



**Études économiques
de l'OCDE**

PORTUGAL



Études économiques de l'OCDE

Portugal

2008



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.

Publié également en anglais.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

L'OCDE autorise à titre gracieux toute reproduction de cette publication à usage personnel, non commercial. L'autorisation de photocopier partie de cette publication à des fins publiques ou commerciales peut être obtenue du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com. Dans tous ces cas, la notice de copyright et autres légendes concernant la propriété intellectuelle doivent être conservées dans leur forme d'origine. Toute demande pour usage public ou commercial de cette publication ou pour traduction doit être adressée à rights@oecd.org.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Performance économique et principaux enjeux	21
Performance économique récente et perspectives	24
Les principaux enjeux pour l'économie portugaise	31
Conclusions	42
Notes	43
Annexe 1.A1. Progrès dans la mise en œuvre des recommandations précédentes de l'OCDE	44
Chapitre 2. Maintenir l'assainissement budgétaire	47
L'assainissement des finances publiques est en bonne voie	48
Assurer l'assainissement par la réforme structurelle	51
Recourir aux règles de politique budgétaire pour améliorer encore la gestion des finances publiques à moyen terme	69
Conclusions	72
Notes	73
Bibliographie	74
Annexe 2.A1. État des principales mesures d'assainissement budgétaire	76
Chapitre 3. Tirer le meilleur parti de l'intégration dans l'économie mondiale	79
Améliorer les résultats commerciaux du Portugal	81
Encourager l'IDE et renforcer ses liens avec l'économie nationale	93
Renforcer la concurrence et améliorer l'infrastructure	105
Conclusions	119
Notes	122
Bibliographie	126
Annexe 3.A1. Mesures visant à améliorer le cadre administratif et réglementaire pour les entreprises : le programme simplex	129
Chapitre 4. Améliorer le fonctionnement du marché du travail	131
Aperçu général	132
Performances récentes du marché du travail	132
Initiatives destinées à améliorer les résultats du marché du travail	139
Relèvement du niveau des compétences de la population active	147
Notes	154
Bibliographie	156

Encadrés

1.1. Analyse structurelle-résiduelle de la productivité du travail	29
1.2. La réforme du système judiciaire	38
1.3. Les fonds européens	39
2.1. La réforme de l'administration publique : principales mesures	54
2.2. La centrale d'échange d'emplois publics	56
2.3. L'administration électronique	59
2.4. Mesures de réforme des retraites	61
2.5. Les entreprises hospitalières	63
2.6. Le projet de mise en place d'une budgétisation par programme	71
2.7. Principales recommandations pour la poursuite de l'assainissement budgétaire	72
3.1. Le secteur automobile au Portugal : résultats à l'exportation, liens avec les investisseurs directs étrangers et enjeux	83
3.2. Les échanges, l'investissement et l'importance d'une langue commune	90
3.3. Expansion de la capacité de production et de transport d'électricité	112
3.4. Principales recommandations concernant les échanges et l'IDE, l'environnement des entreprises et l'infrastructure	120
4.1. L'impact de la législation protectrice de l'emploi sur les performances du marché du travail	143
4.2. Le livre blanc sur les relations du travail : exemples de propositions	146
4.3. Le programme <i>Novas Oportunidades</i>	151
4.4. Principales recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché du travail	153

Tableau

1.1. Évolution récente et perspectives	25
--	----

Graphiques

1.1. La croissance de l'économie portugaise : comparaison	23
1.2. Les sources des différences de revenu réel	26
1.3. Les principaux facteurs influant sur la croissance tendancielle du PIB par habitant	27
1.4. Décomposition de la croissance du PIB au Portugal et dans un certain nombre de pays de l'OCDE	28
1.5. Croissance de la productivité du travail : analyse structurelle-résiduelle	30
1.6. Contribution des différentes branches d'activité à la croissance de la production dans le secteur des entreprises	31
1.7. Indicateurs budgétaires	32
1.8. Ratio commerce extérieur/PIB	34
1.9. Croissance des exportations de produits manufacturés : comparaison	35
1.10. Investissements directs étrangers bruts : comparaison	36
1.11. La réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE	37
1.12. Taux de chômage : comparaison	41
2.1. Agrégats budgétaires du secteur public	49
2.2. Phases de la politique budgétaire	50
2.3. Ventilation des dépenses courantes	50
2.4. Impact attendu des principales mesures d'assainissement	52
2.5. Taille du secteur public	55
2.6. Structure des qualifications dans le secteur public	57

2.7. Retraites : déficit et dépenses avant et après la réforme de 2006	62
3.1. Indicateurs de l'intégration commerciale	82
3.2. Ventilation de la variation de la part de marché totale des exportations manufacturières	85
3.3. Potentiel d'exportation du Portugal, 2003	86
3.4. Taux de change réels	87
3.5. Compétitivité-coûts et résultats à l'exportation du Portugal	88
3.6. Croissance des exportations totales de services	89
3.7. Ensemble des obstacles au commerce (tarifaires et non tarifaires) : comparaison	92
3.8. Droits de douane pondérés par les échanges pour les produits manufactures dans l'UE, 2004	92
3.9. Coûts des procédures douanières et des documents pour l'importation d'un conteneur, 2006	93
3.10. L'investissement direct étranger brut au Portugal	94
3.11. Positions d'investissement direct en provenance de l'étranger : comparaison Internationale	95
3.12. Productivité du travail des filiales étrangères par rapport à la moyenne nationale	96
3.13. Indice de restrictivité pour l'investissement direct étranger	98
3.14. Étendue de la réglementation restrictive dans les industries de réseau, 2003	106
3.15. Tarifs téléphoniques dans la zone OCDE	109
3.16. Indicateurs d'infrastructure dans le secteur de l'électricité : comparaison internationale	113
3.17. Frais de manutention dans les ports et les terminaux pour l'importation d'un conteneur	116
4.1. Taux d'activité, 2006	133
4.2. Travailleurs indépendants non agricoles	134
4.3. Créations et destructions d'emplois	135
4.4. Taux de chômage	136
4.5. Législation protectrice de l'emploi	141
4.6. Résultats de l'étude Pisa dans plusieurs pays	148

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

La situation économique et les politiques du Portugal ont été évaluées par le Comité le 9 avril 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 25 avril 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, David Haugh et Claudia Cardoso sous la direction de Stefano Scarpetta. La recherche statistique a été assurée par Roselyne Jamin.

L'Étude précédente du Portugal a été publiée en avril 2006.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU PORTUGAL

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	91.9	Villes principales, population résidente en milliers d'habitants (2006)	
		Grand Lisbonne	2 224
		Grand Porto	1 818

LA POPULATION

Population 2006 (milliers)	10 599	Population active civile (2007, milliers)	5 583
Densité au km ²	115	Population active civile occupée (2007, milliers)	5 135
Accroissement naturel net 2005-2006 (milliers)	3.4	En % du total	
Accroissement net 2005-2006 (milliers)	29.5	Agriculture	11.7
		Industrie (y compris construction)	30.7
		Services	57.6

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2007 (millions d'euros)	162 919	Origine du produit intérieur au coût des facteurs (2007, en % du total)	
Produit intérieur brut par habitant, 2007 (euros)	15 360	Agriculture	2.7
Formation brute de capital fixe, 2007		Industrie (y compris construction)	24.5
En pourcentage du PIB	21.7	Services	72.8

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique, 2007, en % du PIB	20.4	Composition du Parlement (nombre de sièges en avril 2008)	
Investissements publics, 2007		Socialistes (PS)	121
En % du PIB	2.4	Démocratie sociale (PSD)	75
En % des investissements totaux	11.1	Unitarian Democratic Coalition (CDU)	14
Recettes courantes des administrations publiques 2007, en % du PIB	43.1	Parti populaire (PP)	11
		Rassemblement de gauche (BE)	8
		Non inscrit	1
		Total	230

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services 2006, en % du PIB	22.2	Importations de biens et services 2006, en % du PIB	34.2
Ventilation en % des exportations de marchandises 2006 (SITC)		Ventilation en % des importations de marchandises 2006 (SITC)	
Équipements de transport	12.9	Équipements de transport	10.9
Machines et équipement	18.6	Machines et équipement	18.7
Textiles, cuir et vêtements	14.5	Textiles, cuir et vêtements	6.8
Autres produits manufacturés	36.5	Autres produits manufacturés	35.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2007	0.7305
		Avril 2008	0.6441

Résumé

Le Portugal a grandement progressé dans l'assainissement budgétaire et lancé d'importantes réformes structurelles pour moderniser son économie et accélérer sa croissance. Après les performances médiocres de 2001 à 2005, la croissance de la production s'est améliorée ces deux dernières années pour atteindre 1.9 % en 2007, taux encore insuffisant pour combler le net écart de revenu par rapport aux pays plus riches de l'OCDE. Pour tirer pleinement parti de la mondialisation grâce à une croissance plus forte et plus durable et une baisse durable du chômage, il faudra consolider l'assainissement des finances publiques, améliorer l'environnement des entreprises et rendre le marché du travail plus adaptable.

La consolidation des résultats de l'assainissement budgétaire reste prioritaire. Le déficit budgétaire excessif de 2005 a été ramené à 2.6 % du PIB en 2007, grâce à une large stratégie d'assainissement. Mais il faut poursuivre les efforts pour réduire encore le déficit et renforcer le cadre budgétaire à moyen terme. De plus, afin de régler les problèmes sous-jacents de maîtrise des dépenses, il faudra mettre en œuvre intégralement la réforme de l'administration publique, améliorer les performances des entreprises publiques, poursuivre la réforme du système de santé, faire face aux pressions du vieillissement sur le budget de la santé, et suivre la viabilité du régime de retraite contributif, en prenant des mesures supplémentaires si cela s'avère nécessaire.

Il faut intensifier le processus de réforme pour accroître la productivité et aider l'économie à s'adapter aux mutations de l'environnement international. L'économie portugaise, qui connaît actuellement une période d'ajustement à un commerce mondial en rapide évolution, pourrait mieux tirer parti de la mondialisation. Le gouvernement a déjà grandement amélioré l'environnement des entreprises, grâce à un large éventail de réformes, notamment une simplification des formalités administratives. Il est indispensable de mettre pleinement en œuvre ces réformes tout en allégeant des procédures d'autorisation omniprésentes. L'une des grandes priorités devrait être également d'intensifier la concurrence dans l'ensemble de l'économie, plus particulièrement dans les principaux secteurs d'infrastructures, notamment les télécommunications, l'électricité et les transports, afin d'offrir un volume accru de services de meilleure qualité et plus efficaces. Cela aurait un effet direct sur la compétitivité-coûts des entreprises, tout en facilitant les échanges intérieurs et extérieurs et en renforçant l'attrait du Portugal pour l'IDE, lequel est de nature à stimuler la productivité.

De nouvelles réformes sont nécessaires pour valoriser le capital humain et faciliter l'ajustement du marché du travail dans un environnement en pleine évolution. Une vaste stratégie est nécessaire pour promouvoir les créations d'emplois et la mobilité des travailleurs. Il faudrait mettre en œuvre les projets de réforme qui ont pour but d'améliorer l'adaptabilité de la main-d'œuvre, mais aussi remédier aux rigidités des réglementations en vigueur sur le marché du travail et accroître l'efficacité des mesures actives pour aider plus efficacement les demandeurs d'emploi. Une action de formation efficace s'impose également si l'on veut que les nouveaux entrants sur le marché du travail aient des

qualifications plus adaptées et que les travailleurs perdant leur emploi dans les secteurs touchés par l'ajustement structurel puissent plus facilement se reconvertir. Le gouvernement a lancé une vaste initiative pour relever le niveau de compétences des jeunes et des adultes en difficulté. À mesure que ce dispositif se développe, il faudra s'efforcer d'en suivre l'application et d'en évaluer les résultats afin qu'il réponde à la demande et aux besoins du secteur privé.

Évaluation et recommandations

La performance du Portugal s'est améliorée et l'expansion s'est élargie, mais la croissance est trop lente pour que l'écart de revenu puisse se réduire

Ces deux dernières décennies, à la faveur de sa participation à l'UE, le Portugal a entrepris un grand nombre de réformes pour libéraliser son économie et l'ouvrir aux échanges et aux investissements étrangers. Ces réformes ont été payantes du point de vue de la croissance du PIB et le Portugal a nettement progressé dans le rattrapage du niveau de vie des pays plus riches de l'OCDE jusqu'au début des années 2000. Ensuite, la croissance s'est enlisée et le chômage s'est accru significativement ; le processus de convergence s'est même inversé, et il a fallu attendre 2005 pour que la croissance économique s'accélère de nouveau, en partie grâce à un nouvel effort de réforme macroéconomique et structurelle. Un assainissement budgétaire énergique a permis de ramener le déficit de plus de 6 % du PIB en 2005 à 2.6 % en 2007 et l'inflation s'est ralentie à environ 2½ pour cent, un tout petit plus que la moyenne de la zone euro. Les réformes structurelles en cours, si elles sont pleinement mises en œuvre, contribueront à accélérer la croissance potentielle à l'avenir ; mais les perspectives à court terme restent préoccupantes, car l'environnement extérieur ne devrait pas être aussi favorable que ces dernières années. Le recul aux États-Unis, le resserrement des marchés du crédit au niveau international et les risques de retombées négatives en Europe font que le Portugal devra faire face à un affaiblissement de la demande étrangère en 2008. Cela devrait freiner ses exportations et son expansion globale. Pour la période à venir, la croissance potentielle, estimée à environ 1½ pour cent, est trop faible pour pouvoir réduire l'écart de revenu par rapport aux pays plus riches de l'OCDE. La consolidation de l'assainissement budgétaire offre une base robuste pour approfondir et étendre les réformes structurelles et encourage les ajustements nécessaires pour accélérer la croissance de l'économie.

La faible croissance potentielle des années 2000 tient essentiellement à de médiocres gains de productivité. Pour que l'expansion économique soit plus forte et plus durable, il faut éliminer les freins qui subsistent à une plus forte productivité, en s'appuyant sur les réformes déjà appliquées. L'environnement international a évolué et les entreprises portugaises doivent d'urgence s'adapter aux nouveaux modes de consommation et de production à travers le monde. Pour cela, il faut tirer pleinement parti de la mondialisation et faciliter la transformation du secteur productif. Le Portugal peut s'appuyer sur plusieurs atouts pour sa stratégie d'accélération de la croissance : i) une politique budgétaire saine, qui ramène actuellement le déficit à un niveau plus viable et renforce les finances publiques ; ii) la participation à l'UE, avec les effets bénéfiques de l'intégration

commerciale et une aide financière substantielle pour la valorisation des ressources humaines et le développement des équipements ; iii) le processus en cours de transformation dans les industries manufacturières, qui se traduit par la diversification des produits et des marchés et qui donne des résultats encourageants sur le plan des résultats à l'exportation ; iv) le volume élevé des investissements directs étrangers (IDE) qui se sont accumulés au fil des ans et qui ont renforcé la capacité d'exportation du pays tout en ayant des retombées positives sur l'économie intérieure. Le Portugal, en exploitant ces atouts, doit poursuivre ses réformes structurelles afin d'augmenter son potentiel de croissance, et les risques actuels de dégradation des perspectives extérieures ne doivent pas compromettre l'assainissement des finances publiques. De fait, une politique budgétaire saine constitue un atout pour faire face aux incertitudes économiques et financières internationales.

Le Portugal doit maintenir le cap et mettre en œuvre énergiquement sa stratégie pour tirer profit de la mondialisation

Mettre à profit la mondialisation pour obtenir une progression soutenue du niveau de vie exige à la fois la stabilité macroéconomique et des réformes structurelles. Le gouvernement a progressé dans la mise en œuvre de sa stratégie globale visant à assurer la viabilité des finances publiques et à accélérer la croissance. Il a agi dans plusieurs domaines étroitement liés : le renforcement de la situation budgétaire, notamment grâce à une vaste réforme de l'administration publique, qui devrait accroître l'efficacité du secteur public ; la modernisation de l'économie, surtout à travers l'amélioration de l'environnement des entreprises ; et les créations d'emplois ainsi que la valorisation du capital humain. Cette large approche est judicieuse, car les réformes se complètent à maints égards. Un grand nombre des programmes qui ont été lancés commencent à donner des résultats positifs. La réduction du déficit budgétaire en est le plus tangible. Il est essentiel de s'en tenir à une politique prudente et de progresser dans la réduction du déficit. Cette Étude sera axée sur les trois grands enjeux de politique économique :

- Consolider les progrès de l'assainissement budgétaire.
- Tirer pleinement parti du nouveau cadre mondial et maximiser les gains de l'intégration à l'économie mondiale en améliorant l'environnement des entreprises, en renforçant la concurrence et en développant les infrastructures.
- Accroître l'adaptabilité du marché du travail tout en protégeant les travailleurs des risques qui en découlent et valoriser les compétences.

Il faut consolider les bons résultats dans le domaine de l'assainissement budgétaire et réduire encore le déficit...

La situation budgétaire s'est nettement améliorée au Portugal ces deux dernières années, le déficit tombant de 6.1 % du PIB en 2005 à 2.6 % en 2007. Le gouvernement a mis en place un programme énergique d'assainissement budgétaire, qui comporte à la fois des mesures à court terme et des réformes en profondeur. Ce programme se distingue tout particulièrement par le recours à des mesures à court terme pour enrayer directement

l'augmentation intenable des dépenses courantes qui était en définitive à l'origine des lourds déficits du passé. Ce programme a manifestement été couronné de succès, si l'on en juge par le net ralentissement de la croissance des dépenses courantes depuis 2005, tandis que les améliorations apportées à l'administration de l'impôt ont contribué à accroître les recettes. Pour l'avenir, il faudrait que le gouvernement s'appuie sur ces très bons résultats pour assurer la solidité des finances publiques à moyen terme.

... en maintenant le rythme des profondes réformes du côté des dépenses

Le programme d'assainissement repose essentiellement sur un effort de maîtrise des dépenses et d'amélioration de l'efficacité du secteur public. Les deux éléments clés de cette stratégie sont la réforme de l'administration publique et celle du régime de retraite contributif. La profonde réforme de l'administration publique est bien engagée. En particulier, la maîtrise des recrutements a déjà largement contribué à l'effort d'assainissement et la réforme des carrières et des rémunérations des fonctionnaires vise à accroître l'efficacité de l'administration publique. Une centrale d'échange de personnel a été mise en place pour assurer la réaffectation de fonctionnaires à d'autres emplois du secteur public ou au secteur privé, ce qui facilite les ajustements d'effectifs dans le secteur public. Il faudra maintenir le rythme des réformes pour préserver les acquis, notamment en faisant en sorte que le nouveau système de gestion des ressources humaines, fondé sur les performances, soit pleinement mis en œuvre et accepté par les fonctionnaires. Le gouvernement devra prendre de nouvelles mesures pour que la centrale d'échange d'emplois publics soit efficace et efficiente, en facilitant le redéploiement des effectifs sans charges excessives pour les budgets futurs. La réforme des retraites a nettement réduit, sans les éliminer, les déficits futurs du régime contributif de sécurité sociale. Il est important de suivre l'évolution du système et d'évaluer si de nouvelles mesures sont nécessaires pour assurer sa viabilité.

Il faudrait aussi continuer de mettre en œuvre les réformes qui visent à améliorer l'efficacité du système de santé et s'attaquer directement aux pressions que le vieillissement exerce sur le budget de la santé, en agissant sur les dépenses ou sur les recettes. Il faut aussi améliorer l'efficacité et la rentabilité des entreprises à capitaux publics, dont certaines sont très déficitaires. Le gouvernement a lancé d'importantes réformes des entreprises à capitaux publics, y compris des hôpitaux, en leur imposant de plus strictes obligations déclaratives et en établissant un lien entre la rémunération de leurs dirigeants et leurs performances. Il faudrait poursuivre dans cette voie, notamment en développant l'approche comparative et l'évaluation des performances pour les entreprises publiques et en renforçant la transparence des informations sur leur situation financière. En outre, il faut dissocier clairement, pour toutes les entreprises publiques, les responsabilités actionnariales et réglementaires des ministères, afin de réduire les risques de conflits d'intérêts.

... et en renforçant le cadre budgétaire à moyen terme

La plus grande transparence des comptes budgétaires et les avancées vers la budgétisation axée sur les résultats contribuent à renforcer le cadre budgétaire. Ces initiatives constituent un bon point de départ pour la mise en place d'une règle pluriannuelle d'évolution des dépenses.

L'expérience internationale donne à penser qu'une telle règle consoliderait encore le dispositif budgétaire d'ensemble et réduirait le recours à des mesures temporaires de maîtrise des dépenses. Pour être efficace, cette règle doit être facile à comprendre et à appliquer, mais aussi suffisamment souple pour répondre aux impératifs conjoncturels. Il importe également de s'appuyer sur des hypothèses budgétaires prudentes, notamment en matière de croissance économique. Comme dans d'autres pays de l'UE, les prévisions ont été trop optimistes au Portugal, d'où de mauvaises surprises sous la forme de déficits. Bien que les prévisions se soient récemment améliorées, il est important de renforcer la surveillance des prévisions économiques et financières retenues dans le budget.

Le Portugal devrait encore renforcer ses conditions-cadres, afin de mieux tirer parti de l'expansion des marchés mondiaux

Il faut que le Portugal tire pleinement parti des possibilités qu'offre l'expansion des marchés mondiaux. Pour une petite économie, une intégration plus étroite à l'économie mondiale est particulièrement importante, car elle ouvre de vastes possibilités d'économies d'échelle, de spécialisation et d'accès à de nouvelles technologies. Ce qu'il faut, c'est mieux exploiter la large ouverture du pays et accélérer la croissance des exportations tout en attirant davantage d'investissements directs étrangers, susceptibles de stimuler la productivité. L'évolution rapide du commerce mondial a été très problématique pour le Portugal parce qu'elle a affaibli son avantage comparatif traditionnel dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre. En conséquence, les résultats d'ensemble à l'exportation se sont révélés décevants pendant une dizaine d'années jusqu'en 2006. Pour être plus performante sur le plan du commerce extérieur, l'économie portugaise doit s'adapter en améliorant la productivité des entreprises nationales, en diversifiant leurs marchés et leurs produits et en faisant en sorte que leur production soit globalement de meilleure qualité. Plusieurs indices encourageants montrent que cette transformation s'est déjà engagée et que le Portugal bénéficie de nouveau de volumes très substantiels d'IDE qui contribueront à ce changement. *Pour que cet ajustement soit durable, il faudrait poursuivre les réformes en cours, en mettant l'accent sur le renforcement des conditions-cadres, l'amélioration de l'environnement des entreprises et l'intensification de la concurrence dans l'économie, tout en facilitant les échanges et l'investissement grâce à de meilleures infrastructures.*

Il faudrait surtout réduire les coûts des échanges, faire en sorte que le pays soit plus attrayant pour l'IDE et mieux exploiter les retombées de cet investissement

Les barrières tarifaires aux échanges ont été abaissées conformément aux politiques de l'UE relatives au marché interne et au commerce, mais il existe une marge de manœuvre pour la réduction des obstacles non tarifaires. Les coûts liés aux formalités douanières comptaient encore récemment parmi les plus élevés de la zone OCDE. Dans ce contexte, *les mesures qu'ont prises les autorités douanières pour réduire le coût des exportations et des importations en améliorant grandement les systèmes informatiques marquent un net progrès et devraient être pleinement mises en œuvre. Une modernisation rapide du code des douanes, qui*

consisterait à supprimer les pénalités qui ne relèvent pas des règles de l'UE et à reconnaître pleinement les classifications tarifaires des autres membres de l'UE, contribuerait également à stimuler les échanges.

Les entrées d'IDE ont été substantielles, grâce à plusieurs grands investissements de multinationales européennes. Mais dans ce domaine, le Portugal fait pâle figure par rapport à d'autres petits pays européens en voie de rattrapage, ce qui montre qu'il pourrait accroître ses entrées d'IDE. Les obstacles formels à l'IDE sont comparables à ceux qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE. *L'une des exceptions les plus notables concerne le transport aérien, où les restrictions sont les plus marquées de la zone OCDE ; il faudrait réduire ces restrictions afin de favoriser la concurrence et le tourisme.* Mais les flux d'IDE sont également fonction de considérations plus générales, qui ont trait en particulier à la fiscalité des entreprises, à la réglementation des marchés de produits, aux conditions qui règnent sur le marché du travail et au niveau du capital humain. *Pour encourager l'IDE et tirer parti au maximum d'une augmentation de cet investissement, des mesures plus larges sont nécessaires si l'on veut améliorer l'environnement des entreprises et le capital humain. Le Cadre d'action pour l'investissement établi par l'OCDE peut faciliter le processus de réforme en cours.* Des progrès sur ce front permettraient d'attirer un IDE plus axé sur les technologies de pointe et de resserrer dans l'économie intérieure les liens entre les entreprises étrangères et leurs fournisseurs, de façon à maximiser les retombées technologiques. De plus fortes entrées d'IDE faciliteraient en outre l'ajustement structurel aux mutations du commerce mondial, en augmentant la productivité et en diversifiant la base des exportations.

De nombreuses mesures ont été prises pour alléger la réglementation et réduire le coût des formalités imposées aux entreprises, mais il faut aller plus loin

L'environnement des entreprises s'est nettement amélioré au Portugal. Le gouvernement a mis en place un large éventail de mesures, en particulier à travers la simplification des formalités administratives (SIMPLEX), afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des services publics et de réduire les coûts que l'appareil administratif et les réglementations publiques imposent aux particuliers et aux entreprises. Ces réformes ont déjà donné des résultats très tangibles, notamment en ce qui concerne les délais nécessaires pour démarrer une activité et le volume des obligations déclaratives. Un élément a beaucoup contribué à cette action : l'ample développement de l'administration électronique et de l'utilisation des technologies de l'information, source d'importants gains d'efficience. Il faudrait aller plus loin en s'appuyant sur ces progrès. L'objectif devrait être de s'aligner sur les meilleures pratiques de la zone OCDE. En particulier, les procédures d'autorisation, qui font intervenir tous les niveaux d'administration, restent lourdes dans l'ensemble, car presque toute activité économique exige une autorisation sous une forme ou sous une autre. *Il faudrait que l'administration centrale mette pleinement en œuvre les réformes de nature à réduire les coûts liés aux autorisations et collabore avec les communes pour améliorer également les procédures au niveau local.* Pour stimuler les exportations de services et accompagner la forte croissance des exportations de services aux entreprises, le gouvernement devrait également rechercher l'harmonisation avec les normes de ses principaux partenaires commerciaux ou la reconnaissance mutuelle de ces normes, qui couvrent un grand nombre de domaines, notamment les qualifications professionnelles et les prescriptions techniques.

*Pour stimuler la croissance de la productivité,
l'une des grandes priorités devrait être
d'intensifier la concurrence...*

Le Portugal a progressé dans l'intensification de la concurrence intérieure et ses autorités de régulation se consacrent activement à cette tâche. Du fait qu'elle pousse les entreprises à innover, à améliorer la qualité et à baisser leurs prix, une plus vive concurrence est un instrument puissant pour accroître la productivité et accélérer la croissance, comme en témoigne l'exemple de l'Australie. *Il faudrait donc que le gouvernement mette davantage l'accent sur les réformes propices à la concurrence. Il faudrait envisager un examen approfondi de l'ensemble de l'économie en vue de recenser et d'éliminer les restrictions réglementaires à la concurrence qui subsistent et ne sont pas nécessaires. Un tel exercice devrait également avoir pour but d'élaborer des réglementations et des mesures réglementaires qui favorisent activement une concurrence vigoureuse entre les acteurs en place tout en facilitant l'entrée de nouvelles entreprises.*

*... et il faudrait poursuivre les réformes
qui ont pour but d'améliorer et d'intensifier
la concurrence dans les télécommunications,
l'électricité et les infrastructures de transport*

L'efficacité, la qualité et le prix des services d'infrastructure (télécommunications, énergie et transport) influencent grandement la compétitivité-coûts des entreprises, l'attrait du pays pour les investisseurs étrangers, les flux commerciaux internationaux et, partant, la croissance de la productivité au Portugal. De substantiels progrès ont déjà été accomplis dans l'amélioration des infrastructures matérielles, en particulier le réseau autoroutier, les installations portuaires pour les navires porte-conteneurs, les capacités de transport d'électricité dans les relations avec l'Espagne et les réseaux de télécommunications. Les réglementations restrictives ont été progressivement réduites ; on a beaucoup avancé dans la pleine libéralisation de certains marchés et la concurrence s'intensifie. Néanmoins, les tarifs des ports, de l'électricité et de certaines télécommunications restent élevés ; les grands opérateurs historiques restent dominants dans l'électricité et les télécommunications et on pourrait beaucoup améliorer l'efficacité et la concurrence dans tous les secteurs d'infrastructures.

- *Dans les télécommunications, il est essentiel de continuer de promouvoir la concurrence entre les réseaux et entre les entreprises. Il faudrait prendre des mesures pour accroître l'indépendance capitaliste des réseaux fixes et câblés après la cession du réseau câblé de Portugal Telecom. Les redevances de terminaison des communications mobiles restent élevées ; il faudrait les réduire, de préférence en ne faisant pas de distinction entre les redevances de terminaison pour les appels au sein du réseau propre de l'entreprise et celles pour les appels vers les autres réseaux, afin d'éliminer les externalités de réseau qui favorisent les plus grandes entreprises. Une proposition en ce sens a été soumise par l'organisme sectoriel de régulation.*
- *Dans le secteur de l'électricité, on passe actuellement d'un marché réglementé à un marché totalement libéralisé. Le gouvernement devrait continuer de promouvoir une plus vive concurrence dans la production en autorisant la construction de nouvelles centrales et en accordant à des entreprises autres que l'opérateur historique de nouvelles autorisations de construction de centrales et, le cas échéant, en intégrant au marché de gros les*

producteurs d'énergie renouvelable. En attendant, il faudrait étendre le système de centrales virtuelles afin que les entreprises autres que l'opérateur historique puissent avoir davantage accès aux capacités de production. Il faudrait encore accroître les capacités de transport avec l'Espagne et il est important que le gouvernement y contribue en veillant à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles administratifs et réglementaires à l'augmentation prévue des capacités. Au niveau du détail, il faudrait éliminer progressivement les tarifs réglementés, comme cela est prévu, et envisager d'étendre cette mesure à tous les consommateurs.

- Dans les transports, des goulets d'étranglement subsistent en ce qui concerne les chemins de fer, l'aéroport de Lisbonne et les activités logistiques. De plus, les tarifs portuaires sont élevés et les entreprises ferroviaires à capitaux publics accusent de lourdes pertes. Les nouveaux investissements envisagés pour les trains à grande vitesse et le nouvel aéroport de Lisbonne devraient se fonder sur une analyse coûts-avantages transparente et servir à promouvoir la concurrence. L'une des priorités devrait être de réduire encore les coûts de manutention et de traitement des marchandises dans les ports grâce à des systèmes informatiques plus efficaces, et aussi de développer les plates-formes logistiques. Pour accroître l'efficacité et abaisser les tarifs portuaires, il faudrait promouvoir la concurrence par comparaison entre les ports. Dans les transports ferroviaires, il faudrait mettre en place des contrats de performance pour les entreprises de transport et d'exploitation du réseau ferré, avec des objectifs clairs de performance et de résultats financiers, ce qui contribuerait à plus d'efficacité. On préparerait ainsi un régime d'appel d'offres ouvert pour les services ferroviaires, qui favoriserait l'efficacité dans ce secteur.

Les mesures qui ont été prises pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et faciliter le changement structurel vont dans la bonne direction...

La performance du marché du travail n'est pas satisfaisante. Bien que les taux d'activité soient relativement élevés par rapport aux autres pays – y compris pour les femmes et les travailleurs peu qualifiés – l'emploi a tendance à se dégrader depuis le début des années 2000. Le taux de chômage a doublé au cours des cinq années écoulées, pour atteindre 8 % en 2007, alors même que le chômage de longue durée progressait, le marché du travail ne parvenant pas à réinsérer les demandeurs d'emploi aussi efficacement que dans le passé. La législation de protection de l'emploi reste dans l'ensemble restrictive en comparaison des autres pays de l'OCDE. Pour faciliter l'ajustement de l'économie à la mondialisation et atténuer les coûts sociaux de cet ajustement, il faut s'efforcer avant tout d'assouplir les réglementations du marché du travail qui entravent la mobilité, tout en aidant davantage les travailleurs qui perdent leur emploi. Plusieurs réformes ont été menées à bien ces dernières années, en particulier une refonte de la législation du travail, un contrôle plus strict du travail non déclaré, un rapprochement des régimes de sécurité sociale du secteur privé et du secteur public et un durcissement des conditions d'indemnisation du chômage. Ces mesures importantes contribuent à renforcer l'incitation au travail et facilitent la mobilité ; mais il faut aller plus loin pour faire en sorte que le marché du travail soit plus adaptable.

Un nouveau cadre est en discussion pour les mesures actives du marché du travail. Il est envisagé de rationaliser les programmes en place et d'améliorer leur efficacité. Il est essentiel d'aller de l'avant dans cette réforme, de façon que les stratégies d'activation soient plus efficaces, compte tenu en particulier de l'importance des ressources financières consacrées aux mesures actives. Lorsque le nouveau dispositif sera approuvé, il

faudra le déployer sans retard, notamment en ce qui concerne l'évaluation et la rationalisation des programmes d'activation, et il faudra aussi mettre l'accent sur l'amélioration de la performance du service public de l'emploi. L'expérience d'autres pays montre que les programmes d'activation peuvent avoir un impact positif sur l'emploi, mais qu'on ne peut attendre des résultats substantiels de la seule réforme des mesures actives du marché du travail et qu'il reste essentiel de mettre énergiquement en œuvre une plus large réforme du marché du travail.

... mais de nouvelles mesures s'imposent pour rendre le marché du travail plus adaptable tout en aidant efficacement les travailleurs qui perdent leur emploi...

D'autres mesures sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement du marché du travail. Il faudrait assouplir encore la législation de protection de l'emploi. Le régime actuel de licenciement est relativement strict, en particulier pour le licenciement individuel, et les procédures sont généralement longues et coûteuses. En élargissant le régime de licenciement formel conformément aux règles en vigueur, les mesures d'assouplissement de la réglementation devraient réduire l'incertitude pour l'employeur, qui ne sait pas quel sera le coût exact du licenciement lorsqu'il embauche, ce qui se traduira probablement par plus de créations d'emplois, en particulier sur contrat à durée indéterminée. En outre, les travailleurs pourraient ainsi être davantage assurés que les règles s'appliqueront lors de la résiliation du contrat. Il faudrait aussi assouplir l'emploi temporaire, car ce type d'emploi constitue souvent pour les jeunes un tremplin vers une solution plus durable. Il est important que l'assouplissement de la législation de protection de l'emploi pour les contrats à durée déterminée se double d'un assouplissement pour les contrats à durée indéterminée, afin de ne pas accentuer le dualisme du marché du travail.

Le gouvernement a engagé un examen approfondi des relations du travail, en se fixant pour objectifs de stimuler les créations d'emplois, de réduire la segmentation du marché du travail et d'accroître la mobilité, tout en protégeant mieux les travailleurs perdant leur emploi. Les conclusions de cet examen, présentées dans le « Livre blanc sur les relations du travail » à la fin de 2007, s'attaquent à une série de freins à l'ajustement du marché du travail. Elles ont fait l'objet d'un débat avec les partenaires sociaux au cours du premier semestre 2008, l'objectif étant de soumettre un projet de réforme au Parlement. Les changements envisagés concernent une révision de la législation du travail et des mesures spécifiques pour faciliter l'application de la loi. Il est également proposé de revoir les procédures de négociation afin de donner plus de poids aux accords conclus au niveau de l'entreprise et d'assouplir la durée du travail. Les propositions du Livre blanc vont dans la bonne direction et, si elles sont adoptées, marqueront un pas en avant.

... et un vaste effort d'amélioration des compétences est indispensable pour favoriser le passage de l'école à la vie active et l'employabilité des adultes

Il est essentiel d'accroître le capital humain si l'on veut que les travailleurs puissent mieux s'adapter à la transformation structurelle en cours et que la croissance de la productivité s'accélère. Le Portugal souffre d'un net retard éducatif par rapport au reste de la zone OCDE

et il faut non seulement relever le niveau d'instruction de la population, mais aussi réexaminer le type d'éducation dispensée et sa qualité, comme on l'a souligné dans le chapitre spécial de l'Étude de 2006. Les autorités s'efforcent de remédier aux goulets d'étranglement au niveau de l'offre, surtout dans l'enseignement technique et dans la formation professionnelle, et également d'améliorer les performances des enseignants. Privilégier la diversification de l'offre de formations pour les travailleurs adultes et développer la validation des compétences est un moyen efficace d'attirer un public plus large dans la formation tout au long de la vie.

La stratégie mise en place par le gouvernement pour valoriser les compétences et offrir les qualifications qui seront nécessaires sur le marché du travail repose essentiellement sur l'initiative *Novas Oportunidades*. Cette initiative comporte deux volets principaux : i) ouvrir de nouvelles perspectives aux jeunes qui courent un risque d'abandon scolaire ; ii) donner la possibilité aux adultes faiblement instruits d'apprendre, sur la base de la reconnaissance et de la validation des acquis. Certains éléments essentiels de cette initiative ont déjà été mis en place ; on peut citer, par exemple le déploiement du réseau de centres *Novas Oportunidades*, la diversification de l'offre de cours (en particulier les cours de double certification) pour les jeunes encore scolarisés et la validation des acquis des travailleurs adultes. Les premiers résultats en termes de participation à ce dispositif sont encourageants : la proportion des jeunes suivant un enseignement technique et professionnel au niveau secondaire a nettement augmenté et on constate une forte demande de la part des adultes pour la reconnaissance des compétences et pour la formation continue. *Il faut faire davantage pour développer la base d'informations, assurer un suivi systématique sur le terrain et évaluer rigoureusement les résultats. Mais à mesure que ce dispositif monte en régime, le plus difficile est de garantir la qualité des services fournis. C'est aussi la clé du succès de la stratégie gouvernementale de valorisation du capital humain.*

Chapitre 1

Performance économique et principaux enjeux

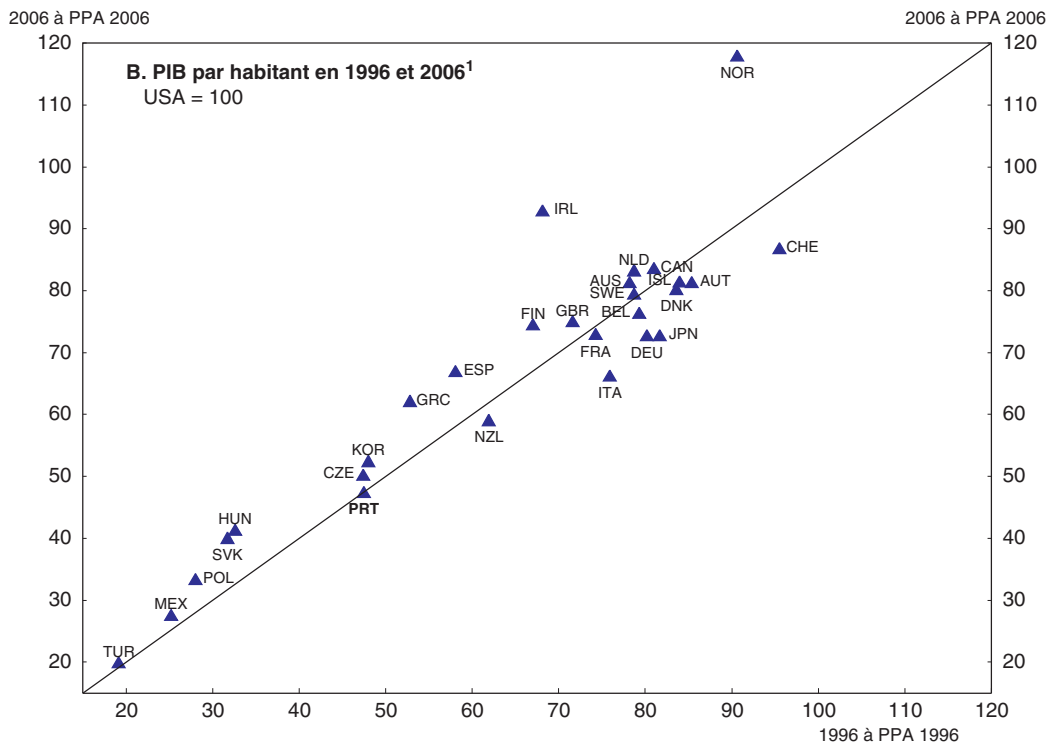
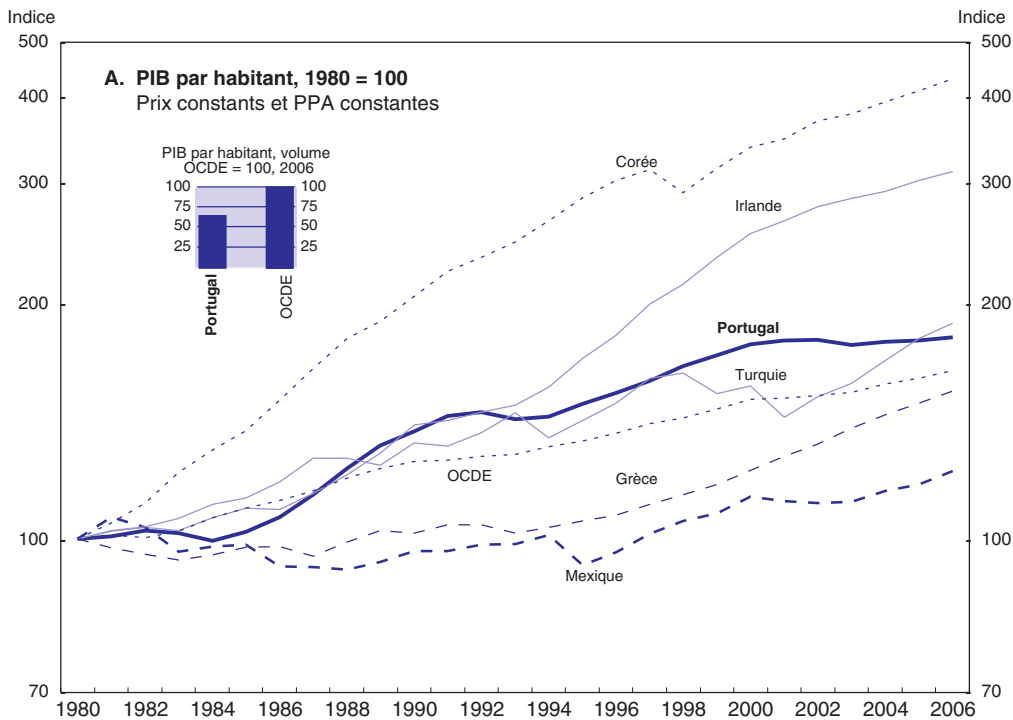
Après la faible croissance de la première partie des années 2000, la performance économique plus récente est encourageante. La reprise qui a débuté en 2005 s'est accélérée les deux années suivantes grâce à l'exportation et le déficit budgétaire a été ramené à un niveau plus viable. Pourtant, l'écart de revenu et de productivité par rapport aux pays à revenu élevé de la zone de l'OCDE reste marqué et s'est creusé. La croissance actuelle du PIB n'est pas suffisante pour que puisse être rattrapé le niveau de vie des pays plus riches de l'OCDE. Malgré les nombreuses mesures structurelles mises en œuvre ces dernières années, il faudrait intensifier la réforme structurelle pour améliorer durablement la croissance de l'économie portugaise. L'objectif devrait être que l'économie soit mieux à même de s'adapter sans heurts aux évolutions de l'environnement international et il faudrait aussi tirer parti des nouvelles possibilités qu'offre la mondialisation. On commentera dans ce chapitre les trois principaux défis que le Portugal doit relever pour accélérer sa croissance : i) consolider le rythme d'assainissement budgétaire pour se doter de solides finances publiques, condition préalable à une croissance économique durable ; ii) tirer parti au maximum de la mondialisation et faciliter l'ajustement au nouvel environnement économique ; iii) réformer le marché du travail et valoriser le capital humain, afin de favoriser les créations d'emplois et de faire reculer durablement le chômage en une période de profonde transformation structurelle.

Après son adhésion à l'UE au milieu des années 80, le Portugal a engagé un grand nombre de réformes pour libéraliser son économie et améliorer sa performance macroéconomique. Les réformes ont été payantes ; elles ont contribué à la croissance économique et rapproché le niveau de vie du Portugal de celui des pays plus riches de l'OCDE ; le PIB par habitant, inférieur à 60 % de la moyenne OCDE en 1986, atteignait presque 70 % de cette moyenne en 2000, exclusion faite des pays d'Europe centrale. Mais la croissance du PIB a stagné au Portugal au début des années 2000 et la convergence s'est interrompue. L'économie portugaise connaît une légère expansion depuis 2005, grâce à la forte augmentation des exportations, et l'investissement manifeste des signes de redressement. Toutefois, la situation reste médiocre sur le marché du travail. Le taux de chômage se situe à un niveau élevé et le chômage de longue durée a lui aussi augmenté.

L'enjeu primordial pour le Portugal est d'obtenir durablement une accélération de la croissance de la productivité et des revenus afin de rattraper à nouveau le niveau de vie des pays à revenu élevé de l'UE et de l'OCDE. L'économie portugaise se trouve confrontée à un nouvel environnement mondial, auquel il lui faut s'adapter efficacement. Les produits à forte intensité en main-d'œuvre – pour lesquels la concurrence étrangère est très vive – prédominent encore dans son commerce extérieur et son niveau relativement faible de capital humain laisse penser qu'elle est très exposée aux forces de la mondialisation. Dans un environnement économique qui évolue très vite, le Portugal doit accélérer sa transformation structurelle pour tirer profit de la mondialisation, s'il ne veut pas être dépassé par les économies de marché émergentes à plus faibles coûts. Pour cela, il lui faudra se spécialiser encore davantage dans les produits plus complexes (exigeant de hautes qualifications). Pour faire face à ces évolutions, le Portugal devra favoriser un environnement réglementaire privilégiant la concurrence, de manière que les ressources en main-d'œuvre puissent être aisément transférées dans les activités les plus rentables. De même, il lui faudra se doter d'un marché du travail flexible facilitant le redéploiement de la main-d'œuvre au profit des secteurs en expansion, et ce tout en augmentant les taux d'activité. Il faudra aussi mettre en place les compétences et les qualifications nécessaires pour faciliter la spécialisation dans les activités hautement qualifiées. Les données internationales montrent qu'un grand nombre de pays de l'OCDE d'assez petite dimension qui accusaient un retard similaire sur les États-Unis au milieu des années 90 sont parvenus à une nette convergence dans le nouvel environnement mondial (c'est le cas, par exemple, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de la Pologne et de la République slovaque) (graphique 1.1).

Pour se doter de l'environnement propice à une plus forte productivité, le Portugal devra également poursuivre le vaste effort d'assainissement budgétaire de 2006 et 2007. La réforme en cours de l'administration publique contribue à la réduction du déficit budgétaire et les mesures importantes concernant le secteur de la santé et le système de retraite aident elles aussi à améliorer la viabilité des finances publiques. Il faut continuer à progresser dans cette voie.

Graphique 1.1. La croissance de l'économie portugaise : comparaison



1. Le Luxembourg se situe à 123.8 et 143.8 en 1996 et 2006 respectivement. On a ajouté à sa population les travailleurs frontaliers afin de prendre en compte leur contribution au PIB.

Source : OCDE, base de données des comptes nationaux ; Objectif croissance 2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/342415263633>

On examinera tout d'abord dans ce chapitre la croissance récente du Portugal et les perspectives qui s'annoncent, en s'interrogeant sur l'action à mener pour accélérer la croissance à moyen terme. La situation budgétaire, qui s'est nettement améliorée, constitue une base solide pour intensifier et élargir les réformes structurelles qui moderniseront l'économie et favoriseront l'ajustement nécessaire à une croissance plus forte de la productivité. Pour ce faire, le Portugal se trouve aujourd'hui confronté à une série de défis, notamment : i) assurer une solide situation budgétaire ; ii) tirer parti de la mondialisation et maximiser les avantages de l'ouverture économique ; iii) faciliter l'ajustement du marché du travail et mettre en valeur le capital humain.

Performance économique récente et perspectives

Évolution récente

Après avoir connu une croissance annuelle de 3.8 % en moyenne durant les 15 ans qui ont précédé 2000, le revenu par habitant a stagné dans l'ensemble au Portugal entre 2000 et 2005. Les résultats à l'exportation ont fléchi et on a pu observer une nette correction de l'investissement après sa forte progression de la fin des années 90. Le mouvement de rattrapage du niveau de vie de la moyenne des pays de la zone euro s'est interrompu. La reprise qui a débuté en 2005 s'est accélérée les deux années suivantes, tout en restant inférieure à la croissance moyenne dans la zone de l'OCDE. Les exportations portugaises ont fortement augmenté à la faveur du dynamisme des marchés européens. La demande intérieure s'est raffermie durant la deuxième moitié de 2007 et l'accélération de la consommation et de l'investissement a compensé le ralentissement de la croissance des exportations. Le renchérissement des produits alimentaires et de l'énergie a fait monter la hausse des prix à la consommation à 2.5 % en avril 2008, tandis que l'inflation tendancielle reflueait quelque peu. Le taux de chômage s'est établi à 7.6 % au premier trimestre de 2008. Le déficit budgétaire a été ramené de 3.9 % du PIB (définition des comptes nationaux) en 2006 à 2.7 % en 2007, soit bien au-dessous de l'objectif qui avait été fixé à 3.3 %. Comme dans le reste de la zone euro, les banques ont rencontré des difficultés pour se procurer des financements de gros et les conditions de crédit se sont durcies à partir du milieu de 2007.

L'expansion devrait se poursuivre, mais à un rythme plus lent...

Compte tenu de la baisse d'un point du taux de TVA, qui prendra effet au milieu de 2008, et d'une série d'autres mesures déjà en vigueur ou annoncées, le gouvernement prévoit de réduire encore le déficit budgétaire à 2.2 % du PIB en 2008. Cet objectif semble pouvoir être atteint et on peut s'attendre pour 2009 à une légère diminution supplémentaire du déficit. Les autres facteurs influant sur les perspectives sont le niveau élevé des prix des produits de base, les prix du pétrole brut (Brent) restant à 120 dollars par hypothèse au cours de la période considérée et les prix des autres produits de base se stabilisant autour de leur niveau élevé d'avril 2008. Aux États-Unis, la croissance, après avoir stagné cette année, devrait se redresser l'an prochain. Dans la zone euro, la croissance devrait se ralentir cette année, mais l'activité s'accélèrera en 2009¹.

Dans ces conditions, l'expansion devrait se ralentir quelque peu au Portugal en 2008 en s'établissant en moyenne à environ 1½ pour cent et à un taux un peu plus soutenu – près de 2 % – en 2009 (tableau 1.1). La consommation devrait souffrir d'une dégradation de la confiance des consommateurs et d'une politique de prêt plus prudente de la part des banques, et les dépenses d'investissement pourraient s'affaiblir du fait du ralentissement

Tableau 1.1. **Évolution récente et perspectives**

	Pourcentages de variation, en volume (prix de 2000)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Demande et production					
Consommation privée	2.0	1.1	1.5	1.4	1.6
Consommation publique	3.2	-1.2	0.3	0.5	0.5
Formation de brute de capital fixe	-0.9	-1.0	3.2	3.0	3.1
Demande intérieure finale	1.6	0.2	1.6	1.6	1.7
Variation des stocks ¹	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
Demande intérieure totale	1.6	0.3	1.6	1.6	1.7
Exportations de biens et services	2.0	9.2	7.1	4.0	5.3
Importations de biens et services	3.5	4.6	5.4	3.7	4.3
Exportations nettes ¹	-0.8	1.1	0.1	-0.2	0.0
PIB aux prix du marché	0.9	1.3	1.9	1.6	1.8
<i>Pour mémoire</i>					
Prix à la consommation (indice)	2.1	3.0	2.4	3.0	2.2
Déflateur de la consommation privée	2.7	3.3	2.7	3.0	2.2
Taux de chômage	7.7	7.7	8.0	7.9	7.9
Solde des administrations publiques ^{2, 3}	-6.1	-3.9	-2.7	-2.2	-2.0
Balance des opérations courantes ³	-9.5	-10.1	-9.8	-11.6	-11.6

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

2. Sur la base des comptes nationaux.

3. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

de la croissance des exportations et du resserrement des conditions de crédit. La croissance de l'emploi devrait être juste suffisante pour absorber l'augmentation de la population active, de sorte que le taux de chômage resterait au-dessous de 8 % au cours de la période considérée. La baisse du taux de TVA devrait entraîner le report de certaines dépenses en biens de consommation durables jusqu'au deuxième semestre de 2008 et freiner l'inflation. De plus, l'important écart de production négatif devrait contribuer au maintien d'une inflation tendancielle modérée au cours de la période considérée, et l'inflation globale devrait revenir à 2 % à la fin de 2009.

... et les risques sont partagés

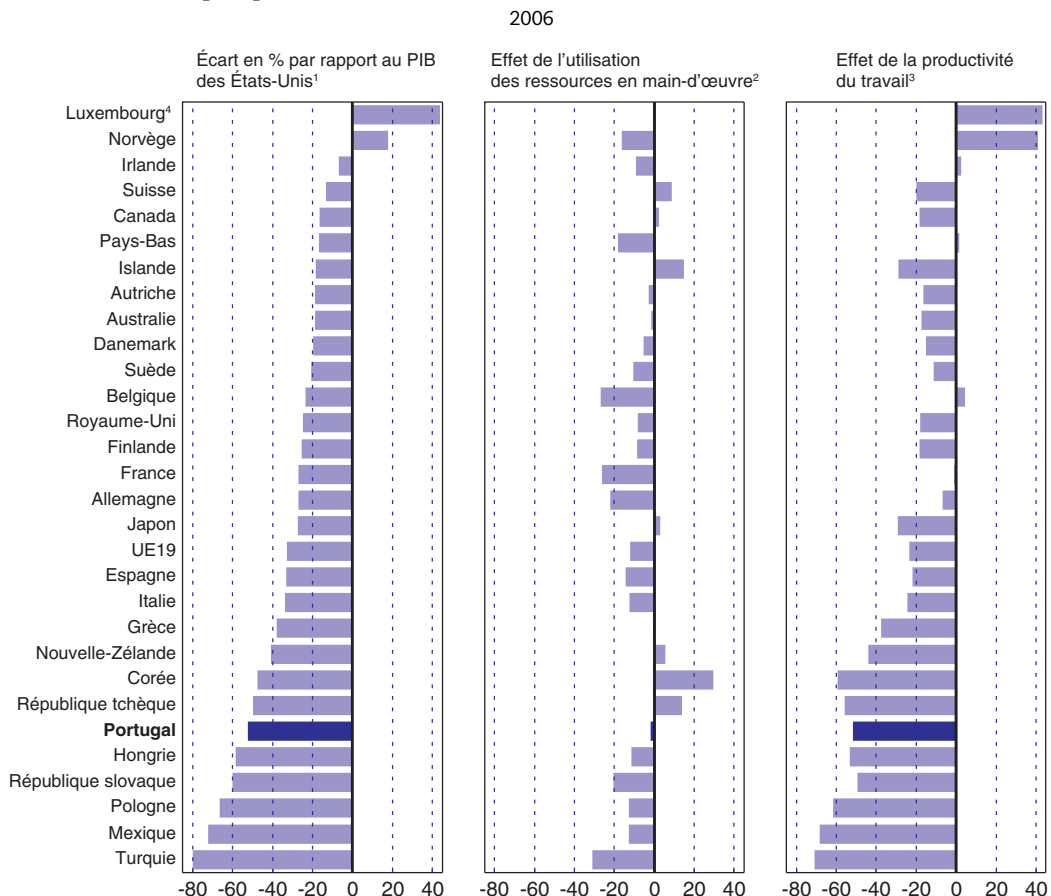
Les prévisions prennent en compte les effets que les turbulences financières pourront avoir sur l'activité, le niveau élevé des prix des produits de base et l'affaiblissement général de l'environnement extérieur, mais il subsiste des risques importants d'évolution négative. Une croissance plus faible que prévu dans la zone euro et un resserrement prolongé du crédit pourraient freiner davantage la croissance. Mais certains éléments encourageants pourraient aussi avoir un impact positif sur la croissance portugaise. Si la transformation structurelle de l'économie se poursuit au même rythme que ces dernières années, cela pourrait aider à préserver la bonne performance récente à l'exportation. Les progrès réalisés dans le domaine de l'assainissement budgétaire jouent également un grand rôle dans les perspectives. Les réformes en cours dans l'administration publique devraient appuyer l'assainissement budgétaire ces prochaines années. Grâce à ses effets sur la confiance, l'amélioration de la situation budgétaire peut avoir une influence positive sur les décisions des investisseurs dans l'incertitude qui caractérise actuellement l'environnement international.

Accélérer la croissance du Portugal à moyen terme

Pour l'avenir, la croissance de la production potentielle de l'économie portugaise, estimée à environ 1½ pour cent, est insuffisante pour que le mouvement de convergence reprenne et qu'il puisse y avoir rapidement rattrapage de l'écart de revenu avec les pays plus riches. C'est pourquoi il faut faire en sorte que la croissance de la production potentielle s'accélère, grâce à des mesures structurelles. Le principal enjeu pour le Portugal est d'améliorer sa performance à moyen terme. On constate en particulier que l'écart de PIB par habitant par rapport aux pays plus riches de l'UE et aux États-Unis tient surtout à l'écart très net de productivité du travail, alors que pour l'utilisation de la main-d'œuvre, le Portugal obtient de meilleurs résultats qu'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.2).

Le ralentissement de la croissance de la production par habitant depuis 2000 s'explique par une nette décélération de la croissance tendancielle de la productivité (graphique 1.3). Cette situation est tout à fait contraire à celle qui prévalait dans les années 90, lorsque la

Graphique 1.2. Les sources des différences de revenu réel



1. À parités de pouvoir d'achat de 2006.
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées, divisé par la population.
3. La productivité du travail est mesurée en termes de PIB par heure travaillée.
4. Dans le cas du Luxembourg, on ajoute à la population le nombre de travailleurs frontaliers, afin de prendre en compte leur contribution au PIB.

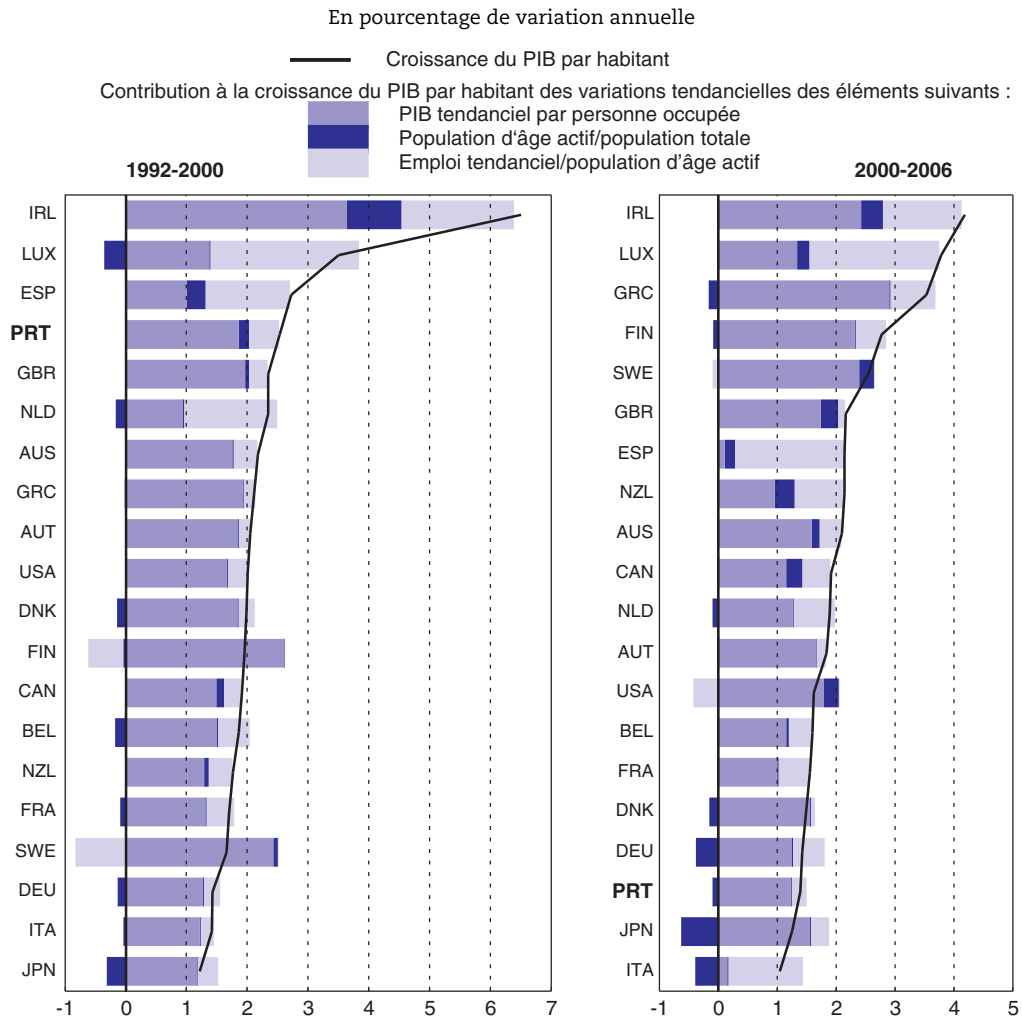
Source : OCDE, *Objectif croissance 2008*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/342418804317>


productivité était l'élément moteur de la croissance de la production. Au cours des deux sous-périodes, la démographie n'a joué qu'un rôle mineur dans la croissance. Le taux d'emploi a eu encore un effet positif sur la croissance après 2000, mais la part de la population d'âge actif dans la population totale a commencé de freiner la croissance du PIB par habitant. Au cours de la période précédente, ces deux facteurs avaient eu un effet légèrement positif. À l'avenir, l'augmentation plus rapide de la proportion de personnes âgées, au Portugal comme dans les autres pays de l'OCDE, exercera un impact négatif sur la population d'âge actif. Il sera d'autant plus important d'obtenir une croissance plus rapide de la productivité du travail pour accélérer la croissance économique à moyen terme².

Pour y voir plus clair dans les principaux ressorts de la croissance, on peut décomposer la croissance de la production en deux éléments : l'évolution des facteurs de production et l'évolution de la productivité totale des facteurs³. La croissance du PIB au Portugal au début des années 2000 paraît être due en grande partie à l'accumulation des facteurs travail et capital. En revanche, par rapport à la moyenne pour l'UE, le Portugal se

Graphique 1.3. **Les principaux facteurs influant sur la croissance tendancielle du PIB par habitant**



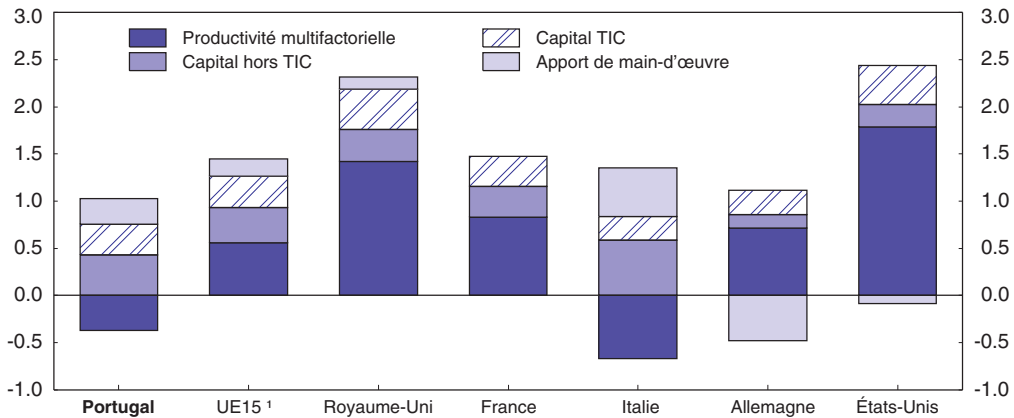
Source : OCDE, base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342461852215>

singularise par une contribution négative de la productivité multifactorielle (graphique 1.4). Si l'on considère le capital, les technologies de l'information et de la communication (TIC) ne paraissent guère avoir contribué au renforcement de l'intensité capitalistique, conformément à ce qu'on observe en moyenne dans l'UE à 15, alors qu'elles ont davantage contribué à ce renforcement au Royaume-Uni (et aux États-Unis) en 2000-05.

Graphique 1.4. Décomposition de la croissance du PIB au Portugal et dans un certain nombre de pays de l'OCDE

Contributions à la croissance du PIB, 2000-2005



Source : OCDE, à partir de la base de données EUKLEMS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342475277583>

Même si différentes politiques peuvent être mises en œuvre pour assurer un environnement propice à la croissance, les mesures de nature à accélérer la productivité du travail au Portugal seraient les suivantes : améliorer les résultats éducatifs, faciliter les échanges et l'IDE, intensifier la concurrence, réduire le coût des activités industrielles ou commerciales et remédier aux rigidités du marché du travail qui entravent la mobilité et allongent le chômage. Ce sont là certaines des priorités considérées comme les principaux facteurs de croissance dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2008, *Objectif croissance*).

Dynamique de la productivité du travail

Analyse structurelle-résiduelle de la productivité du travail

L'accroissement de la productivité du travail (mesurée en termes de PIB par heure travaillée) s'est très nettement ralenti après 2000, en tombant de 3.6 % par an en moyenne en 1985-2000 à 1.2 % entre 2000 et 2005. Avec des données sectorielles détaillées, on peut décomposer l'évolution de la productivité entre un « effet intersectoriel » reflétant le redéploiement de la main-d'œuvre entre les secteurs et un « effet transsectoriel » correspondant à l'interaction de l'évolution de la productivité et des parts en termes d'emploi (encadré 1.1). Une analyse sectorielle couvrant ces 25 dernières années montre que la croissance de la productivité intrasectorielle est restée assez marquée au Portugal avant et après 2000 ; ce qui a changé radicalement, c'est l'impact du redéploiement de la main-d'œuvre entre les différents secteurs, qui est devenu négatif au cours de la période la plus récente (2000-2005), car la main-d'œuvre s'est dirigée vers des secteurs moins productifs (graphique 1.5, partie B). Cet effet négatif « intersectoriel », reflète un recul de

Encadré 1.1. **Analyse structurelle-résiduelle de la productivité du travail**

L'évolution globale de la productivité du travail (PIB par heure travaillée) peut être décomposée en trois éléments : l'évolution intrasectorielle de la productivité, son évolution intersectorielle et son évolution transsectorielle.

Effet intrasectoriel : il mesure la contribution de l'évolution de la productivité dans chaque secteur à l'évolution de la productivité totale, en maintenant constante la part de chaque secteur dans l'emploi total (la somme de l'évolution de la productivité dans chaque secteur pondérée en fonction de la part de la main-d'œuvre employée au départ dans ce secteur).

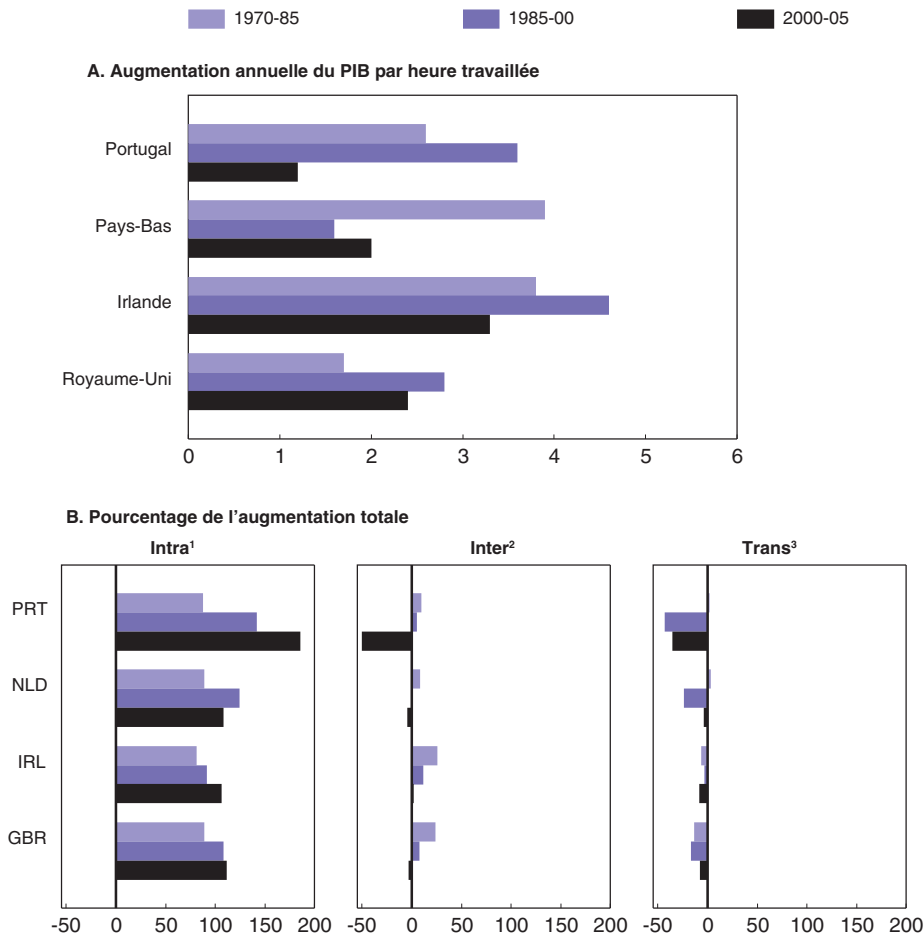
Effet intersectoriel : il mesure la part de la croissance de la productivité qui est due au redéploiement de la main-d'œuvre entre secteurs à niveau de productivité différent (la somme de la part de chaque secteur dans l'emploi, pondérée en fonction de la productivité initiale de la main-d'œuvre dans ce secteur).

Effet transsectoriel (interaction entre l'évolution des parts dans l'emploi et l'évolution de la productivité) : ce terme est positif si les secteurs à croissance de la productivité supérieure à la moyenne enregistrent des gains en termes de part dans l'emploi et il est négatif si les secteurs à plus forte croissance de la productivité perdent des parts dans l'emploi – ou si les secteurs à plus faible croissance de la productivité gagnent des parts dans l'emploi (la somme des variations de la productivité de la main-d'œuvre, multipliée par les variations de la part de chaque secteur dans l'emploi).

L'analyse de la croissance de la productivité du travail au Portugal, par comparaison avec trois autres économies de l'UE sur la période 1970-2005 (Pays-Bas, Irlande et Royaume-Uni), donne les principaux résultats suivants :

- Si l'on considère la croissance de la productivité totale du travail, le Portugal a obtenu de meilleurs résultats que les Pays-Bas et le Royaume-Uni entre 1985 et 2000. Après 2000, la tendance s'est inversée : l'Irlande a fait mieux que le Portugal durant toutes les sous-périodes.
- Le ralentissement récent de la croissance de la productivité du travail au Portugal reflète le redéploiement de la main-d'œuvre entre secteurs, dont ont profité les activités les moins productives. Si l'on ne tient pas compte de cet effet, la productivité intrasectorielle a sensiblement progressé et sa contribution à la productivité totale du travail a été largement positive.
- En Irlande et au Royaume-Uni, il y a eu également redéploiement de la main-d'œuvre au profit de secteurs moins productifs au cours de la période 2000-05, mais ce phénomène a été bien moins marqué qu'au Portugal.
- Aux Pays-Bas, pour la période 2000-05, il y a eu à la fois un léger ralentissement de la croissance de la productivité intrasectorielle et un faible effet négatif dû au redéploiement intersectoriel de la main-d'œuvre.

l'emploi dans les industries « manufacturières » au profit, en particulier, de la construction et du commerce de détail, secteurs où le niveau de la productivité du travail est plus faible. Cette évolution observée en 2000-05 est contraire à celle qui s'est produite les décennies précédentes. Un changement similaire est intervenu également après 2000 dans d'autres pays comme l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, mais son impact a été très faible dans ces pays. L'effet transsectoriel très marqué qu'on a pu observer au Portugal depuis une vingtaine d'années reflète la progression, en termes de part dans l'emploi, de secteurs à plus faible croissance de la productivité (par exemple, la construction et le commerce de


Graphique 1.5. **Croissance de la productivité du travail : analyse structurelle-résiduelle**

1. Intra : productivité du travail intrasectorielle.

2. Inter : croissance de la productivité due au redéploiement de la main-d'œuvre entre les différents secteurs à niveau différent de productivité.

3. Trans : croissance de la productivité due à l'évolution de l'emploi entre secteurs à taux de croissance de la productivité différents.

Source : OCDE, à partir de la base de données EUKLEMS.

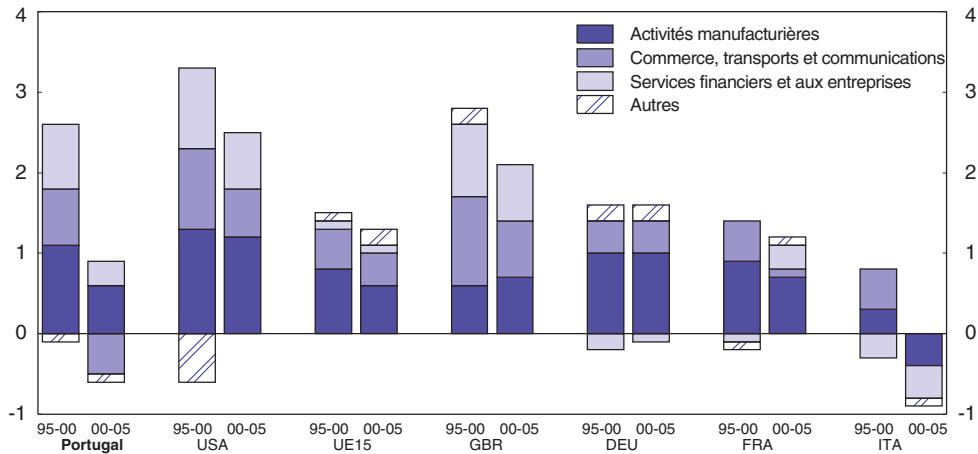
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342483658525>

détail) et le recul, également en termes de part dans l'emploi, de secteurs à plus forte croissance de la productivité.


Contribution des différentes branches d'activité à la croissance de la productivité dans le secteur des entreprises

Si l'on considère la contribution des différentes branches d'activité à la croissance de la productivité dans le secteur des entreprises, on note un net changement au début des années 2000 : après avoir eu un impact positif très sensible au cours de la deuxième moitié des années 90, les services marchands n'ont contribué qu'assez peu à la croissance en 2000-05. En particulier, la contribution du commerce, des transports et des communications, qui comprennent généralement un grand nombre d'activités à forte intensité en TIC, est devenue négative au Portugal, contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne, par exemple (graphique 1.6).

Graphique 1.6. Contribution des différentes branches d'activité à la croissance de la production dans le secteur des entreprises



Source : OCDE, à partir de la base de données EUKLEMS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342505258782>

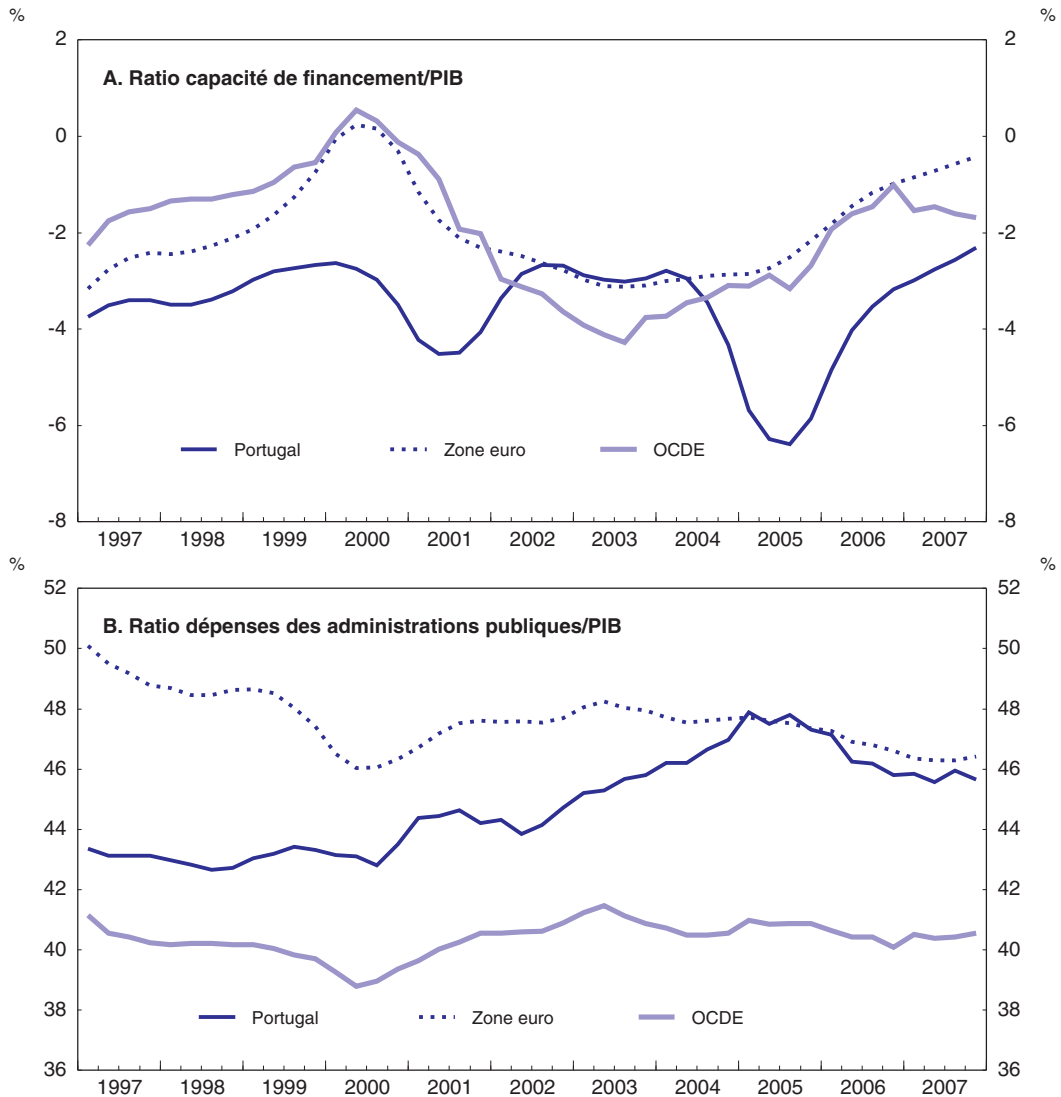
Les principaux enjeux pour l'économie portugaise

L'évolution récente et les perspectives à moyen terme montrent qu'il faudrait consolider les progrès substantiels accomplis dans l'assainissement budgétaire et aller de l'avant dans les réformes structurelles. Il faut que le Portugal facilite et accélère l'ajustement de son économie au nouvel environnement mondial afin d'accroître durablement son revenu par habitant et de se rapprocher à nouveau du niveau de vie des pays plus riches de l'OCDE. L'une des conditions essentielles à remplir est d'améliorer encore l'environnement des entreprises pour favoriser une allocation efficace des ressources – aussi bien du côté du travail que du côté du capital – et de renforcer la productivité des entreprises et leur incitation à innover et à adopter les technologies de pointe. Dans ce contexte, il est important d'assouplir la réglementation des marchés de produits si l'on veut que la productivité augmente, en particulier grâce à plus d'innovation. Il faudra pour cela réduire les réglementations des marchés de produits qui limitent la concurrence. Une autre grande priorité pour le Portugal concerne la mise en valeur du capital humain et l'adaptabilité du marché du travail, les mesures concernant le marché du travail devant à la fois assurer une allocation efficace des ressources et protéger correctement les travailleurs les plus exposés.

Consolider l'assainissement budgétaire


Le Portugal a considérablement progressé dans l'assainissement budgétaire ces trois dernières années. Face à un déficit intenable de 6.1 % du PIB en 2005, le gouvernement a lancé un vaste programme d'assainissement budgétaire, qui a donné des résultats bien meilleurs que les objectifs fixés pour la réduction du déficit budgétaire, lequel est tombé à 2.6 % du PIB en 2007, selon la définition du Pacte de stabilité et de croissance (ou 2.7 % dans l'optique des comptes nationaux) (graphique 1.7). En dehors d'un ensemble de mesures à court terme à effet immédiat, notamment une stricte maîtrise des recrutements dans la fonction publique et également des hausses d'impôts, le gouvernement a mis en place un large éventail de

Graphique 1.7. **Indicateurs budgétaires**¹
En pourcentage du PIB



1. Dans l'optique des comptes nationaux.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342536576215>

réformes structurelles s'attaquant aux causes de la forte progression antérieure des dépenses courantes. Le succès du programme d'assainissement apparaît clairement si l'on considère l'inversion de la progression du ratio dépenses publiques/PIB après 2005, qui a succédé à une évolution à la hausse remontant à 1998. Les réformes profondes et globales du système de retraite et de l'administration publique sont importantes pour l'effort d'assainissement et produiront leurs effets à moyen terme. Les réformes dans le secteur de la santé et une meilleure collecte des recettes ont aussi joué un rôle dans la réduction du déficit.

Vu les progrès constants accomplis dans la mise en œuvre du programme d'assainissement et les résultats substantiels déjà obtenus, l'enjeu principal de politique budgétaire est de consolider l'assainissement à moyen terme. Une grande partie des principales mesures de la réforme de l'administration publique est déjà en place. Il faudrait que le gouvernement maintienne le rythme de la réforme, en introduisant dans l'administration publique tous les éléments du nouveau régime concernant la carrière, la rémunération et les contrats des agents, en mettant solidement en place dans la fonction publique le nouveau système axé sur la performance et en assurant le bon fonctionnement du dispositif de mobilité. Les résultats sont également substantiels pour ce qui est de la réduction du déficit futur du régime contributif de retraite, mais de nouvelles mesures seront peut-être nécessaires pour garantir la viabilité de ce régime à plus long terme. Les réformes du système de santé contribuent d'ores et déjà à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts, mais il reste encore à développer l'évaluation comparative des établissements de santé, à intensifier la concurrence entre les pharmacies et à s'attaquer aux pressions que le vieillissement exercera sur les dépenses, qui s'accroîtront probablement et devront être financées. En outre, les résultats des entreprises à capitaux publics sont très disparates et il serait tout à fait possible, pour certaines de ces entreprises, d'améliorer le suivi, de développer l'évaluation comparative, d'accroître l'efficacité et de réduire les pertes, de façon à moins solliciter le budget.

Le cadre de gestion budgétaire a été amélioré, notamment grâce à une plus grande transparence des comptes. Mais la maîtrise des dépenses repose encore jusqu'à un certain point sur des modalités institutionnelles à court terme relativement fragiles, notamment le contrôle et le suivi très étroits des recrutements dans la fonction publique qu'exerce le ministre des Finances. La mise en place d'un dispositif plus formel de maîtrise des dépenses sera importante si l'on veut moins s'en remettre à ces mesures à court terme. On pourrait aussi améliorer un autre élément du cadre d'ensemble, la prévision macroéconomique. Certes, il s'agit d'un exercice difficile, bien que les prévisions aient gagné en exactitude ces derniers temps. Malgré tout, on pourrait améliorer le processus et mieux se prémunir contre les erreurs, notamment contre les prévisions trop optimistes qu'on a pu constater dans le passé et qui se sont accompagnées de mauvaises surprises budgétaires. Le chapitre 2 examine la politique budgétaire au Portugal en s'attachant essentiellement aux aspects suivants :

- les progrès de l'assainissement ;
- la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique ;
- la maîtrise des dépenses, notamment la réforme des retraites, l'efficacité du système de santé et les performances des entreprises publiques ;
- le renforcement du cadre de gestion budgétaire.

Maximiser les gains de l'intégration à l'économie mondiale

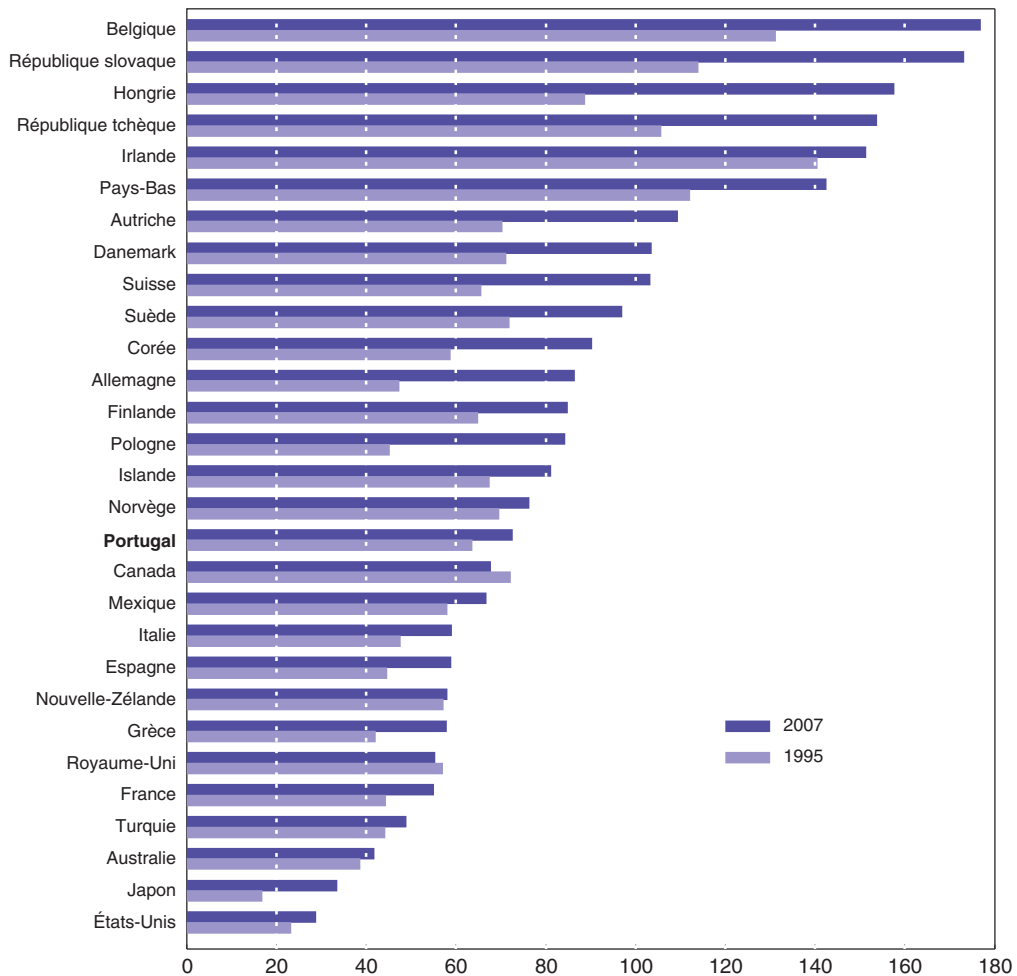
Tirer pleinement parti de la mondialisation

Un certain nombre d'études mettent en lumière les liens étroits entre les échanges, l'IDE et la croissance. Depuis plusieurs siècles, la croissance portugaise s'est appuyée sur les échanges extérieurs⁴. Plus récemment, le commerce extérieur du Portugal a bénéficié de l'adhésion à l'Union européenne au milieu des années 80. En 2008, les exportations et importations totales représentaient environ 67 % du PIB, soit nettement plus qu'au milieu des années 90, même si cette proportion reste faible par rapport à celle observée dans

d'autres petites économies de l'UE (graphique 1.8). Les exportations totales de biens et de services ont augmenté en moyenne de 6.2 % par an en volume entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90. Toutefois, la croissance des exportations s'est ralentie (à moins de 5 % par an) au cours de la décennie suivante, et le Portugal a perdu des parts de marché⁵.

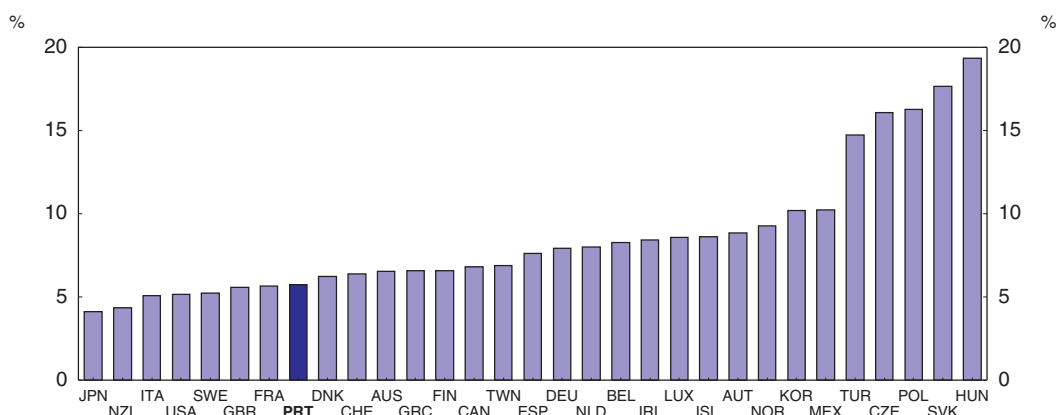
Les exportations de produits manufacturés, qui représentent l'essentiel des exportations portugaises, ont progressé en moyenne de 5 % environ en valeur entre 1995 et 2005, soit moins que la moyenne pour la zone de l'OCDE (et pour l'UE). Les résultats obtenus par le Portugal ont été particulièrement décevants par rapport aux taux de croissance annuelle de 10 à 20 % qu'ont enregistrés les plus gros exportateurs de la zone de l'OCDE (Hongrie, Irlande, Pologne, République slovaque, République tchèque et Turquie) (graphique 1.9). Les résultats du Portugal à l'exportation se sont dégradés depuis le milieu des années 90 pour les produits manufacturés si on les mesure par rapport aux importations mondiales. Néanmoins, les résultats à l'exportation pour les produits manufacturés sont devenus légèrement positifs en 2006. Bien qu'il soit difficile de conclure

Graphique 1.8. **Ratio commerce extérieur/PIB**
Total des biens et services en pourcentage du PIB, à prix courants




Source : OCDE, Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342567448836>

Graphique 1.9. **Croissance des exportations de produits manufacturés : comparaison¹**

1. Les activités manufacturières sont définies selon le Système harmonisé. Le taux moyen de croissance est calculé pour la période 1996-2006. Pour certains pays, la période est plus courte car toutes les données nécessaires ne sont pas disponibles.

Source : OCDE, *Statistiques du commerce international*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342585002603>

que cette amélioration récente puisse être durable, d'autres signes sont encourageants : la part croissante des produits de haute technologie et à forte valeur ajoutée, la diversification des marchés et le volume élevé des nouveaux investissements directs étrangers, qui stimuleront l'exportation à l'avenir.

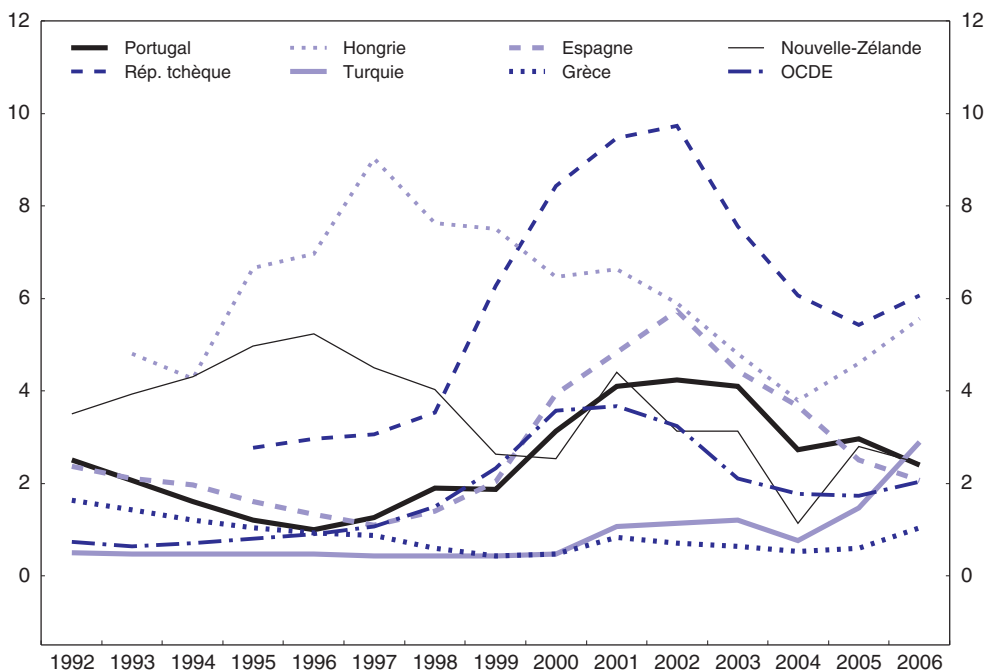
La perte de parts de marché au cours des années 2000 tient dans une certaine mesure au poids croissant de nouveaux acteurs sur les marchés mondiaux (Coe, 2007)⁶. Elle n'est donc pas préoccupante en elle-même. À mesure que le commerce mondial s'intensifie, les échanges mondiaux totaux augmentant, les pays commercent sur un marché qui se développe lui aussi. Le Portugal pourrait donc avoir une plus faible part d'un plus grand marché. Mais l'économie portugaise est plus directement exposée aux forces actuellement à l'œuvre dans la mondialisation qu'un grand nombre d'autres pays. Parce qu'elles sont spécialisées dans des secteurs comme les textiles, l'habillement et le cuir, les exportations portugaises se trouvent directement en concurrence avec celles des marchés émergents (surtout les pays dynamiques d'Asie). De plus, parce qu'il est en outre spécialisé dans l'automobile, le Portugal est également exposé aux profondes évolutions de ce secteur à l'échelle mondiale, et notamment à la présence de plus en plus marquée des nouveaux États membres de l'UE.

L'émergence de nouvelles économies dans les échanges mondiaux accroît la demande mondiale de biens (en particulier pour les matières premières et les équipements) et de services, ce qui ouvre de nouvelles possibilités, et elle modifie l'avantage comparatif au niveau mondial, les pays étant contraints de s'adapter aux évolutions de la consommation et de la production à travers le monde. Le Portugal connaît actuellement une transformation structurelle permanente qui améliore sa productivité dans les industries traditionnelles, diversifie ses marchés et fait évoluer la composition de sa production au profit des biens et services de plus haute technologie⁷. Ce processus d'ajustement est coûteux, mais à ce stade, le meilleur moyen de bien gérer le changement est de faciliter la transformation. Il faut pour cela pouvoir disposer d'une certaine flexibilité sur les marchés

de produits et sur le marché du travail, mais aussi être à même d'aider efficacement les demandeurs d'emploi, et notamment les travailleurs qui perdent leur travail du fait des restructurations. La main-d'œuvre peu qualifiée étant abondante au Portugal, l'une des grandes priorités est d'améliorer les compétences de la population, afin de faciliter le passage à une production à plus forte valeur ajoutée. L'amélioration en cours des conditions-cadres devrait être bénéfique pour la croissance des échanges et pour les entrées d'IDE. Et, de leur côté, une intégration plus étroite aux échanges mondiaux et de plus fortes entrées d'IDE aideraient le Portugal à tirer pleinement parti de l'expansion du marché mondial et à accroître sa productivité et son PIB par habitant, de manière que le processus de convergence s'enclenche à nouveau.

Le Portugal enregistre depuis assez longtemps d'importantes entrées d'IDE, avec une nette augmentation à partir de 1999⁸. Entre 2000 et 2006, le ratio IDE/PIB a atteint en moyenne un peu moins de 3.7 % du PIB par an, ce qui représente une source substantielle d'investissement, même si plusieurs pays européens en forte croissance ont bénéficié de plus fortes entrées d'IDE en proportion de leur PIB (graphique 1.10). En outre, au cours de la période considérée, la part des nouvelles entreprises dans les nouveaux investissements étrangers au Portugal est restée limitée. Mais on observe plusieurs signes encourageants pour l'évolution de l'IDE, par exemple une augmentation du nombre et de la valeur des grands investissements directs étrangers enregistrés entre 2006 et 2007 par l'organisme de promotion de l'investissement, AICEP, et davantage d'opinions positives en ce qui concerne l'attrait du Portugal pour l'investissement, à en juger par une vaste enquête auprès des investisseurs étrangers potentiels.

Graphique 1.10. **Investissements directs étrangers bruts : comparaison**¹
En pourcentage du PIB



1. Moyenne mobile sur trois ans.

Source : OCDE, base de données sur l'investissement direct international.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342605012711>

Améliorer l'environnement des entreprises, intensifier la concurrence et renforcer les infrastructures

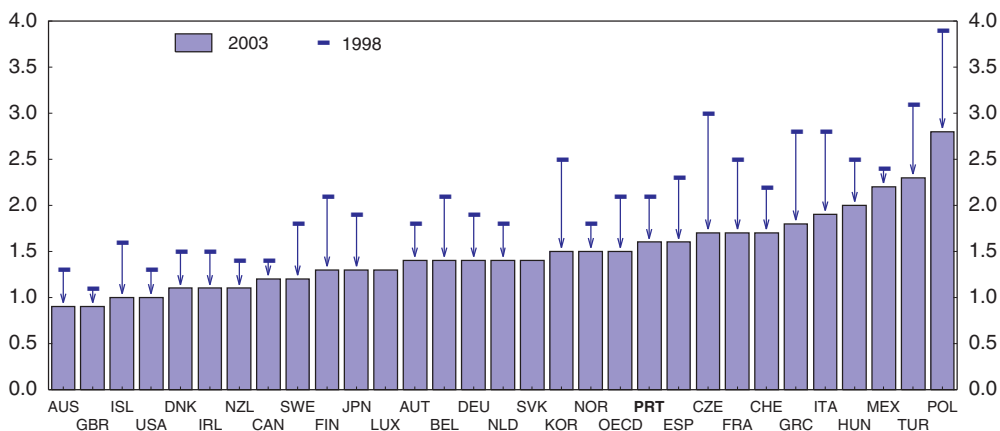
On constate qu'il existe un lien étroit entre la réglementation et le degré auquel elle favorise ou entrave la concurrence ainsi que la croissance de la productivité et de la production (Nicoletti et Scarpetta, 2003 ; Conway et al., 2006)⁹. Pour promouvoir une plus vive concurrence, le Portugal a renforcé son cadre juridique et la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Mais de nouveaux efforts seraient souhaitables pour que l'autorité de la concurrence puisse faire respecter plus efficacement les règles de concurrence.

La réglementation des marchés de produits influe sur la croissance par trois voies étroitement liées : i) la réduction du sous-emploi des ressources grâce à l'intensification de la concurrence ; ii) l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies ; iii) le redéploiement des ressources. Elle agit également de façon indirecte, notamment par le biais des échanges et de l'IDE. Le coût des activités industrielles et commerciales, notamment sous l'angle de la complexité des formalités administratives, par exemple pour la délivrance d'autorisations, peut également freiner la croissance de la productivité en ralentissant la création d'entreprises plus productives ou la destruction des entreprises les moins productives.

Pour évaluer dans quelle mesure l'économie est capable de faire face aux forces de la mondialisation, et pour déterminer quelles sont les politiques les plus susceptibles d'accélérer la croissance en lui conférant également un caractère plus durable, il est essentiel de bien cerner le cadre réglementaire dans lequel les entreprises opèrent au Portugal et les pressions concurrentielles auxquelles elles sont soumises pour innover et adopter les technologies de pointe. L'indicateur global de réglementation des marchés de produits (RMP), calculé par l'OCDE, fait apparaître un net assouplissement de la RMP au Portugal et dans les autres pays de l'OCDE entre la fin des années 90 et le début des années 2000 (graphique 1.11).

Graphique 1.11. **La réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE**

Échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif du point de vue de la concurrence



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342618534318>

De nouvelles initiatives ont été prises au Portugal ces dernières années dans le cadre d'un ensemble ambitieux de réformes destinées à alléger les charges administratives des entreprises. On citera à cet égard le grand programme SIMPLEX, dont le but est de simplifier les relations des entreprises avec les autorités publiques, notamment en développant l'administration électronique. Le Portugal a également obtenu de bons résultats dans une série de domaines, par exemple la réduction du délai et des frais de création d'une entreprise. Ces mesures se traduiront par de nouvelles améliorations de l'indicateur du Portugal pour la RMP. Mais d'autres pays ont eux aussi agi dans le même sens et on ne pourra savoir comment la position relative du Portugal a évolué par rapport aux autres pays de l'OCDE tant que n'aura pas été achevée la mise à jour des indicateurs de l'OCDE concernant la réglementation des marchés de produits (automne 2008). Il y a tout lieu de poursuivre l'amélioration du cadre réglementaire, afin d'obtenir une allocation efficiente des ressources – aussi bien pour le travail que pour le capital – et de renforcer la productivité des entreprises. Le système judiciaire a en outre été réformé de façon à remédier à certains problèmes endémiques, notamment l'engorgement des tribunaux, qui nuisaient au bon déroulement des activités industrielles et commerciales au Portugal (encadré 1.2).

Il faut du temps pour recueillir les fruits d'une réforme. Les analyses empiriques faisant appel à des simulations à partir de régressions portant sur un ensemble de pays et de secteurs illustrent les effets bénéfiques de réformes réglementaires suffisamment précoces et énergiques. En particulier, Conway *et al.* (2006) estiment que si la réglementation sectorielle du Portugal avait été assouplie en l'alignant sur la réglementation la moins

Encadré 1.2. **La réforme du système judiciaire**

En 2005, le gouvernement a lancé une réforme du système judiciaire axée sur quatre priorités : les modifications législatives nécessaires pour réorganiser et simplifier le système ; l'utilisation des nouvelles technologies par les tribunaux ; la mise en place d'un nouveau modèle de gestion et d'organisation judiciaires ; la construction de nouveaux tribunaux et de nouvelles salles d'audience.

Il s'agit de simplifier les procédures en utilisant davantage les technologies de l'information, de soulager les tribunaux d'une partie du contentieux et de recourir davantage aux modes alternatifs de règlement des différends. Les dispositions législatives et réglementaires nécessaires ont été adoptées et de nouvelles procédures pilotes sont actuellement expérimentées. Les tribunaux utilisent d'ores et déjà les nouvelles technologies. La mise en œuvre de cette réforme se poursuivra activement en 2008. Pour réaliser les objectifs que le gouvernement s'est fixés, les crédits budgétaires pour les investissements publics consacrés au système judiciaire devraient augmenter de 31,4 % entre 2007 et 2008. Un autre volet important de cette action pour 2008 est la réorganisation du système judiciaire, en vue d'une gestion plus efficiente. Le ressort géographique des tribunaux sera modifié, les fonctions juridictionnelles seront réorganisées et les attributions des présidents des tribunaux seront réaménagées. Le gouvernement prévoit également pour 2008 d'élargir les missions des juges de paix et des centres d'arbitrage pour les affaires qui relèvent du droit de la propriété intellectuelle et du droit administratif ; des mesures seront prises également pour améliorer la qualité des procédures et des actes judiciaires grâce aux technologies de l'information (utilisation du courrier électronique, de la vidéoconférence et des enregistrements numériques).

restrictive en vigueur dans les pays de l'OCDE en 1995, la croissance de la productivité entre 1995 et 2003 aurait été bien plus forte (environ 1.3 % en plus)¹⁰.

Dans le domaine de la concurrence, le principal secteur concerné est celui des infrastructures, notamment pour les transports, les télécommunications et l'électricité. Des infrastructures plus efficaces seraient bénéfiques pour l'ensemble de l'économie et aussi pour le commerce international du Portugal, par exemple en facilitant l'accès des entreprises à des services fiables et à faible coût d'énergie et de télécommunication. Cela renforcerait en outre l'attrait du pays pour les investisseurs étrangers. On pourrait aussi améliorer les activités logistiques et réduire les coûts de transport. Depuis que le Portugal a adhéré à l'UE, ses infrastructures ont beaucoup progressé, en particulier pour le réseau de transport, largement financé par les fonds structurels de l'UE (encadré 1.3). Mais les tarifs

Encadré 1.3. Les fonds européens

Depuis 1989, le Portugal a bénéficié d'importants transferts du Fonds structurel de l'UE (pour la politique régionale) et du Fonds de cohésion (pour la politique nationale) en faveur des investissements dans les infrastructures, le capital matériel et le capital humain. Ces transferts, qui ont atteint en moyenne 2.6 % du PIB chaque année entre 1989 et 2006, au titre des Cadres de soutien communautaire I, II et III, ont contribué à financer au Portugal de grands projets d'infrastructures pour les transports et l'environnement. De plus, le CSC III (2000-06) a mis tout spécialement l'accent sur les technologies de l'information et de la communication (TIC). Les programmes des fonds communautaires ont permis d'améliorer spectaculairement les infrastructures et de relever le niveau de vie*.

Le dispositif national de gestion pour les transferts de l'UE couvrant la période 2007-13, le Cadre stratégique national de référence (CSNR), comporte trois programmes thématiques : compétitivité, potentiel humain et amélioration territoriale, et plusieurs programmes régionaux (cinq pour le Portugal et quatre pour les régions autonomes). Au total, 21.5 milliards EUR sont affectés aux investissements, également cofinancés par les autorités portugaises. Afin d'accélérer la croissance de la productivité, le CSNR privilégie davantage la mise en valeur du capital humain que les programmes précédents des fonds de l'UE ; en particulier, le programme concernant le potentiel humain obtient la plus forte part du CSNR (29 %). Le CSNR s'appuie sur une plus grande sélectivité pour déterminer les projets à financer, de façon à maximiser les effets bénéfiques nets des programmes des fonds de l'UE.

En plus des 21.5 milliards EUR prévus dans les programmes pour 2007-13, l'UE pourrait accorder au Portugal des subventions supplémentaires pour l'exécution de projets au sein des Réseaux de Transports Transeuropéens. La région de Lisbonne, dont les résultats économiques sont en très net progrès, dépasse le seuil de pleine assistance et recevra donc moins de financements de l'UE qu'auparavant.

Les financements de l'UE devraient diminuer à long terme. Comme il est fort possible que le dispositif actuel soit le dernier d'aussi grande envergure pour le Portugal, il est d'autant plus important de sélectionner rigoureusement les projets, sur la base d'une analyse coûts-avantages. Il faut aussi examiner soigneusement la viabilité financière à long terme et la faisabilité économique des projets, de manière que les financements ne compromettent pas à l'avenir l'équilibre budgétaire. La diminution probable des financements communautaires après 2013 signifie en outre que le Portugal devra faire davantage appel au secteur privé pour ses investissements.

* Commission européenne (2005), *Troisième rapport d'étape sur la cohésion : vers un nouveau partenariat pour la croissance, l'emploi et la cohésion*, COM/2005/0192.

de plusieurs services d'infrastructure comme l'électricité et plusieurs services de télécommunication restent élevés par rapport à d'autres pays de l'OCDE, malgré la diminution des prix de ces dernières années. Pour faire baisser les prix et accroître l'efficacité dans ces secteurs, il est important d'intensifier la concurrence et de renforcer le cadre réglementaire. Les progrès accomplis à cet égard sont inégaux : les réglementations en vigueur en 2003 paraissent relativement restrictives dans une optique internationale, en limitant indûment la concurrence dans les principales industries de réseau, certaines réformes ayant pu toutefois améliorer depuis lors l'indicateur de RMP. De plus, il faudrait encore revoir les réglementations sectorielles pour faciliter la concurrence. L'accès aux installations essentielles de réseau, contrôlées dans certains cas par les opérateurs historiques publics ou privés, demeure difficile, ce qui empêche les nouvelles entrées. Du fait de la position dominante des grands opérateurs historiques dans les secteurs comme les télécommunications, l'électricité, les chemins de fer et les transports aériens, l'intensification de la concurrence est une tâche essentielle qui exige une ferme détermination de la part des pouvoirs publics, des instances de régulation et de l'autorité de la concurrence.

L'enjeu pour le Portugal est de tirer pleinement parti de la mondialisation et de s'intégrer plus étroitement à l'économie mondiale, en s'adaptant efficacement à la nouvelle configuration des échanges et de l'investissement et en recueillant tous les fruits de l'ouverture de son économie. Le chapitre 3 sera consacré à ces questions, sous les thèmes suivants :

- améliorer la performance commerciale du Portugal ;
- promouvoir l'IDE et resserrer ses liens avec l'économie intérieure ;
- créer un environnement des entreprises dynamique face aux impératifs de la mondialisation ;
- intensifier la concurrence et améliorer la réglementation dans certains secteurs, en particulier les transports, les télécommunications et l'électricité.

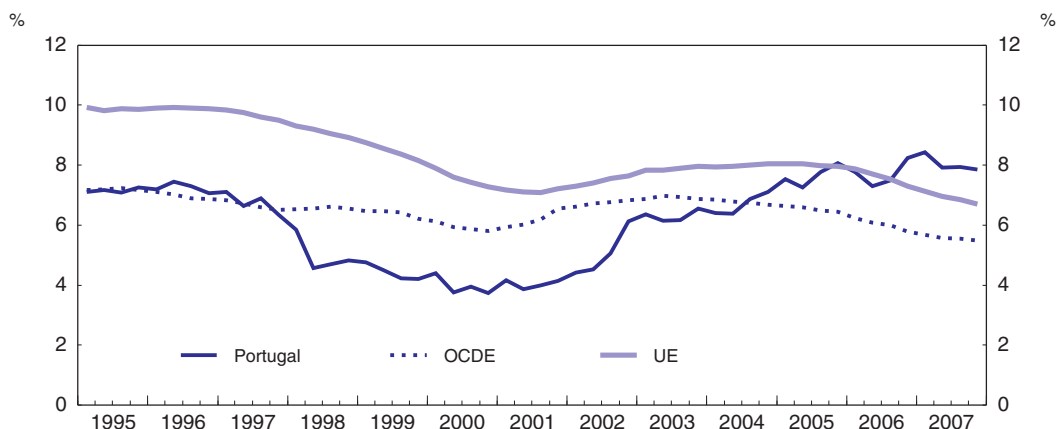
Faciliter l'ajustement du marché du travail et valoriser le capital humain

Le Portugal est l'un des pays de l'UE qui sont les plus exposés au phénomène actuel de mondialisation, comme on l'a noté ci-dessus, en raison de la composition traditionnelle de ses exportations, mais aussi à cause du faible niveau d'instruction et de compétences d'une proportion relativement forte de la population active, qui entrave le développement d'une production de haute technologie à forte valeur ajoutée¹¹. De plus, dans un monde où le changement s'accélère, il faut que les politiques du marché du travail facilitent la transformation structurelle de l'économie. À en juger par l'expérience dans la zone de l'OCDE, les pays où le marché du travail et les marchés de produits sont relativement flexibles connaissent une plus faible hausse du chômage de longue durée en période de profond changement structurel. En revanche, s'appuyer sur une protection rigide de l'emploi (ou sur des politiques résistant au changement) risque d'être de plus en plus coûteux.

Le chômage est passé au Portugal de 4 % de la population active au début de cette décennie – taux nettement inférieur à la moyenne de l'UE à l'époque – à près de 8 % en moyenne en 2007, soit 2 points de plus que la moyenne de l'UE (graphique 1.12). Et le chômage de longue durée a atteint un niveau record. Alors que l'emploi total a stagné durant la majeure partie de cette période, le nombre des travailleurs titulaires d'un contrat

Graphique 1.12. **Taux de chômage : comparaison**

1995-2007



Source : OCDE, base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342630167552>

de brève durée a augmenté et le travail indépendant représente encore une forte proportion de l'emploi total.

Au Portugal, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, surtout européens, la réforme du marché du travail s'est faite tardivement et est restée assez limitée. Les mécanismes et les réglementations qui convenaient plus ou moins pour faire face aux changements de la majeure partie de la période 1985-2000 n'ont pas permis un ajustement sans heurts à l'évolution de l'environnement mondial après 2000. La réglementation du marché du travail est restée très lourde et les systèmes de contrôle, au moins jusqu'à ces derniers temps, étaient inadéquats ; de plus, une généreuse protection sociale a eu un effet contre-incitatif sur le travail. Il serait possible d'assouplir la législation protectrice de l'emploi, qui reste globalement plus restrictive que dans la plupart des pays de l'OCDE, et de mieux articuler les mesures concernant le marché du travail et la politique sociale.

Face à la nette dégradation des résultats enregistrés sur le marché du travail, le gouvernement a défini une vaste stratégie consistant à accroître la flexibilité sur le lieu de travail, à améliorer l'activation et l'aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi, tout en préservant l'incitation à travailler, et à promouvoir les initiatives visant à relever le niveau de qualification de la population. Plusieurs réformes importantes ont été mises en œuvre ces dernières années ; d'autres sont envisagées. Un profond réexamen des relations du travail, et notamment du code du travail, a abouti à la publication à la fin de 2007 du « livre blanc sur les relations du travail », qui formule des propositions précises de réforme. L'orientation générale de la stratégie de réforme est judicieuse. Il n'y a pas de remède universel pour améliorer le fonctionnement du marché du travail ; au contraire, chaque pays agence différemment ses politiques avec un succès variable (OCDE 2006, *Réévaluation de la stratégie pour l'emploi*). Ce qu'il faut, c'est trouver le juste équilibre entre la flexibilité et la protection sociale. Les mesures bien conçues de protection sociale, surtout les mesures actives du marché du travail, ont un grand rôle à jouer, parce qu'elles peuvent faciliter la transition d'un emploi à un autre tout en n'ayant pas d'effet négatif sur l'incitation à travailler. Quelques pays européens ont su accroître la flexibilité de leur marché du travail tout en améliorant leur protection sociale, afin de garantir à leurs travailleurs une certaine sécurité. Dans le

contexte portugais, il faudrait adapter ce modèle, parce qu'il présuppose un niveau élevé de coût-efficacité des programmes d'intervention. Malgré tout, ce devrait être une composante essentielle de la stratégie d'ensemble destinée à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Pour réduire les coûts d'ajustement au nouvel environnement, il faut surtout aider les jeunes à trouver un premier emploi et aussi aider les travailleurs qui perdent leur emploi à se reconverter, quel que soit leur secteur d'activité initial.

Il faut également louer, dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, l'effort de rattrapage du reste de l'OCDE. Le Portugal se situe vers le bas pour les résultats des enquêtes internationales PISA concernant les acquis des élèves. De rapides progrès sur le plan des résultats éducatifs et de la qualité des services d'enseignement seraient sans doute très bénéfiques pour la croissance économique. Une série de mesures ont été prises dans le secteur de l'éducation. On a diversifié le deuxième cycle du secondaire, notamment en développant l'enseignement technique et professionnel, ce qui est de nature à faciliter le passage de l'école à la vie active et à aider les jeunes en difficulté à trouver des emplois à plus forte productivité. Des initiatives ont également été lancées pour que les adultes participent davantage à la formation tout au long de la vie. Développer les compétences de la population qui n'est plus scolarisée est très important pour faire en sorte que la main-d'œuvre portugaise soit plus flexible et puisse ainsi faire face aux changements liés à l'évolution des échanges et aux transformations structurelles. Cela peut aussi contribuer, comme le montre l'expérience d'autres pays, à attirer dans les activités manufacturières et les services des investissements de plus haute technologie, et aussi à maximiser les retombées technologiques par interaction avec les entreprises du pays. Progresser dans cette voie contribuerait à l'expansion de la composante la plus moderne et la plus innovante de l'économie. Améliorer les qualifications de la population active ne peut se faire du jour au lendemain ; cela exige une action placée sous le signe de la continuité et un suivi rigoureux des résultats pour faire en sorte que les enseignements aient un bon rapport coût-efficacité et soient tout à fait adaptés.

Le Portugal se trouve donc confronté à deux tâches essentielles : améliorer le fonctionnement du marché du travail pour remédier à son dualisme et pour faciliter la mobilité des travailleurs ; résorber le déficit de capital humain. Le chapitre 4 sera consacré à ces questions, et plus particulièrement aux aspects suivants :

- Accroître la flexibilité du marché du travail tout en protégeant efficacement les travailleurs.
- Renforcer l'efficacité des mesures actives du marché du travail pour faciliter l'emploi ou le réemploi des travailleurs qui ont perdu leur poste.
- Poursuivre la mise en œuvre de la réforme dans l'éducation, afin d'offrir aux jeunes de meilleures perspectives d'emploi et d'améliorer le passage de la scolarité à la vie professionnelle.
- Accroître les compétences et l'adaptabilité de la population active.

Conclusions

L'économie portugaise se trouve actuellement à un tournant. Les finances publiques sont correctement gérées, mais il faut consolider l'assainissement budgétaire. Les réformes structurelles, auxquelles les directives de l'UE ont contribué, se sont poursuivies depuis le début de cette décennie et l'économie portugaise ne s'est pas fait distancer par les autres pays de l'Union européenne pour l'assouplissement de la réglementation des

marchés de produits. Des mesures ont été prises en particulier pour remédier aux restrictions législatives et réglementaires à la concurrence. Il est essentiel de maintenir l'élan des réformes si l'on veut faciliter l'ajustement des structures économiques au nouvel environnement mondial et favoriser une nette amélioration du niveau de vie. Il y a maintenant une ferme volonté politique de mettre en œuvre des mesures importantes concernant le marché du travail et l'effort actuel de recherche d'un consensus peut contribuer au processus de réforme. Il importe de ne pas différer les réformes envisagées. Une plus grande flexibilité, se doublant de programmes de protection et d'activation mieux conçus, est le meilleur moyen de favoriser la création d'emplois et faciliter le redéploiement des travailleurs d'un secteur à l'autre. Relever le niveau de compétence des jeunes et des adultes est crucial pour qu'une plus forte proportion de la population tire parti des possibilités d'emploi et participe à la croissance économique.

Notes

1. Les prévisions de l'OCDE sont celles publiées dans les *Perspectives économiques*, n° 83 (juin 2008).
2. Pour une analyse approfondie de la croissance dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, voir OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*.
3. La méthodologie utilisée pour les exercices de décomposition de la croissance comporte certaines limites et les résultats sont sensibles à la spécification de la fonction de production et à la façon de mesurer les facteurs de production. Les résultats n'ont donc qu'une valeur indicative.
4. Les découvertes des navigateurs portugais au XV^e siècle ont joué un grand rôle dans la mise en place d'un réseau commercial mondial couvrant tous les continents, et s'étendant notamment à l'Inde et à la Chine, jusqu'au Timor, au nord de l'Australie (voir Rodrigues, J. N. et T. Devezas, *Pioneers of globalisation: why the Portuguese surprised the world*, Centro Atlantic, 2007).
5. En valeur, les exportations totales de biens et de services avaient augmenté en dix ans de 6½ pour cent en 2006, alors que la progression avait été de 12½ pour cent durant la décennie précédente.
6. Voir Coe, D. T. (2007), « Globalisation and Labour Markets: Policy Issues Arising from the Emergence of China and India », OECD, *Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 63.
7. D. Hamilton et J. Quinlan (2008) dans « Globalisation and Europe: prospering in the new whirled order », illustrent ces profondes évolutions structurelles. Par exemple, le secteur automobile a connu de vastes transformations structurelles au début des années 2000, en perdant la moitié de ses emplois entre 2003 et 2006 par délocalisation, en particulier au profit des nouveaux États membres de l'UE (www.amchameu.be/Pubs/globalizationeuropeFINAL.pdf). Ces changements structurels paraissent avoir été bénéfiques pour les exportations et les investissements dans ce secteur.
8. Il faut interpréter avec prudence les flux d'IDE parce qu'ils sont sensibles en particulier aux opérations réalisées par les entreprises offshore.
9. Une concurrence plus vive influe directement sur la croissance en accélérant la productivité (OCDE, *Objectif croissance*, 2007, encadré 6.1).
10. Conway, P. et G. Nicoletti, (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 530, OCDE, Paris).
11. Pour une analyse plus complète de la mondialisation sous l'angle de l'Union européenne, voir Rae, D. et M. Sollie (2007), « Globalisation and the European Union: which countries are best placed to cope? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 586, OCDE, Paris.

ANNEXE 1.A1

Progrès dans la mise en œuvre des recommandations précédentes de l'OCDE

Ce tableau passe en revue les mesures prises comme suite aux recommandations des *Études économiques* précédentes. Les recommandations plus détaillées découlant des analyses de la présente *Étude* figurent dans les différents chapitres.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (avril 2006)
Concurrence, réglementation et infrastructures	
Préserver le rythme de l'action menée pour promouvoir la concurrence, en maintenant une étroite coordination entre l'autorité de la concurrence, les régulateurs sectoriels, l'administration et le système judiciaire.	En cours
A. Électricité	
Poursuivre la libéralisation du marché de l'électricité dans la perspective du MIBEL	Ouverture en juillet 2007 du MIBEL, marché spot conjoint avec l'Espagne
B. Gaz	
Faciliter la concurrence en améliorant la réglementation	Mise en place de l'accès des tiers au réseau de transport. Augmentation progressive de la proportion du marché ouverte, pour laquelle il y a possibilité de choix des consommateurs, et du nombre des entreprises pouvant opérer sur le marché du gaz
C. Télécommunications	
Intensifier la concurrence dans les télécommunications, notamment en dissociant la propriété du réseau de téléphonie fixe de celle du réseau câblé	Création, en novembre 2007, d'une société distincte exploitant le réseau câblé, mais il faudrait que les sociétés de téléphonie fixe et les câblo-opérateurs soient plus indépendants
Mettre en place un environnement plus propice aux entreprises	
Mettre en œuvre rapidement des mesures d'allègement des formalités et de réduction des autres coûts imposés aux entreprises, notamment pour la création d'une entreprise et la délivrance d'une autorisation	En cours, notamment avec la rationalisation des formalités pour la création d'une entreprise, l'utilisation de l'administration électronique et la large mise en œuvre du programme SIMPLEX, avec en particulier des mesures d'allègement pour les autorisations
Simplifier le système fiscal et élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu	Des mesures ont été prises pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales
Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs	
A. Optimiser le système éducatif	
Poursuivre la rationalisation du réseau d'établissements scolaires	Mise en œuvre bien avancée
Établir un plus juste équilibre entre les dépenses salariales et non salariales	En cours de mise en œuvre, avec la rationalisation des ressources humaines et une meilleure maîtrise des coûts
Continuer de renforcer la formation initiale et en cours d'emploi des enseignants	En cours de mise en œuvre

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (avril 2006)
B. Continuer d'améliorer la pertinence et la qualité des programmes	
Continuer de moderniser les programmes à tous les niveaux et suivre de près la mise en œuvre des réformes et leurs effets	En cours de mise en œuvre, notamment en mettant l'accent sur les programmes de mathématiques
Développer l'enseignement professionnel	En cours de mise en œuvre, notamment dans le cadre de l'initiative <i>Novas oportunidades</i>
C. Améliorer les systèmes d'évaluation à tous les niveaux	
Réformer le système d'évaluation des enseignants et l'utiliser pour les promotions	Introduction d'un nouveau système d'évaluation, qui aura un lien avec l'évolution de carrière
Développer l'évaluation systématique de l'efficacité des politiques et des programmes et utiliser les résultats pour la prise de décision, la gestion des établissements scolaires et le choix des usagers	En cours de mise en œuvre
D. Soutenir les élèves en difficulté et éviter l'abandon scolaire	
Repérer les élèves en difficulté et limiter les redoublements	En cours de mise en œuvre, notamment via un suivi plus étroit et un renforcement des autres parcours éducatifs
E. Améliorer l'enseignement supérieur	
Rationaliser les programmes et réorganiser le système ; améliorer la pertinence et la qualité	En cours de mise en œuvre
F. Améliorer la formation tout au long de la vie	
Encourager la formation et le recyclage des personnes qui exercent déjà un emploi	En cours, notamment avec l'initiative <i>Novas oportunidades</i>
Renforcer le système de reconnaissance, de validation et de certification des compétences	En cours, avec déjà de bons résultats
Améliorer le fonctionnement du marché du travail	
Assouplir la législation relative aux contrats à durée indéterminée, afin de faciliter l'ajustement du marché du travail et de rééquilibrer la création d'emplois en privilégiant les contrats à durée indéterminée par rapport aux contrats à durée déterminée	En discussion, en conjonction avec une simplification des procédures
Faire en sorte que le cadre des contrats de brève durée soit suffisamment souple, en vue de rendre la main-d'œuvre plus adaptable	Une révision de la réglementation applicable aux contrats de brève durée est en discussion
Faire avancer la réforme de l'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 à l'indemnisation et de politiques actives du marché du travail qui soient efficaces	Les conditions d'ouverture des droits à l'indemnisation du chômage ont été durcies : l'intervention du service public de l'emploi a été renforcée ; une réforme des politiques actives du marché du travail est en discussion
Maîtriser les coûts et améliorer les résultats dans le secteur de la santé	
Déréglementer le secteur des pharmacies	Libéralisation des prix de détail des produits pharmaceutiques (mars 2007), les pharmaciens pouvant accorder des rabais aux consommateurs. Libéralisation du régime de propriété des officines. Proposition visant à ce que les pharmacies des hôpitaux puissent vendre au public
Fixer les prix de référence au prix du générique le moins cher	Modification de la participation financière du patient ; au lieu d'un pourcentage fixe du prix du médicament de marque, c'est ce même pourcentage qui s'applique au prix du générique
Favoriser l'intégration des réseaux de prestataires	Réorganisation en cours du réseau de services hospitaliers afin d'améliorer son efficacité et les résultats sanitaires

Chapitre 2

Maintenir l'assainissement budgétaire

Le Portugal a fait de réels progrès dans la réduction du déficit budgétaire en 2006 et 2007, avec un programme d'assainissement de grande envergure, comportant des mesures à court terme et des réformes structurelles pour résoudre les problèmes de maîtrise des dépenses. En particulier, les réformes très larges de l'administration publique et des régimes de retraite s'attaquent à quelques-unes des causes profondes de la poussée des dépenses et devraient continuer de porter leurs fruits dans le moyen terme. Le principal enjeu budgétaire pour le Portugal est de consolider les résultats obtenus dans l'assainissement budgétaire et de réduire encore le déficit, en particulier grâce aux actions suivantes : achever la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique ; poursuivre la réforme des soins de santé ; améliorer la performance et l'efficacité des entreprises publiques ; prendre de nouvelles mesures pour assurer la viabilité du régime de retraite contributif, si les circonstances l'exigent ; neutraliser les pressions du vieillissement démographique sur le budget de la santé. Les progrès accomplis dans l'assainissement des finances publiques et dans la gestion du budget offrent une base solide à partir de laquelle de nouvelles améliorations devraient être réalisées pour renforcer le cadre budgétaire à moyen terme et accroître l'efficacité et l'efficacité des finances publiques.

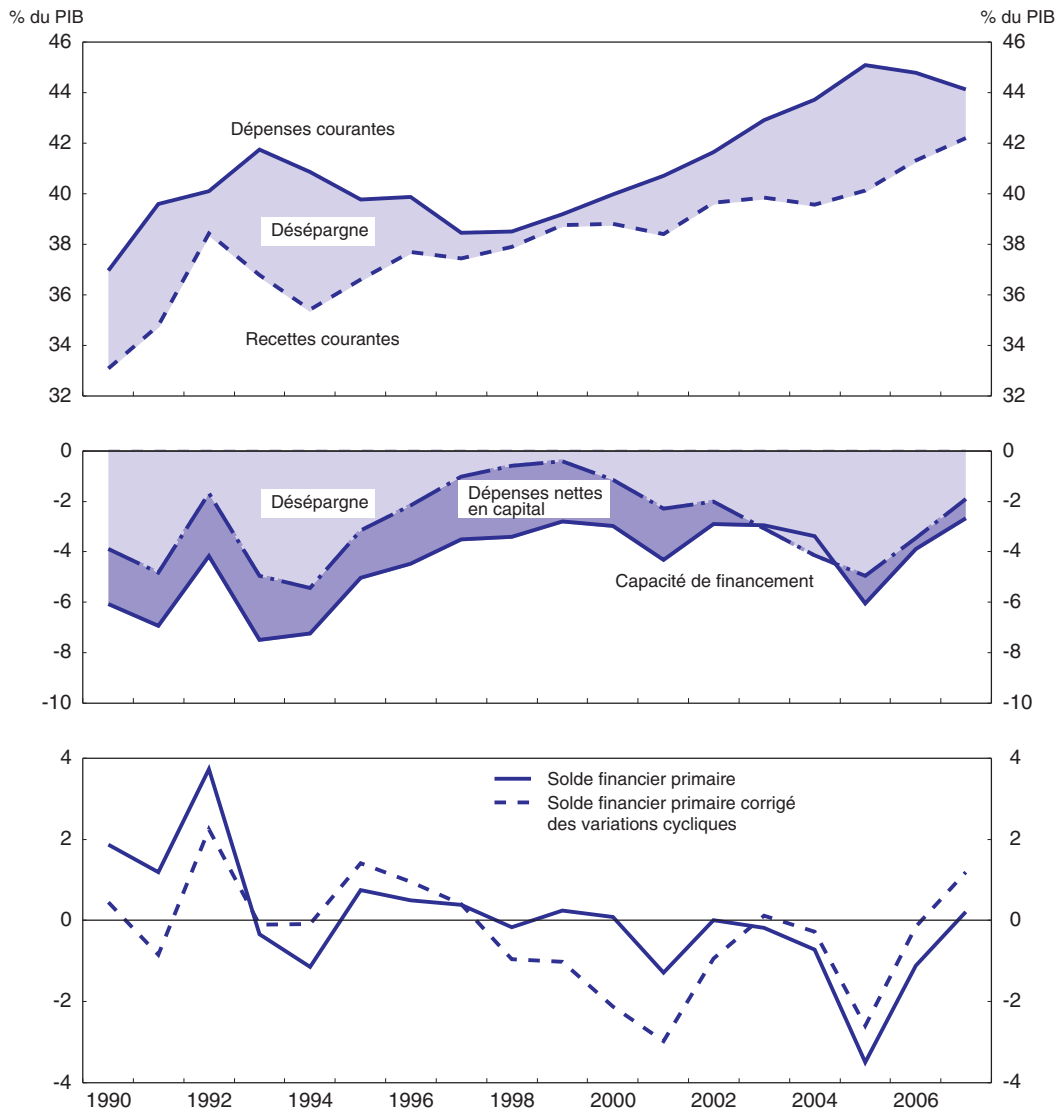
Le Portugal a enregistré une sensible amélioration de sa situation budgétaire en 2006 et 2007. Ce redressement a reflété un net changement de cap : les périodes successives d'aggravation des déficits entrecoupées de phases d'assainissement partiel et de courte durée ont fait place à une action globale et de grande envergure en vue de réduire le déficit. En 2005, le gouvernement a lancé un nouveau programme d'assainissement qui a ramené le déficit du niveau insoutenable de 6.1 % du PIB en 2005 à 2.6 % du PIB en 2007, un an avant la date prévue, selon la définition du Pacte de stabilité et de croissance (ou 2.7 % du PIB dans l'optique des comptes nationaux).

Le programme d'assainissement conjugue des mesures à court terme visant à réduire le déficit et, ce qui est plus important pour l'avenir, un large éventail de réformes structurelles destinées à résoudre les problèmes de long terme concernant les dépenses, les recettes et la gestion des finances publiques. À ce jour, des progrès notables ont été accomplis dans la mise en œuvre des réformes et le déficit budgétaire a considérablement baissé. Toutefois, il faut aller plus loin pour consolider cet acquis et réduire encore le déficit. Un nouveau renforcement du cadre de gestion budgétaire, en particulier par un plus large recours à des règles de politique budgétaire, améliorerait aussi la gestion budgétaire à moyen terme. Il est important de réduire davantage le déficit et de préserver la viabilité des finances publiques pour instaurer la stabilité macroéconomique, condition préalable d'une croissance économique solide et durable. Un équilibre budgétaire durable favorisera l'expansion de l'investissement et la croissance du PIB en réduisant l'incertitude. De même, les réformes qui moderniseront l'administration publique amélioreront l'efficacité et l'efficacéité du secteur public et contribueront ainsi à accélérer la productivité dans l'ensemble de l'économie.

Ce chapitre dresse d'abord le bilan de la gestion budgétaire au Portugal et en tire quelques enseignements. Il décrit ensuite les progrès substantiels déjà accomplis qui soutiennent l'assainissement budgétaire dans le long terme et recense les principaux domaines dans lesquels de nouvelles initiatives sont nécessaires. Enfin, il examine comment le cadre de gestion du budget pourrait être renforcé pour affronter les importants déséquilibres futurs. Les principales recommandations d'action sont résumées dans l'encadré 2.1 en fin de chapitre.


L'assainissement des finances publiques est en bonne voie

Au cours des quinze années écoulées, le solde budgétaire est passé par trois grandes phases (graphique 2.1). Tout d'abord, de 1993 à 1998, dans l'étape préparatoire à l'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM), le déficit budgétaire est tombé de 7.7 % à 3 % du PIB. Ensuite, à partir de 1998, il s'est produit une forte accélération des dépenses courantes qui, même si elle ne s'est pas manifestée immédiatement dans le solde global, a porté en définitive le déficit à 6.1 % du PIB en 2005. Enfin, en 2005, confronté à une situation budgétaire non soutenable et au dépassement de la limite de 3 % assignée aux déficits budgétaires par le Pacte de stabilité et de croissance de l'UEM, le gouvernement a engagé

Graphique 2.1. Agrégats budgétaires du secteur public¹

1. Dans l'optique des comptes nationaux.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342634764240>

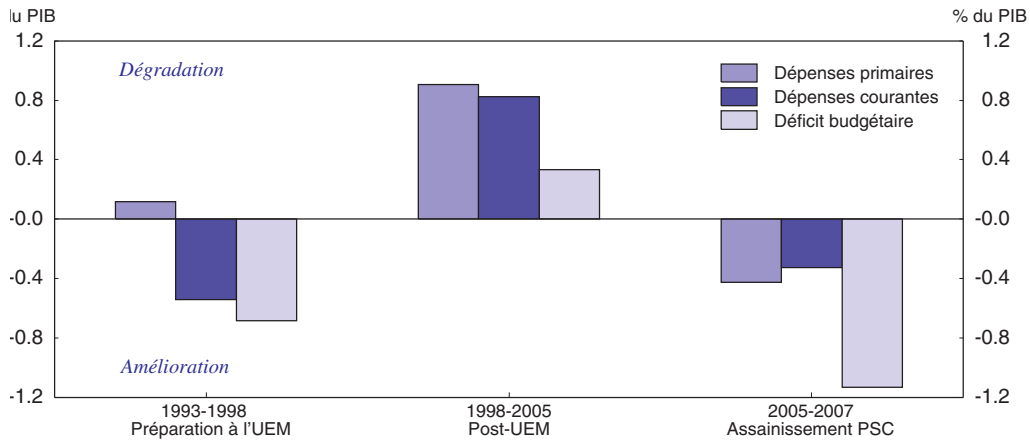
un processus énergétique d'assainissement et le déficit est revenu à moins de 2.6 % en 2007 (selon la définition du Pacte de stabilité et de croissance). Ces trois phases se distinguent par des profils différents de croissance des dépenses courantes (graphique 2.2).

Entre 1993 et 1998, l'assainissement a été obtenu par un freinage énergétique de la croissance des dépenses courantes par rapport à celle du PIB, d'où une baisse des dépenses courantes de 3.5 points de PIB (dans l'optique des comptes nationaux). Le ralentissement des dépenses courantes a résulté principalement de la contraction des paiements d'intérêts consécutive au recul des taux d'intérêt en prévision de l'entrée du Portugal dans l'Union économique et monétaire européenne (UEM), les revenus de la propriété versés par l'État accusant une baisse de 4 points de PIB. Durant la même période, la progression de la consommation publique et des dépenses de sécurité sociale a également ralenti par

rapport au PIB (graphique 2.3). Cela a suffi pour ramener la croissance des dépenses courantes primaires (dépenses courantes hors paiements d'intérêts) à 0.1 point de PIB par an en moyenne entre 1994 et 1998, contre 1.3 point par an entre 1989 et 1993. En mai 1998, le Conseil européen a confirmé que le Portugal répondait aux critères d'adhésion à l'UEM.

Graphique 2.2. Phases de la politique budgétaire

En points de PIB : variation annuelle moyenne¹



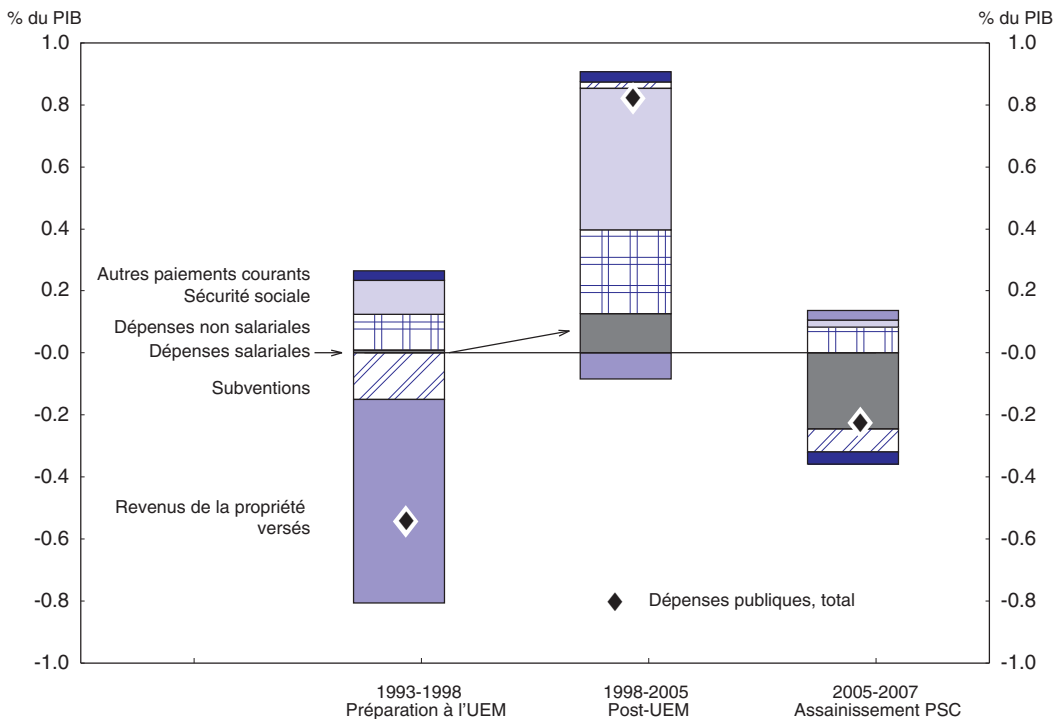
1. Dans l'optique des comptes nationaux.

Source : base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/342636531545>

Graphique 2.3. Ventilation des dépenses courantes

En points de PIB : variation annuelle moyenne¹



1. Dans l'optique des comptes nationaux.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/342667600611>

À partir de 1998, la croissance des dépenses courantes et des dépenses primaires s'est brusquement accélérée, et cette tendance a persisté jusqu'en 2005. Les dépenses courantes ont augmenté de 6 points de PIB au cours de la période de six ans s'achevant en 2005, pour atteindre alors 45 % du PIB. Le coût du service de la dette a continué de diminuer en pourcentage du PIB, mais à un rythme plus modéré que dans la période précédant 1998. Toutefois, au cours de la même période, les dépenses de consommation hors salaires ont augmenté de 2 points de PIB et les paiements de sécurité sociale de 3.7 points. L'effet sous-jacent de la variation des dépenses sur le solde budgétaire global n'a pas été immédiatement visible : le déficit global a oscillé tout au long de cette période avant de se dégrader fortement en 2005. Ces fluctuations sont dues à une hausse notable du ratio recettes/PIB en 1999 et en 2002 (pour cette dernière année, l'accroissement s'explique pour partie par le relèvement du taux de la TVA). De 2002 à 2004, les opérations en capital nettes ont également masqué la dégradation budgétaire sous-jacente. La progression des recettes en capital, la contraction des paiements en capital et la baisse des investissements publics en pourcentage du PIB ont contribué à réduire le déficit global.

De multiples facteurs ont joué un rôle dans l'alourdissement du déficit jusqu'en 2005. La dégradation peut être imputée notamment à un optimisme excessif concernant la prise en compte de la croissance future du PIB et, partant, des recettes (OCDE, 2006). Mais ce n'est là qu'une explication partielle, puisque le ralentissement de la croissance n'a commencé qu'en 2001, soit deux ans après l'accélération soudaine des dépenses. L'optimisme irraisonné envers les effets de la réforme fiscale de 2001 sur les rentrées nettes d'impôts ainsi que les conséquences qu'ont eues pour les recettes les réductions d'impôts sur les sociétés en 2002 ont également contribué au creusement du déficit. Toutefois, comme indiqué dans les précédentes *Études* du Portugal, la principale cause de la montée du déficit a été l'expansion rapide des dépenses primaires courantes. Cette tendance reflétait une progression insoutenable des dépenses du système de sécurité sociale et des dépenses de personnel, qui exigeait de profondes réformes pour permettre une réduction durable du déficit.

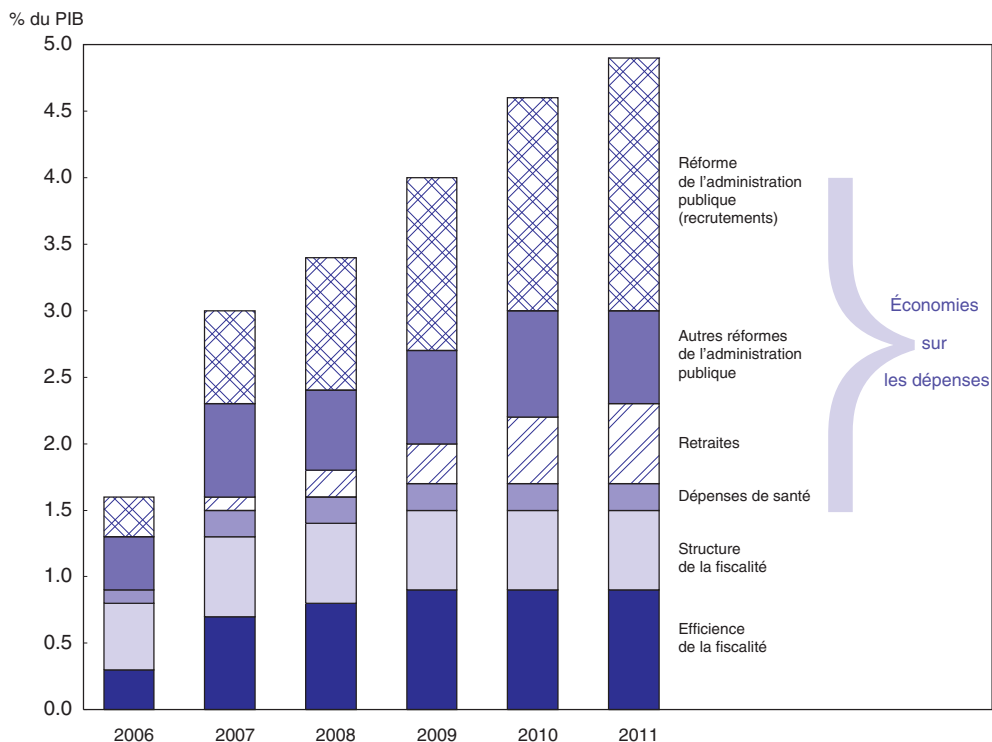
Assurer l'assainissement par la réforme structurelle

Le Programme de stabilité et de croissance (PSC) 2005-09 et ses versions ultérieures ont conjugué des réformes structurelles à court et à long terme en vue d'éliminer les pressions sous-jacentes sur les dépenses. Ces programmes se distinguent des programmes de stabilité antérieurs par les résultats obtenus et par des efforts plus vigoureux pour mettre en œuvre des réformes qui s'attaquent aux causes profondes de la croissance des dépenses. La principale preuve des avancées sur le front des finances publiques est la nette modération de la croissance des dépenses courantes et primaires par rapport à la croissance du PIB en 2006 et 2007, après une série de tentatives infructueuses entre 1999 et 2005. Le défi à présent est de maintenir l'élan de la réforme structurelle, d'autant plus que la pression immédiate liée à un déficit budgétaire très élevé a disparu, celui-ci ayant été ramené sous la limite de 3 % fixée par le Pacte de stabilité et de croissance. Selon les travaux de l'OCDE, retarder les réformes d'assainissement budgétaire, même pour de courtes périodes, s'avère politiquement coûteux. Des simulations font apparaître que dans le cas du Portugal un report de deux ans seulement accroîtrait d'environ 15 % les coûts politiques de l'assainissement en ce qui concerne l'ampleur et la rapidité requises des ajustements du solde budgétaire (Cournède, 2007)¹.

Les principales mesures d'assainissement au titre du PSC devraient permettre d'économiser 4.9 points de PIB entre 2006 et 2011, dont environ 3½ points grâce aux coupes dans les dépenses. Ces mesures peuvent être regroupées en trois grandes catégories : restructuration de l'administration publique ; freinage des dépenses sociales ; accroissement des recettes grâce à des modifications fiscales, à des gains d'efficacité et à une intensification de la collecte de cotisations de retraite et d'assurance-maladie (graphique 2.4). C'est la restructuration de l'administration publique qui apportera sans doute la principale contribution, à raison de 2.6 points de PIB sur la période couverte par le programme, suivie par l'accroissement des recettes fiscales et des cotisations sociales (1½ point) et par le freinage des dépenses sociales (0.8 point). La principale composante de la réforme de l'administration publique est le contrôle des admissions et recrutements, qui devrait permettre d'économiser 1.9 point de PIB sur la période 2006-2011.

Quelques mesures clés ont déjà été mises en œuvre : relèvement de la TVA de 19 à 21 % en juillet 2005, renforcement de l'administration de l'impôt, réorganisation de la structure de l'administration publique (PRACE), réduction du nombre des fonctionnaires et gel des promotions et ajustements de salaire automatiques (voir l'annexe 2.A1)². Ces réformes, de même que le dynamisme des rentrées d'impôts sur les sociétés lié à la reprise de la croissance après 2005 et à une meilleure administration de l'impôt, en particulier par une lutte plus efficace contre la fraude et l'évasion, ont contribué à une forte baisse du déficit budgétaire. Entre 2005 et 2007, le déficit budgétaire global est tombé de 6.1 % à moins de 2.6 % du PIB, et le déficit corrigé des influences conjoncturelles s'est réduit de

Graphique 2.4. **Impact attendu des principales mesures d'assainissement**



Source : Programme de stabilité et de croissance 2006-11, décembre 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342667608368>

quelque 2.5 points de pourcentage. D'autres mesures importantes contribueront beaucoup à l'assainissement des finances publiques dans le long terme ; on peut citer l'alignement du régime de retraite des fonctionnaires sur le régime général, introduit en janvier 2006, et la réforme du système général de sécurité sociale, engagée en janvier 2007.

Des progrès remarquables ont été accomplis dans la réduction du déficit, mais il reste d'autres actions à mener pour l'abaisser davantage. À terme, la maîtrise des dépenses courantes sera le principal moyen de réduire le déficit, car les augmentations de recettes, qu'elles soient discrétionnaires ou induites par l'évolution conjoncturelle, joueront un moindre rôle. Des efforts supplémentaires s'imposent en ce qui concerne la réforme de l'administration publique, les dépenses sociales, l'administration de l'impôt et la gestion des comptes publics. En particulier, la poursuite de l'assainissement passe par le remplacement de dispositifs efficaces mais temporaires par des réformes plus durables, qui sont plus complexes à mettre en œuvre. Il reste notamment aux autorités à appliquer intégralement le nouveau régime de rémunération et de carrière des fonctionnaires, afin de remplacer le gel des promotions et des augmentations de salaire automatiques, qui ne peut pas durer indéfiniment. Selon le dernier PSC, les dépenses d'équipement devraient à nouveau augmenter en 2008, après les baisses en termes nominaux et réels intervenues entre 2005 et 2006, ce qui rend d'autant plus impérative la maîtrise des dépenses courantes.

Réforme de l'administration publique et efficience de l'État

L'ambitieuse réforme de l'administration publique implique une refonte de la fonction publique portugaise dans deux grands domaines, à savoir une réorganisation de l'administration centrale et une vaste réforme de la gestion des ressources humaines, couvrant le recrutement, les carrières, les contrats et les rémunérations (encadré 2.1). Il importe d'appliquer intégralement la réforme pour faire en sorte que le processus d'assainissement budgétaire soit durable. Les dépenses pour les fonctionnaires ont augmenté de 0.8 % du PIB entre 1999 et 2005, ce qui a contribué à la dégradation du solde budgétaire. De plus, le Portugal se classe au quatrième rang des pays de l'OCDE pour le montant total des dépenses en faveur des fonctionnaires rapportées au PIB, alors que la part des fonctionnaires dans l'emploi total y est inférieure à la médiane OCDE (graphique 2.5). Des mesures permettant de maîtriser les dépenses salariales et d'améliorer leur efficience sont cruciales pour s'attaquer à cet important facteur structurel de croissance des dépenses.

Des progrès substantiels ont déjà été accomplis dans la réforme de l'administration publique. La réorganisation du secteur de l'État est largement achevée et l'on a constaté une réduction de 26 % du nombre des directions générales et des organismes publics, ainsi qu'une réduction de 22 % des postes de gestion de niveau supérieur. La principale tâche restante en termes de réorganisation de l'administration publique consiste à restructurer les services locaux et régionaux fournis par l'administration centrale. Le nombre des structures de prestation de services doit être ramené de 30 à l'heure actuelle à 2 seulement. La première structure est un modèle à 5 régions et la seconde est un modèle à 18 districts. Le modèle à 18 districts sera utilisé pour la prestation de services de sécurité, de sécurité sociale et d'aide financière. Tous les autres services seront fournis dans le cadre du modèle à 5 régions.

Dans le cadre de la réorganisation de l'administration publique, le gouvernement a aussi commencé d'appliquer un mécanisme de mobilité des agents pour faciliter la

Encadré 2.1. La réforme de l'administration publique : principales mesures

La vaste et profonde réforme de l'administration publique représente une composante majeure de la stratégie d'assainissement budgétaire engagée en 2005. Au-delà de l'assainissement des finances publiques, cette réforme vise à améliorer la qualité des services publics et à renforcer la gouvernance des institutions publiques. En augmentant l'efficacité globale du secteur public, elle peut contribuer à une meilleure allocation des ressources dans l'économie et, en définitive, à une plus forte croissance économique.

Les deux grands axes de la réforme sont la gestion des ressources humaines et la réorganisation des services publics ; les principales actions sont les suivantes :

Gestion des ressources humaines :

- Réforme des contrats, des carrières et des rémunérations.
- Réforme des services, de la gestion et des systèmes d'évaluation des performances des agents.
- Mise en place d'un mécanisme de mobilité interne (centrale d'échange de personnel).
- Règle prévoyant le recrutement d'un seul nouveau fonctionnaire pour deux départs (mesure temporaire).

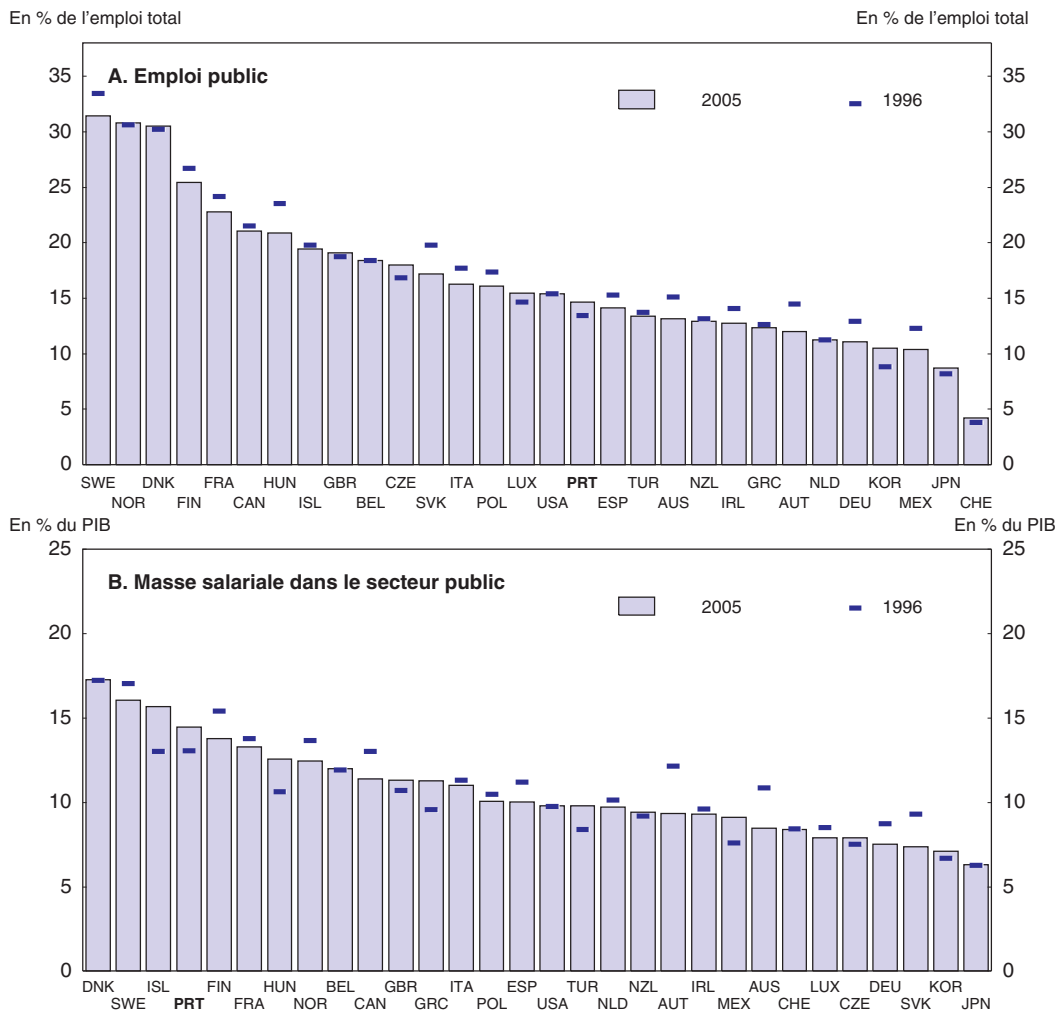
Programme de restructuration de l'administration centrale de l'État (PRACE) :

- Redéfinition des structures, des missions et des responsabilités des services publics.
- Mise en place de services partagés (exemples : Société pour la gestion partagée des ressources de l'administration publique (GeRAP) et Agence nationale des achats publics (ANCP)).
- Réduction (de 30 à 2) du nombre des modèles de division régionale pour les services publics.

rationalisation des services et améliorer l'efficacité du secteur public. Ce dispositif permet aux administrations et ministères d'affecter leurs agents en surnombre à une centrale d'échange de personnel. Les responsables d'autres administrations sont tenus de recruter en priorité dans cette centrale d'échange (encadré 2.2).

La centrale d'échange de personnel est a priori un moyen innovant d'améliorer l'efficacité du secteur public, mais la façon dont elle fonctionnera dans la pratique sera cruciale pour déterminer les gains nets que l'État réalisera en termes de dépenses et de productivité. Ce dispositif peut aussi faciliter la mise en œuvre de la réforme dans son ensemble, car il permettra de traiter le cas des agents qui ne sont plus indispensables, mais qui ont été nommés fonctionnaires à vie et ne peuvent donc pas être licenciés. Il est encore trop tôt pour savoir si ce mécanisme se montrera efficace pour réaffecter les agents à des emplois plus efficaces, étant donné que les évaluations des services administratifs sont en cours. Pour que ce dispositif ne soit pas trop coûteux, il est important de faire respecter les règles destinées à empêcher les abus. La maîtrise des coûts suppose aussi que le mécanisme améliore l'appariement agents/emplois ainsi que l'organisation de la main-d'œuvre restante. L'avantage net de ce dispositif pour l'État et l'économie dans son ensemble dépend des économies sur les salaires et des gains nets de productivité résultant du transfert d'un agent à la centrale d'échange ou de son transfert de la centrale à un autre emploi public.

Graphique 2.5. Taille du secteur public



Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

L'efficacité avec laquelle le programme favorise un meilleur appariement entre agents et postes dépend des incitations qu'il crée à rechercher un nouvel emploi. D'un côté, les agents restant dans la centrale peuvent conserver les deux tiers de leur dernière rémunération, ce qui peut être un montant trop élevé pour les inciter à rechercher un emploi dans le secteur public ou privé, en les dissuadant ainsi de sortir de la centrale. Mais, d'un autre côté, cette contre-incitation est atténuée du fait que, s'ils trouvent un emploi dans le secteur privé, les agents quittant la centrale perçoivent une partie de la rémunération qu'ils percevaient lorsqu'ils étaient dans la centrale, ce qui réduit le taux marginal effectif d'imposition. Ce programme risque néanmoins de créer un groupe nombreux d'agents à faible productivité qui restent en permanence dans la centrale d'échange de personnel, à un coût encore considérable pour l'État. Le mécanisme de mobilité devrait s'accompagner de programmes (orientation professionnelle et recyclage, par exemple) pour aider les salariés à trouver un nouvel emploi dans le secteur public ou dans le secteur privé. Le maintien des paiements dans la centrale d'échange de personnel pourrait être subordonné au respect par les salariés de ces obligations de formation.

Encadré 2.2. La centrale d'échange d'emplois publics

Pendant leur séjour dans la centrale d'échange de personnel, les employés du secteur public perçoivent un certain pourcentage de leur salaire antérieur. Durant les deux premiers mois (phase 1), ils touchent 100 % de leur salaire, et au cours des 10 mois suivants (phase 2), les cinq sixièmes. Au bout d'un an (phase 3), leur rémunération tombe à 2/3 du salaire antérieur et les autres prestations sont ajustées en conséquence. Ils peuvent rester indéfiniment dans la centrale d'échange de personnel en percevant les deux tiers de leur salaire et les prestations qui s'y rattachent. Durant chacune des trois phases, ils sont payés sur la base de 14 mois par an, comme dans la fonction publique, et ils conservent leurs droits aux congés payés et spéciaux. Ils sont tenus de suivre une formation si celle-ci leur est offerte. La période passée la centrale d'échange de personnel est prise en compte dans le calcul des droits à pension.

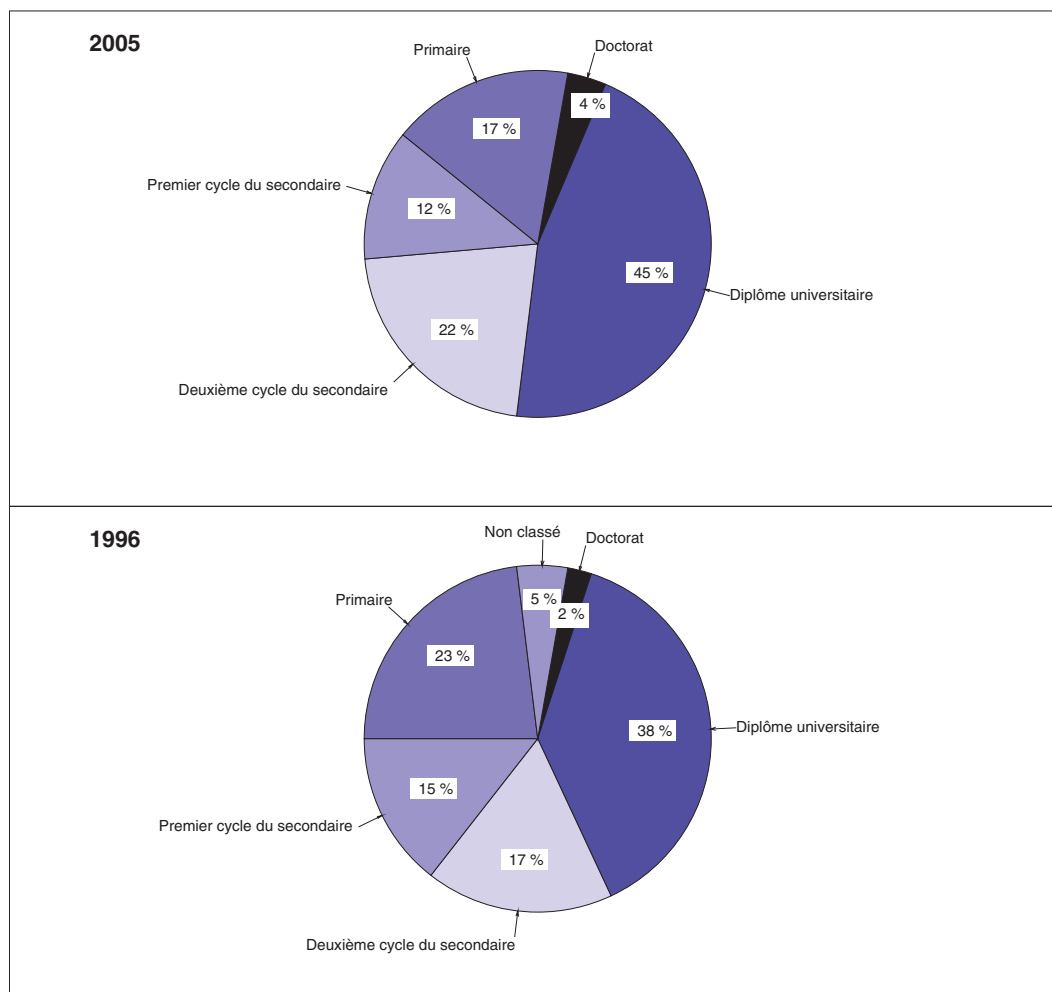
Au cours de la première année (phases 1 et 2) passée dans la centrale d'échange de personnel, les agents demeurent à la disposition de l'État et ne peuvent pas rechercher un emploi dans le secteur privé. Au bout d'un an, ils sont autorisés à chercher un emploi privé, mais il peut leur être demandé de réintégrer la fonction publique. Si un poste leur est offert dans l'administration publique, ils sont tenus de l'accepter. S'ils trouvent un emploi dans le secteur privé, l'État continue de leur verser un pourcentage de la rémunération qu'ils percevaient lorsqu'ils étaient dans la centrale d'échange (dans le cadre du dispositif exceptionnel). À tout moment, un agent se trouvant dans la phase 1 ou 2 est autorisé à passer sans délai à la phase suivante.

Il existe un dispositif exceptionnel pour les agents qui se trouvent dans les phases 2 ou 3. En vertu de ce dispositif, les agents n'ont pas de droits ni d'obligations. Ils perçoivent 70 % de leur dernier revenu dans la centrale durant les cinq premières années, 60 % de la sixième à la dixième année et 50 % par la suite. Ils touchent leur salaire sur une base de 12 mois et n'ont pas droit aux congés payés. Ils ne sont pas tenus de suivre une formation ou d'accepter une offre d'emploi de l'État. L'agent doit s'inscrire dans le dispositif exceptionnel pour une durée minimum de 12 mois.

Des progrès considérables ont été réalisés dans le volet « gestion des ressources humaines » de la réforme de l'administration publique. Ce qui reste à faire, c'est mettre en œuvre concrètement et dans sa totalité le nouveau système de gestion des ressources humaines. Des changements ont déjà été apportés au régime de recrutement, avec la règle générale « une embauche pour deux départs », même si ses modalités précises d'application dépendent de la région. Cette règle, qui restera en vigueur jusqu'à fin 2009, a permis de ramener les effectifs de 748 000 agents en 2005 à environ 709 000 en 2007. Tandis qu'elle se montre efficace pour maîtriser l'emploi public, cette règle risque de compromettre l'amélioration tendancielle de la qualité de la fonction publique. L'application du principe « une embauche pour deux départs » pourrait nuire à la qualité de la main-d'œuvre, les agents à faible productivité restant en place alors que les meilleurs partent pour profiter de nouvelles occasions et ne sont remplacés qu'à 50 %. Ce problème ne se pose pas encore vraiment : presque tous les départs ont été le fait d'agents prenant leur retraite, généralement remplacés par des travailleurs plus jeunes et plus qualifiés, ce qui a contribué au relèvement du niveau général des qualifications dans le secteur public. Entre 1996 et 2006, la proportion de diplômés de l'université est passée de 40 % à 49 % de l'effectif total, tandis que la part des titulaires d'un diplôme du premier cycle du secondaire ou de niveau inférieur est tombée de 38 % à 25 % (graphique 2.6).

Graphique 2.6. **Structure des qualifications dans le secteur public**

En pourcentage de l'emploi public



Source : Autorités nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342700562470>

Parmi les autres réformes de la gestion des ressources humaines figure l'adoption d'un nouveau régime des carrières, contrats et rémunérations qui remplacera l'actuel gel temporaire des promotions et des suppléments de salaire automatiques. La loi instaurant le nouveau régime des carrières, promotions et salaires est entrée en vigueur en mars 2008. Elle prévoit notamment que le nombre de types de contrats de travail passera de sept à l'heure actuelle à deux seulement ; la procédure de nomination ne s'appliquera qu'aux agents exerçant des fonctions publiques essentielles (système judiciaire, forces de sécurité, diplomates et agents chargés des enquêtes criminelles) ; tous les autres fonctionnaires auront un contrat dont les dispositions sont très similaires à celles en vigueur dans le secteur privé. On constate une différence essentielle par rapport au système précédent : alors que la nomination s'appliquait auparavant à tous les fonctionnaires et pour toute la vie active, il existe désormais un contrat qui peut être résilié, conformément aux pratiques en vigueur dans le secteur privé. Par ailleurs, le nombre de catégories d'emplois a été ramené de 1 400 à 3 : les cadres hautement qualifiés (études supérieures), les employés

d'administration (ayant un niveau d'instruction équivalent à celui de l'enseignement secondaire) et le personnel de soutien.

Parmi les modifications du régime de rémunération prévu par le nouveau système de ressources humaines figurent l'abandon de la progression automatique des salaires tous les trois ans, qui provoquait une dérive salariale, la réduction du nombre des barèmes, ramenés de 30 à 1, l'instauration d'un lien direct entre les majorations de salaire/les promotions et l'évaluation des performances, la mise en place de primes fixes représentant 8-9 % du salaire annuel de base. Ces primes seront versées à une fraction d'environ 5 % des agents dont les évaluations sont les plus élevées ou parmi les plus élevées. Les responsables au niveau de directeur général ont une plus grande latitude pour gérer le budget du personnel, et peuvent notamment déterminer l'allocation des fonds supplémentaires pour payer des majorations et des primes ou pour recruter de nouveaux agents. La loi sur les carrières, promotions et salaires institue des primes et limite l'augmentation des prestations au lieu de maintenir celles-ci à un niveau fixe en pourcentage du salaire. En outre, l'évaluation des services effectuée par les ministères, qui est une composante des évaluations des agents, est entrée en vigueur en janvier 2008. Enfin, s'agissant des hauts responsables, le gouvernement a fixé trois principaux critères pour 2008 : gestion du budget, réduction des retards dans le paiement des fournisseurs et progrès accomplis dans l'évaluation des agents.

Au total, les réformes de la gestion des ressources humaines représentent une étape importante vers l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités de la fonction publique au Portugal, et elles contribueront à atténuer les pressions structurelles sur les dépenses courantes. Le gouvernement ne doit pas différer la mise en œuvre concrète de ces mesures ; pour en faciliter l'application, il faudrait envisager des formations conçues pour aider les gestionnaires à adopter le système d'évaluation des performances. Cela permettra d'étendre les retombées bénéfiques de la réforme et de minimiser le risque de voir une exécution imparfaite créer des motifs d'insatisfaction.

Outre qu'elles contribuent à l'assainissement budgétaire, les réformes de l'administration publique sont susceptibles de favoriser la croissance économique globale en améliorant l'efficacité des services publics. Les autorités ont engagé des initiatives complémentaires qui renforceront la contribution globale de l'administration publique à l'efficacité au Portugal ; il s'agit notamment des mesures de promotion de l'administration électronique (encadré 2.3) et du programme SIMPLEX visant à alléger les charges administratives et réglementaires des entreprises (chapitre 3).

Améliorer la maîtrise des dépenses

Retraites

Pensions comprises, les paiements de sécurité sociale ont augmenté de 3.7 points de PIB entre 1999 et 2005. Ce poste a représenté à lui seul plus de la moitié de l'accroissement total du ratio dépenses courantes/PIB au cours de la même période. Les dépenses au titre des pensions de retraite privées et publiques représentent environ 75 % des paiements de sécurité sociale et contribuent pour une large part à cette tendance globale³. La croissance des retraites reflète deux grands facteurs : l'augmentation du nombre de pensionnés due au vieillissement de la population, et une hausse du montant moyen de la pension. Il est indispensable de modérer la croissance des dépenses de retraite pour améliorer le solde budgétaire, et les récentes réformes du système y contribueront.

Encadré 2.3. L'administration électronique

L'administration électronique est un important volet de la réforme de l'administration publique. L'Agence pour la réforme des services publics, placée sous l'autorité du secrétaire d'État à la Modernisation administrative, exécute et coordonne la politique en matière d'administration électronique. Tous les autres ministères participent à la définition et à la mise en œuvre des projets d'administration électronique.

Les initiatives sur le front de l'administration électronique consistent à introduire des processus électroniques (dans certains cas, ils remplacent les processus papier, dans d'autres ils représentent une solution de rechange), à instaurer l'identification électronique et à mettre en place des achats publics en ligne. Le processus de suppression des obstacles législatifs ou réglementaires à l'administration électronique est engagé. Les réformes visent à octroyer une validité légale aux documents électroniques, de façon à en faire des substituts parfaits des documents papier. L'une des principales préoccupations est de sécuriser l'accès aux données et de veiller à ce que le partage d'informations entre les services publics se conforme aux règles de protection de la vie privée. L'adoption des processus électroniques implique l'instauration de cartes d'identité électroniques. L'objectif est d'attribuer à chaque citoyen ou entreprise un code d'authentification numérique qui pourrait être utilisé pour toute opération interactive avec d'autres citoyens ou entreprises ou avec les services publics¹. Pour sa part, l'administration publique devrait disposer des outils nécessaires pour une communication électronique sûre entre ses différents services.

La mise en œuvre des processus d'administration électronique devrait améliorer encore l'efficacité des services publics et réduire les coûts, grâce à la suppression des doublons, au remplacement du papier par des processus informatiques et aux économies d'échelle résultant des services partagés. Ainsi, le portail de la sécurité sociale (*Segurança Social Directa*) permet aux citoyens et aux entreprises de mettre en ligne des informations qui peuvent ensuite être consultées par différents ministères, notamment les ministères du Travail et des Finances. Les réponses de l'administration aux citoyens et aux entreprises gagneront vraisemblablement en promptitude et en exactitude, ce qui stimulera la compétitivité de l'économie dans son ensemble. En outre, l'amélioration du partage de l'information et de la transparence permettra un meilleur contrôle de la performance des services publics et du respect des règles par les citoyens et les entreprises.

Le nombre des services administratifs en ligne a augmenté, les délais et les coûts d'utilisation ont diminué et, dans certains cas, les dépenses publiques ont baissé. Toutefois, ces projets n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse globale coûts-avantages. Les dépenses en faveur de l'administration électronique doivent être justifiées par des estimations des coûts et avantages prévus d'un projet, avec un cadre pour l'évaluation des résultats. Cette approche permettrait de bien jauger le rendement attendu de l'investissement dans l'administration électronique, d'améliorer l'obligation de rendre compte des résultats et de faire en sorte que les ressources soient allouées aux projets offrant les gains nets les plus élevés.

Le développement de l'administration électronique pourrait se heurter à certains obstacles du côté de la demande. En 2005, le Portugal comptait un faible pourcentage de ménages équipés d'un ordinateur personnel (42.5 %), alors que la moyenne OCDE (23 pays) s'établissait à 59.8 %. La même année, le pourcentage des ménages ayant accès à l'Internet était de 31.5 % au Portugal contre 50.4 % en moyenne dans ces 23 pays de l'OCDE², et en 2006 la demande de services d'administration électronique était plus faible au Portugal que dans 27 autres pays de l'UE³. Toutefois, le pourcentage de services publics disponibles en ligne au Portugal était de 60 %, au lieu de 48 % pour la moyenne des pays de l'UE25⁴.

Encadré 2.3. L'administration électronique (suite)

Il est à craindre que seuls quelques utilisateurs privés adopteront les procédures d'administration électronique, et l'État devra donc continuer à fournir simultanément des services d'administration électronique et des services traditionnels en vis-à-vis, ce qui alourdirait les coûts. Le faible niveau des compétences informatiques freine la demande de services d'administration électronique : en effet, une fraction importante de la population ne sait pas utiliser l'ordinateur ou l'Internet ; aussi des programmes publics de formation et d'éducation dans ce domaine constituent des mesures complémentaires importantes. Toutefois, les résultats mettront un certain temps à se concrétiser. Dans l'intervalle, le gouvernement devra maintenir les bureaux traditionnels d'accueil du public, ce qui limitera les économies dans ce domaine. À court terme, les principales réductions de coûts découlant de l'administration électronique viendront probablement des services de soutien, à condition que le dispositif soit complété par de nécessaires réformes de l'administration publique.

La passation électronique des marchés publics est adoptée progressivement par l'État. L'objectif est de réduire le coût des achats publics, en élargissant l'éventail des fournisseurs potentiels et en améliorant la transparence et l'efficacité du processus. Il est prévu de créer une centrale d'achats électroniques (*Central de Compras*) dans chaque ministère. En décembre 2007, huit ministères avaient déjà leur propre centrale, dont deux des ministères qui représentent la plus grande fraction des dépenses publiques : le ministère de l'Éducation (20 services et 312 écoles sont impliqués, avec une réduction moyenne des coûts de 14.2 %) et le ministère de la Santé (45 services impliqués, avec une réduction moyenne de 21.7 % des coûts liés aux acquisitions).

1. Le certificat électronique est déjà en vigueur pour les entreprises. Pour les personnes physiques, une carte de citoyen est en cours d'introduction. Elle remplacera l'actuelle carte d'identité, la carte de contribuable, la carte de sécurité sociale, la carte d'électeur et la carte d'utilisateur du Service national de santé, et comportera une puce renfermant des données numériques et d'autres informations (voir www.cartaodocidadao.pt).
2. Source OCDE – statistiques.
3. Selon Eurostat, le pourcentage d'individus ayant utilisé Internet au cours des trois mois précédents, pour des opérations interactives avec les autorités publiques était de 30 % dans l'UE27 et de 19 % au Portugal. Le pourcentage d'entreprises utilisant l'Internet pour des opérations interactives avec les autorités publiques était de 63 % dans l'UE27 et de 60 % au Portugal (dans <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>).
4. Données disponibles sur : www.planotecnologico.pt/.

En octobre 2006, le gouvernement et les partenaires sociaux ont adopté un nouveau cadre pour le sous-système général de la sécurité sociale. Cette réforme est entrée en vigueur en 2007 et ses principaux éléments ont été également introduits dans le régime des fonctionnaires⁴. La réforme générale comprend quatre grandes mesures : une pénalisation financière plus lourde en cas de retraite anticipée, une nouvelle règle d'actualisation des pensions, un avancement de la date de passage à la nouvelle formule de calcul des pensions, et l'adoption d'un nouveau coefficient de viabilité qui permet de corriger la prestation de retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie moyenne (encadré 2.4).

Ces initiatives représentent une avancée considérable vers la maîtrise d'un important facteur structurel de hausse des dépenses courantes. Elles serviront à appuyer l'assainissement budgétaire dans le moyen terme et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques du Portugal. Selon les estimations de la Commission européenne et des autorités nationales, la réforme aura pour effet de réduire le déficit du

Encadré 2.4. Mesures de réforme des retraites

La pénalité financière pour retraite anticipée a été portée de 4.5 % par an à 0.5 % par mois (soit 6 % en taux annuel). Cette règle est en vigueur dans le régime général depuis 2008, et à partir de 2015 elle sera étendue au régime des fonctionnaires. Une nouvelle règle d'actualisation des pensions a été instaurée : désormais, les ajustements ne sont plus discrétionnaires et se fondent sur une formule qui prend en compte l'IPC passé, la croissance du PIB réel et le niveau de la pension. La règle est progressive dans la mesure où, pour un niveau donné de hausse de l'IPC et de croissance du PIB, les ajustements des pensions de faible montant sont plus importants que ceux des pensions élevées. Si la croissance du PIB est inférieure à 2 %, seul l'IPC entre en compte pour l'ajustement des pensions. En 2002, la formule de calcul des pensions a été modifiée : alors qu'auparavant seules les dix meilleures des quinze dernières années d'une carrière étaient retenues, désormais la totalité des gains sur l'ensemble de la période de cotisation est prise en compte*. Cette disposition devait être instaurée en 2017, mais elle a été avancée à 2007 pour le régime général et à 2008 pour le régime de la fonction publique. Un coefficient de viabilité a été introduit en 2008 ; la formule de la pension sera multipliée par un coefficient de pénalité égal au rapport entre l'espérance de vie à l'âge de 65 ans en 2006 et l'espérance de vie au même âge dans l'année précédant le départ à la retraite.

* Décret-loi 35/2002.

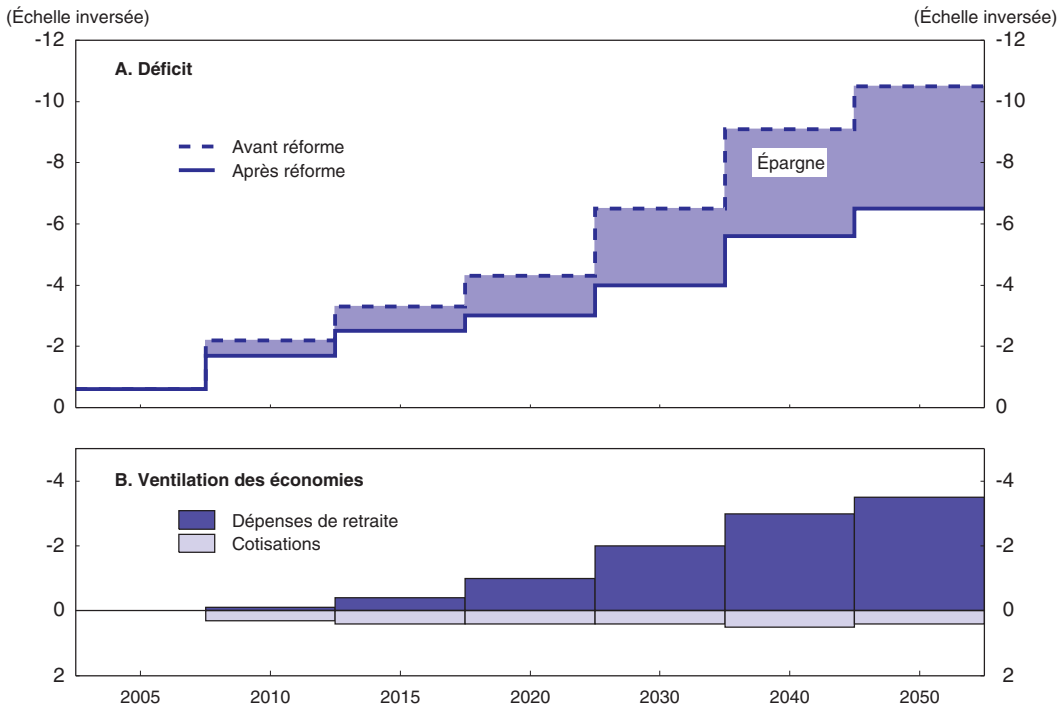
compte de la sécurité sociale de 4 points de PIB à l'horizon 2050, essentiellement grâce à des compressions de dépenses, mais il subsistera néanmoins un déficit de 6 % du PIB en 2050 (graphique 2.7). Toutefois, il ressort de simulations sur le modèle MISS de la Banque du Portugal⁵ que les économies pourraient être plus importantes, suivant le comportement des travailleurs (Banque du Portugal, 2007). En particulier, les résultats de la Commission se fondent sur l'hypothèse que tous les travailleurs sont prêts à accepter la pénalité financière que représente le coefficient de viabilité et qu'ils prennent leur retraite à l'âge légal de 65 ans. À l'autre extrême, si tous les travailleurs diffèrent leur retraite et la prennent au moment où l'effet du coefficient de viabilité est annulé, le déficit sera alors réduit d'environ 7 points de pourcentage. Toutefois, même dans ce cas extrême, le compte de la sécurité sociale deviendrait déficitaire ces prochaines décennies, ce qui implique qu'une nouvelle réforme des retraites pourrait devoir être mise en œuvre.

Santé


La santé est une composante majeure des dépenses publiques et l'évolution des dépenses dans ce domaine présente d'importantes conséquences pour le solde budgétaire global et son évolution. En 2005, les dépenses publiques courantes de santé représentaient 14.9 % des dépenses totales des administrations publiques ; les dépenses publiques totales de santé s'élevaient à 7.4 % du PIB⁶. Pour instaurer la maîtrise et l'efficacité des dépenses dans ce secteur, il faut relever un certain nombre de défis, notamment les pressions liées au vieillissement de la population et la montée rapide des prix due aux percées technologiques et au fait que les fournisseurs jouent un rôle prescripteur beaucoup plus marqué que ce n'est le cas dans les autres catégories de services. Augmenter l'efficacité et renforcer la maîtrise des dépenses peut permettre d'améliorer les résultats sanitaires, car les ressources ainsi économisées pourront être utilisées pour accroître le volume et la qualité des prestations dans d'autres sous-secteurs de la santé.

Graphique 2.7. Retraites : déficit et dépenses avant et après la réforme de 2006

En pourcentage du PIB



Source : Ministère du Travail et de la Solidarité sociale et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342740765510>

Afin d'améliorer l'efficacité, la maîtrise des dépenses et les résultats sanitaires, une réforme du secteur de la santé a été lancée en 2002. Elle comportait les volets suivants : réorganisation des hôpitaux ; modification du régime des paiements pharmaceutiques ; libéralisation du régime de propriété des officines et autorisation de nouvelles pharmacies dans les hôpitaux ; réforme du système de soins primaires ; mise en place du réseau de soins de longue durée (principalement pour les personnes âgées, mais aussi pour les malades chroniques) ; amélioration de la gestion des ressources humaines dans le secteur.

Les réformes mises en œuvre jusqu'ici ont eu à la fois un impact notable sur les dépenses publiques de santé et un certain effet positif sur l'efficacité, la croissance des dépenses du Service national de santé (SNS – *Serviço Nacional de Saúde*) revenant de 7.8 % en 2004 à 4.9 % en 2005 et à 0.3 % en 2006. La réorganisation du réseau de services hospitaliers⁷, la modification du modèle de gestion des hôpitaux et l'adoption de plusieurs mesures destinées à réduire les dépenses publiques en produits pharmaceutiques ont été les principaux facteurs qui ont contribué à cette baisse.

Les hôpitaux ayant un statut d'entreprises publiques (entreprises hospitalières, encadré 2.5), en particulier, affichent des gains d'efficacité qui ne sont pas réalisés aux dépens d'une diminution de la qualité et de l'accès. En 2006, les coûts hospitaliers totaux ont baissé de 1.3 % et la production a augmenté (à titre d'exemple, le nombre des consultations s'est accru de 4 % et celui des actes chirurgicaux de 3.6 %). Mais en dépit de ces réductions de coûts et de gains d'efficacité apparents, les hôpitaux sont restés déficitaires. En 2006, l'endettement auprès des fournisseurs a augmenté de 14 % (compte tenu uniquement des hôpitaux qui étaient constitués en entreprises en 2005 et 2006, et qui

Encadré 2.5. Les entreprises hospitalières

La réforme de 2002 a créé trois catégories d'hôpitaux publics : les hôpitaux SA (*Sociedades Anónimas*, établissements publics régis par le droit des sociétés, contrôlés à 100 % par l'État) ; les hôpitaux publics (SPA) (relevant de l'administration publique) et les hôpitaux en partenariat public-privé (PPP) (OCDE, 2004). En 2005 a été mis en place un nouveau cadre juridique, les hôpitaux SA étant transformés en entreprises publiques hospitalières (EPE – *Entidades Públicas Empresariais*). En même temps, certains hôpitaux publics (SPA) ont été transformés en entreprises hospitalières et d'autres ont été organisés en centres hospitaliers* qui ont également le statut juridique d'entreprises hospitalières. L'un des motifs de la conversion récente des hôpitaux SA en entreprises hospitalières était de permettre au ministère de la Santé et au ministère des Finances de participer plus activement à la planification stratégique des hôpitaux, de manière à améliorer la gestion du système national de santé. Le statut d'EPE crée un modèle autonome d'organisation institutionnelle au sein de l'administration publique centrale. Le ministre de la Santé est chargé d'approuver les plans stratégiques et les grandes orientations des entreprises hospitalières. Les ministres de la Santé et des Finances approuvent les budgets annuels de ces entreprises ainsi que les contrats de production (qui fixent la production et les prix), les comptes, les investissements, et la nomination des membres du conseil d'administration. Le conseil d'administration gère l'hôpital conformément aux plans approuvés. L'achat de biens et de services est réalisé dans le cadre du droit des contrats privé. Les entreprises hospitalières recrutent tous les nouveaux travailleurs conformément aux dispositions du droit du travail privé, tandis que les salariés qui ont le statut de fonctionnaire peuvent conserver celui-ci.

* Les centres hospitaliers (*Unidades locais de saúde*) résultent de la fusion de plusieurs hôpitaux fournissant différents types de prestations (gamme complète de services, soins secondaires) en une entreprise unique, ce qui autorise une gestion plus souple.

pouvaient donc être comparés). De 2005 à 2006, le délai de paiement moyen est passé de 246 à 478 jours⁸. Bien que la dette envers des fournisseurs ne donne pas lieu à des paiements d'intérêts, il est probable que les fournisseurs intègrent le coût des retards de paiement dans leurs tarifs. L'augmentation des retards de paiement risque aussi d'affaiblir la position des hôpitaux lorsqu'ils négocieront des contrats d'approvisionnement à l'avenir. Afin d'éviter que les hôpitaux ne voient leurs négociations compromises et/ou ne paient des prix plus élevés, sous réserve qu'ils se montrent efficaces, l'État devrait veiller à ce que les prix restent fixés au niveau du marché afin que les hôpitaux ne soient pas systématiquement déficitaires.

Pour déterminer si l'État bénéficie d'un service efficace en contrepartie de ses paiements au secteur hospitalier, une évaluation efficace s'impose ; or, des améliorations sont possibles dans ce domaine. Tandis que les chiffres globaux sont pertinents pour un contrôle budgétaire, il serait également très utile de continuer d'analyser les données sur la performance de chaque établissement hospitalier pour permettre une évaluation comparative. Un obstacle a été levé sur cette voie grâce aux progrès des techniques d'étalonnage, qui permettent de tenir compte des différences entre les populations traitées. L'étalonnage serait un moyen efficace d'améliorer l'efficacité et de maîtriser les dépenses publiques de santé, sans pour autant amoindrir les services en termes de quantité ou de qualité.

L'évaluation comparative des hôpitaux vient compléter le transfert des responsabilités de gestion des médecins et infirmières aux gestionnaires professionnels qui a été réalisé dans les entreprises hospitalières. Ces institutions ont de gros budgets et leurs cadres dirigeants disposent d'une large autonomie. Il importe qu'ils aient l'obligation de rendre des comptes et qu'ils soient incités à améliorer les performances. Il faudrait envisager de lier la rémunération des dirigeants à des objectifs de résultat. En outre, les autorités devraient instaurer un *numerus clausus* suffisant dans les écoles médicales et veiller à ce que les procédures de reconnaissance des diplômes médicaux étrangers au Portugal ne soient pas trop longues ni trop coûteuses⁹, de telle façon que les établissements hospitaliers disposent de ressources humaines suffisantes pour répondre à la demande et qu'on puisse également éviter les erreurs dues à la fatigue et le paiement d'heures supplémentaires coûteuses en raison de pénuries de personnel.

Les produits pharmaceutiques représentent une composante majeure du budget de la santé publique, et des mesures ont été prises pour transférer une plus grande partie des coûts correspondants du secteur public aux ménages, en instaurant un système de prix de référence pour la participation aux frais¹⁰. En 2005, les dépenses par tête du SNS au titre des médicaments ont augmenté de 2.5 %, tandis que les dépenses privées par tête ont progressé de 5.5 %. En 2006, les dépenses du SNS en produits pharmaceutiques ont baissé de 1.4 %, et le recul a été de 1.7 % entre janvier 2007 et septembre 2007 par rapport à la même période de l'année précédente. La libéralisation du régime de propriété des pharmacies contribue à abaisser les obstacles à l'entrée et complète très utilement la libéralisation des prix de détail des médicaments, approuvée en mars 2007, qui autorise les officines à consentir des rabais aux consommateurs, alors qu'auparavant les prix étaient fixés à des niveaux réglementés. Une mesure complémentaire consiste à autoriser les pharmacies des hôpitaux à vendre au grand public et pas uniquement aux patients. Cela devrait stimuler la concurrence et faire baisser les prix. La loi instaurant cette disposition a été approuvée, mais en mars 2008 elle n'était pas encore appliquée et était contestée en justice par les pharmaciens d'officine.

Alors que les coûts pharmaceutiques hors hôpitaux ont diminué, les coûts des médicaments utilisés à l'hôpital ont continué de croître, à un rythme de 3.1 % au premier semestre 2007 par rapport à la même période de l'année précédente. Afin de contenir cette hausse, l'État a mis en place de nouvelles règles pour l'utilisation des produits pharmaceutiques dans les hôpitaux, la gamme des produits disponibles faisant l'objet de restrictions. Cette mesure peut empêcher la consommation de médicaments onéreux pour lesquels il existe des substituts moins chers. Toutefois, il importe aussi que les nouvelles règles ne bloquent pas l'achat de produits ayant d'importants effets nets positifs, même si leur coût est élevé. Depuis 2002, l'État a un organisme acheteur unique qui négocie directement avec les fournisseurs, y compris les laboratoires pharmaceutiques. Si le fournisseur figure dans le catalogue de l'organisme unique, les hôpitaux qui font encore partie intégrante de l'administration publique sont tenus d'acheter à partir de ce catalogue ; dans le cas contraire, ils peuvent négocier individuellement avec le fournisseur (les entreprises hospitalières sont libres de négocier avec tous les fournisseurs, qu'ils figurent ou non dans le catalogue). Le recours à un organisme acheteur unique peut permettre d'abaisser les coûts, mais les hôpitaux devraient avoir la possibilité de s'approvisionner ailleurs s'ils peuvent trouver un prix plus bas.

L'effet net du relèvement de la participation des ménages au prix des médicaments sur le budget global est plus faible que ne l'indiquent les paiements totaux effectués par les

ménages, étant donné que le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRS) autorise les individus à déduire 30 % de leurs dépenses de santé à leur charge. Ces déductions sont très courantes dans les pays de l'UE (Joumard, 2001). Le budget devrait faire état des ressources totales allouées à la santé, à l'inclusion des déductions fiscales¹¹. Des dépenses fiscales telles que les dégrèvements érodent les recettes fiscales et sont donc assimilables à une consommation de ressources publiques. L'incorporation des déductions d'impôts dans le budget de la santé accroîtrait la transparence des comptes budgétaires dans ce domaine, et ferait mieux apparaître l'effet global des dépenses de santé sur la situation budgétaire et sur les arbitrages correspondants. Il serait utile de savoir qui bénéficie de la déduction et quelles catégories de services et de biens sont subventionnées, puis d'établir une comparaison avec d'autres utilisations possibles des ressources publiques, pour faire en sorte que l'allocation des dépenses réponde réellement aux objectifs gouvernementaux dans le secteur de la santé¹².

La réforme de la santé se focalise désormais sur les soins de santé primaires et sur les soins de longue durée. Une réforme d'ensemble du système de soins primaires est en cours ; les services médicaux et infirmiers sont éclatés en petites unités flexibles, rémunérées en fonction de la production, tandis que les tâches administratives sont concentrées, de manière à réaliser des économies d'échelle et à améliorer la coordination. L'extension des services de soins de longue durée, justifiée par le vieillissement de la population, est dans une phase de démarrage. Tandis que la réforme des soins primaires devrait contribuer à l'assainissement des finances publiques, le développement des services médicaux de longue durée entraînera probablement une augmentation des dépenses publiques de santé, car le vieillissement de la population nécessitera des ressources publiques supplémentaires pour répondre aux besoins. Toutefois, il importe que l'accroissement des dépenses soit compensé par d'autres mesures pour éviter que cette augmentation ne contribue à une montée rapide du ratio dépenses courantes/PIB comme on l'a observé dans le passé. Des arbitrages explicites s'imposent et les dépenses liées au vieillissement doivent s'accompagner d'économies sur les coûts, de coupes dans les dépenses ou de mesures génératrices de recettes supplémentaires.

Entreprises publiques

Les entreprises publiques représentent une part notable de l'activité économique nationale. En 2006, leur valeur ajoutée atteignait 3.7 % du PIB et elles représentaient 2.5 % de l'emploi total. En dépit des privatisations intervenues depuis 1989, les entreprises publiques restent présentes dans de nombreux secteurs, notamment les transports, la gestion d'infrastructures, la santé, la banque et l'assurance et les services de courrier réguliers. Étant donné la taille importante du secteur des entreprises publiques et son implantation dans l'ensemble des branches d'activité, accroître la rentabilité et l'efficacité de ces entités est un puissant moyen d'améliorer la situation budgétaire. De plus, comme les entreprises publiques fournissent des intrants majeurs à l'économie, leurs gains d'efficacité auraient des effets positifs sur la compétitivité-coûts d'autres secteurs et de l'ensemble de l'économie. Plusieurs problèmes doivent être résolus pour améliorer l'efficacité et accroître la rentabilité. Premièrement, il faut s'employer plus activement à étalonner l'efficacité des entreprises publiques et à déterminer la cause des pertes de certaines entreprises. Deuxièmement, une plus grande transparence s'impose en ce qui concerne l'incidence des entreprises publiques sur les comptes de l'État. Troisièmement, le régime de gouvernance des entreprises publiques devrait être amélioré.

Les transferts financiers totaux de l'État aux entreprises publiques (dépenses d'exploitation et d'investissement confondues) ont atteint 704 millions EUR en 2006. Les entreprises publiques perçoivent des redevances d'utilisation, et certaines d'entre elles obtiennent des subventions en contrepartie des services publics qu'elles assurent. En 2006, après avoir reçu au total 631 millions EUR de subventions d'exploitation, les entreprises publiques non financières prises ensemble ont enregistré des pertes d'exploitation de 230 millions EUR. Cependant, les résultats financiers varient considérablement d'une entreprise à l'autre. Certaines entreprises publiques, en particulier les chemins de fer nationaux et le métropolitain, accusent de lourdes pertes, tandis que d'autres sont rentables. L'origine des pertes est difficile à déterminer. Pour les entreprises qui assurent des services d'utilité publique, les pertes pourraient résulter de l'insuffisance des subventions, de l'inefficacité de l'entreprise ou de ces deux facteurs à la fois. Dans ces secteurs, même après l'octroi de subventions publiques et d'autres contreparties, les résultats opérationnels ont été fortement négatifs et la situation s'est dégradée entre 2005 et 2006. Il est indispensable d'évaluer les causes des pertes d'exploitation dans les services publics, et donc de déterminer si les entreprises publiques sont sous-subsidées et/ou inefficaces. Pour évaluer l'efficacité, l'État devrait étalonner la performance des entreprises publiques par rapport au secteur privé et aux entreprises étrangères. Cet étalonnage exige une évaluation améliorée, grâce à des informations claires et transparentes sur les comptes et les opérations des entreprises publiques.

Les réformes engagées récemment par les autorités devraient contribuer à améliorer les informations disponibles pour l'évaluation des entreprises publiques. En mars 2007, le Conseil des ministres a approuvé une résolution établissant des principes de bonne gouvernance pour les entreprises publiques, sur la base des *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* adoptées en 2005¹³. Selon les conclusions d'un rapport d'évaluation préliminaire publié en juillet 2007, seulement 6 entreprises publiques sur 78 ont fourni toutes les informations demandées par la Direction générale du trésor et des finances (DGTF) du ministère des Finances¹⁴. Les informations fournies comprennent des données de gestion, d'exploitation et financières et doivent être publiées sur le site du ministère des Finances. Il est trop tôt pour procéder à une évaluation complète des résultats de la résolution, mais le rapport préliminaire montre que beaucoup reste à faire.

En dépit des progrès accomplis récemment, il faut encore améliorer la transparence des comptes publics, notamment en ce qui concerne la situation nette de l'ensemble du secteur public et des entreprises publiques. Du fait de la méthodologie des comptes publics, l'évolution de la situation financière des entreprises publiques n'apparaît pas. Pour améliorer l'information et la transparence, il faudrait pouvoir disposer d'un rapport annuel plus complet sur les résultats financiers des entreprises publiques dans une optique consolidée. Il faudrait aussi qu'un tel rapport indique toutes les dettes des entreprises publiques, garanties ou non par l'État. Même si l'État ne garantit pas certaines de ces dettes, cela se répercute sur l'actif net des entreprises publiques et sur les flux de revenus après intérêts que l'État peut attendre des entreprises publiques.

Un certain nombre d'entreprises classées officiellement dans les entreprises publiques (*EP – Empresa Pública* ou *EPE – Entidade Pública Empresarial*) ont été créées dans un souci de plus grande souplesse de gestion. Mais plusieurs d'entre elles sont considérées comme faisant partie des administrations publiques dans l'optique des comptes nationaux. Pour plus de transparence, il faudrait pouvoir appliquer des règles claires pour

déterminer ce qui fait partie des administrations publiques, en fonction du degré d'autonomie et de la nature des activités. Il faudrait envisager d'aligner les règles appliquées en comptabilité publique pour définir les entreprises publiques sur celles qui sont utilisées pour les comptes nationaux concernant les administrations publiques. Cela suppose qu'on distingue clairement les entreprises qui vendent des biens et services sur le marché, à exclure des administrations publiques, de celles qui ne procèdent pas à de telles ventes, à inclure dans les administrations publiques.

Améliorer le dispositif de gouvernance contribuerait aussi à accroître l'efficacité des entreprises publiques. Celles-ci font généralement l'objet d'une *contrainte budgétaire douce* qui élimine le risque de faillite, quel que soit le degré d'inefficacité de la direction (Estrin, 1998). Cela aggrave le problème d'agence auquel se heurte l'État actionnaire face aux dirigeants des entreprises publiques, et les autorités doivent recourir à des instruments appropriés pour le résoudre. Le cadre financier de référence pour 2008 comprend quelques objectifs quantitatifs, notamment une amélioration de l'excédent brut d'exploitation (EBE) de 10 % au minimum et un accroissement de la dette nette égal au maximum à 85 % de l'augmentation des actifs (autrement dit, l'accroissement des actifs peut s'accompagner d'un accroissement maximum de 85 % du passif financé par l'emprunt)¹⁵. L'accent est mis sur les objectifs intermédiaires, notamment la réduction des coûts, l'amélioration de la productivité et la viabilité financière, plutôt que sur la maximisation des bénéfices. Mais dans le cas des entreprises publiques, il conviendrait de privilégier la maximisation des bénéfices car cela donnerait au gestionnaire une plus grande latitude pour obtenir le résultat voulu par l'État. La nouvelle législation permet aux ministres de jauger la conformité avec les objectifs lors de l'évaluation des dirigeants d'entreprises publiques, et d'ajuster leur rémunération en fonction des résultats.

Les réformes gouvernementales destinées à améliorer le gouvernement des entreprises publiques ont commencé en mars 2007 et se sont poursuivies en août 2007. Les mesures mises en place ont renforcé les mécanismes de contrôle financier et les obligations déclaratives spéciales des sociétés publiques. Trois niveaux de planification de la gestion ont été établis : le Conseil des ministres est chargé de la planification stratégique pour toutes les entreprises publiques ; le ministre des Finances et le ministre en charge du secteur concerné assurent conjointement la planification générale de secteurs spécifiques, mais aussi, avec la DGTF (qui exerce les fonctions d'actionnaire), la planification au niveau de l'entreprise. Au sein du ministère des Finances, le gouvernement a créé le Conseil pour le suivi des entreprises publiques, des partenariats public-privé et des concessions (GESAPC) en vue de renforcer la supervision et le contrôle des entreprises publiques.

Le système dual de responsabilité ministérielle conjointe présente l'avantage d'améliorer l'équilibre entre les objectifs financiers et les objectifs de service public, mais des conflits d'intérêts pourraient apparaître du fait que les mêmes organismes d'État sont à la fois clients, actionnaires, régulateurs et auditeurs. Afin d'améliorer la gouvernance du secteur dans son ensemble, il faudrait séparer la fonction actionnariale de l'État (ministre des Finances) de la politique sectorielle (ministère du secteur concerné) de façon à éliminer les conflits d'intérêts. La concentration de la propriété des entreprises publiques dans un seul ministère améliorerait la cohérence de la politique actionnariale et l'acquisition d'expertise pour la supervision et le contrôle de la gestion et de la performance des entreprises publiques. Ces dernières rendraient compte au ministre des Finances de la maximisation des gains de l'État, sous réserve des contraintes réglementaires fixées par l'organisme sectoriel de réglementation. L'évolution vers un modèle centralisé de propriété

complète à la fois l'extension de la libéralisation et les réformes réglementaires sur les marchés, notamment dans les services publics ou les transports (OCDE, 2005). Pour les entreprises publiques dont l'activité consiste en partie à fournir des services publics ou qui constituent des monopoles, la présence d'un régulateur indépendant fixant les prix de ces services publics ou de monopole aiderait à faire la distinction entre les pertes dues à l'inefficacité et les pertes imputables à des prix inférieurs aux coûts ou à l'insuffisance des subventions, ce qui permettrait au ministre des Finances de suivre plus aisément la performance des entreprises publiques¹⁶. Pour certaines entreprises contrôlées et gérées par le holding d'État PARPÚBLICA, cette séparation existe déjà.

Mesures concernant les recettes et gestion des comptes publics

Modifications visant les recettes et administration de l'impôt

Entre 2005 et 2007, le programme d'assainissement a fait largement appel aux mesures se rattachant aux recettes. L'accroissement des recettes courantes a contribué pour 60 % à la baisse du déficit budgétaire sur cette période, les recettes courantes passant de 40.1 % du PIB en 2005 à un montant estimé à 42.2 % du PIB en 2007. Les mesures fiscales et les améliorations de l'administration de l'impôt ont contribué à la progression des recettes. S'agissant des impôts, la TVA a été relevée de 19 à 21 % en juillet 2005, les taxes sur les produits pétroliers et les tabacs ont été augmentées et une nouvelle tranche d'imposition à 42 % a été instaurée pour les revenus en excédent de 60 000 EUR. Les améliorations de l'administration de l'impôt ont consisté à réduire la fraude fiscale par diverses mesures (notamment une augmentation du nombre d'inspecteurs des impôts), à publier une liste des débiteurs fiscaux et à recourir plus largement aux technologies de l'information pour les opérations de contrôle et de recoupement. Parallèlement, des efforts ont été déployés pour accroître l'efficacité de l'administration de l'impôt et alléger le fardeau administratif pour les contribuables.

Gestion et transparence des comptes publics

Pour un contrôle rigoureux de la situation budgétaire, il faut que le gouvernement fournisse des informations financières comparables et transparentes, régulièrement suivies et analysées. Ce processus peut contribuer à faire en sorte que les obligations budgétaires soient remplies, que le gouvernement atteigne ses objectifs et qu'il puisse prendre des mesures pour corriger les dépassements de dépenses et améliorer l'efficacité des dépenses en temps opportun. Les autorités ont pris d'importantes mesures pour améliorer sensiblement les comptes publics et la façon dont ils sont suivis. Elles ont amélioré notablement la qualité de l'information en incorporant des données rétrospectives et prévisionnelles dans les programmes de stabilité et de croissance (PSC) pour les comptes publics présentés dans l'optique du Système de comptabilité nationale (SCN), qui se prête aux comparaisons internationales, en mettant en place une base de données sur les ressources humaines pour l'administration publique et en imposant des obligations déclaratives plus strictes aux administrations infranationales, doublées de sanctions financières en cas de non-conformité.

Depuis 2006, des comptes trimestriels des administrations publiques établis sur la base des comptes publics sont disponibles dans l'ensemble du secteur public aux niveaux national et infranational, sur une base cohérente et comparable, avec notamment des informations sur des grands secteurs de dépenses comme le Service national de santé et les pensions des fonctionnaires. En 2007, l'Institut national de la statistique et la Banque

du Portugal ont commencé de publier les comptes publics trimestriels et les informations sur la dette publique dans l'optique SCN. En outre, un poste de contrôleur financier à l'échelon ministériel a été créé pour renforcer le contrôle financier sur l'exécution du budget et l'évaluation des résultats budgétaires. Le contrôleur financier est chargé notamment d'établir une mise à jour mensuelle du processus budgétaire dans son ministère, de mettre en lumière les secteurs présentant d'importants risques pour le budget et de proposer des moyens d'améliorer la qualité des dépenses publiques. Une unité de soutien technique du budget a été également créée pour fournir un appui technique à la Commission parlementaire du budget et des finances sur des questions telles que l'élaboration du budget et le suivi de son exécution.

D'importantes mesures ont été prises pour améliorer la transparence des comptes budgétaires, mais on pourrait envisager de publier des informations supplémentaires. Il faudrait notamment communiquer les dépenses globales dans des secteurs tels que la santé en incluant les rubriques de dépenses traditionnelles et les dépenses fiscales comme les déductions pour dépenses personnelles de santé, mais aussi présenter une situation de la dette publique entièrement consolidée, à l'inclusion de toutes les dettes des entreprises publiques, qu'elles soient ou non garanties par l'État.

Recourir aux règles de politique budgétaire pour améliorer encore la gestion des finances publiques à moyen terme

Une forte asymétrie rend difficile la gestion du solde budgétaire dans tous les pays : en effet, si la politique budgétaire peut aisément engager les dépenses sur une trajectoire durablement incompatible avec la croissance du PIB, les réformes ne font en général qu'écartier temporairement la croissance des recettes de celle du PIB. Cette asymétrie fait que la probabilité de générer de lourds déficits budgétaires est élevée, puisque que les décisions des pouvoirs publics peuvent aisément modifier l'équilibre relatif entre la croissance des recettes et la croissance des dépenses et provoquer des variations rapides du solde des finances publiques.

Cette asymétrie se manifeste au Portugal où, dans la première moitié de la décennie, les déficits budgétaires ont été en définitive imputables aux cadres d'action structurelle dans des secteurs tels que les retraites. Ces cadres d'action ont généré une croissance des dépenses très supérieure à celle du PIB et même à celle des recettes, compte tenu de l'alourdissement automatique de la fiscalité qui a permis aux recettes d'augmenter en pourcentage du PIB. Afin de combattre cette asymétrie naturelle de la politique budgétaire et de réaliser l'assainissement des finances publiques dans le moyen terme, le gouvernement devrait adopter une règle de dépenses pour compléter la règle de solde budgétaire imposée par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et les mesures que les autorités sont déjà en train de prendre afin d'améliorer le cadre de gestion budgétaire. Une étude de l'OCDE portant sur plusieurs pays a mis en évidence des données économétriques et historiques montrant que les assainissements budgétaires sont plus efficaces lorsqu'une règle de solde budgétaire s'accompagne d'une règle de dépenses (Guichard *et al.*, 2007)¹⁷. Le succès des règles de dépenses tient à plusieurs raisons : non seulement elles excluent les recettes sensibles aux fluctuations conjoncturelles, mais en outre elles peuvent être conçues (et le sont souvent) de façon à laisser jouer les stabilisateurs des dépenses en période de ralentissement de l'activité et à mettre en réserve les gains exceptionnels en période d'expansion (Anderson et Minarik, 2006) ; elles sont normalement plus transparentes que toutes les règles relatives au solde budgétaire, si

l'on excepte la plus simple ; elles permettent de tenir les ministres et ministères dépensiers pour responsables de leurs résultats (Atkinson et van den Noord, 2001) ; et grâce à elles, les décideurs publics et les gestionnaires des programmes peuvent prévoir les ressources financières qui seront disponibles.

Une règle de dépenses doit être soigneusement conçue et s'accompagner d'un cadre institutionnel adéquat. L'expérience acquise dans la zone OCDE montre qu'il n'existe pas de règle unique valable pour tous les pays, mais les règles efficaces présentent plusieurs caractéristiques. Ainsi, il doit être aisé de les comprendre, de les appliquer et de suivre leur mise en œuvre. En outre, ces règles autorisent le jeu des stabilisateurs automatiques, rendent les ministres comptables de leurs dépenses et sont suffisamment flexibles pour s'adapter au cycle économique. Pour tenir compte du cycle, il est sans doute préférable d'exclure du champ de la règle des postes de dépenses cycliques tels que les prestations de chômage, plutôt que d'opter pour une règle couvrant l'ensemble du cycle, comme celle qui est en vigueur au Royaume-Uni. En effet, l'application et le suivi d'une telle règle sont complexes, étant donné les incertitudes entourant l'estimation de la croissance potentielle et de la situation conjoncturelle de l'économie.

Les règles de dépenses devraient être pluriannuelles, même si des considérations d'économie politique conduisent à penser que le mandat électoral du gouvernement est la période la plus longue qui puisse être raisonnablement atteinte, vu qu'un nouveau gouvernement se réservera toujours le droit de modifier la règle. Néanmoins, une règle associée à une saine gestion budgétaire sera vraisemblablement maintenue même en cas de changement de gouvernement, car une modification de cette règle aurait un coût politique élevé.

Une règle de dépenses peut être une source d'inefficience allocative puisqu'elle risque de créer des distorsions en faveur de postes de dépenses politiquement sensibles et difficiles à comprimer (Sutherland *et al.*, 2005). Pour contrer cet effet, certains pays ont exclu les dépenses d'investissement de la règle de dépenses : c'est le cas des règles d'or en Allemagne et au Royaume-Uni. Cependant, l'exclusion elle-même induit un biais allocatif au profit des investissements physiques et au détriment des investissements en capital humain. Il est sans doute préférable d'intégrer les dépenses d'équipement dans la règle de dépenses et de recourir à d'autres instruments-cadres pour assurer l'efficience allocative.

L'expérience internationale donne à penser qu'une telle règle viendrait compléter les réformes institutionnelles déjà opérées ou en cours au Portugal – notamment le renforcement de la transparence et du suivi des comptes publics, les réformes de la gestion du secteur public destinées à favoriser l'efficience et l'obligation de rendre des comptes, et l'adoption progressive de la budgétisation axée sur les résultats. La transparence des comptes publics est vitale pour qu'une règle de dépenses, quelle qu'elle soit, puisse instaurer un assainissement durable, l'expérience européenne montrant que les règles budgétaires tendent à engendrer une multiplication des mesures ponctuelles et des artifices comptables destinés à tourner ces mêmes règles (Koen et van den Noord, 2005). Cela souligne que l'instauration de ces règles pose aussi une question d'économie politique : le succès de la règle passe par un engagement clair en faveur de la discipline budgétaire qu'elle implique.

Si l'on en juge par l'expérience des pays de l'OCDE, pour qu'une règle de dépenses fonctionne correctement, il faut en outre que le cadre de gestion budgétaire comporte une évaluation *ex post* de la performance des dépenses (Guichard *et al.*, 2007). Le projet de

budgetisation par programme mis en place par les autorités portugaises sur la période 2006-10 facilitera l'évaluation ex post et offrira un outil pour maintenir l'efficience allocative entre les différents programmes et dans une optique intertemporelle (encadré 2.6). Ce projet a pour but de structurer le budget selon des programmes définis par les priorités stratégiques du gouvernement, et de veiller à ce que ces programmes aient des finalités, objectifs et indicateurs propres. Par ailleurs, les données sur les résultats serviront pour l'élaboration et la mise en œuvre du budget et pour l'évaluation des politiques et des services utilisés à cet effet. Ce projet constitue une priorité du gouvernement et sa réussite favorisera la mise en place d'une règle de dépenses.

Pour que la règle de dépenses et les autres règles budgétaires soient efficaces et se traduisent par un assainissement des finances publiques, il importe aussi d'utiliser des hypothèses budgétaires prudentes, surtout en matière de croissance économique (Joumard et al., 2004). Dans plusieurs pays de l'UE, les prévisions de croissance officielles utilisées dans la budgetisation se sont révélées exagérément optimistes (Jonung et Larch, 2006). L'Étude économique 2006 du Portugal a en outre montré que les prévisions

Encadré 2.6. **Le projet de mise en place d'une budgetisation par programme**

Dans le cadre du processus d'assainissement budgétaire, le gouvernement a lancé en 2006 le projet de budgetisation par programme, qui vise à mettre en place un cadre budgétaire rénové qui soit à même, en augmentant l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques, d'assurer la discipline budgétaire et d'améliorer la qualité des dépenses publiques. Afin de tirer parti de l'expertise technique externe, le ministre des Finances a mis en place une Commission pour la budgetisation par programme présidée par un économiste portugais indépendant et dont fait partie un spécialiste des questions budgétaires de l'OCDE. Cette commission a rendu un rapport d'étape en mai 2007, qui a été soumis par le gouvernement au parlement. Le rapport final devrait être établi en 2008*.

L'objectif de ce projet est de refondre le dispositif budgétaire en introduisant trois grandes innovations : l'évaluation des résultats, un cadre pluriannuel et une règle de dépenses. Ces innovations sont coordonnées avec la réforme plus large de l'administration publique, et en particulier avec le nouveau système d'évaluation des performances et, plus généralement, avec le nouveau mode de gestion des ressources humaines.

L'expérience internationale montre qu'il faut plusieurs années pour concevoir et mettre en œuvre d'aussi vastes réformes budgétaires du fait des besoins en informations et de l'apprentissage par la pratique. Dans cet esprit, sur proposition de la Commission pour la budgetisation par programme, le ministre des Finances a créé un groupe de travail restreint à temps plein chargé d'exécuter plusieurs programmes pilotes dans le cadre du budget de l'État pour 2009. Ce groupe de travail, sous la coordination d'un économiste du secteur privé, collabore actuellement avec les ministères de la Santé, de l'Enseignement supérieur et des Affaires étrangères pour mettre en place des programmes pilotes, dont l'exécution fera l'objet d'un suivi à partir de 2009.

Pour compléter ce projet, le ministère des Finances a demandé à l'OCDE de procéder à un examen de politique budgétaire, qui a démarré en janvier 2008. Après un rapport préliminaire, en avril, il y aura un examen par les pairs et le rapport final sera publié durant l'été 2008. L'OCDE formulera ses recommandations sur la base d'une comparaison entre les procédures budgétaires actuelles du Portugal et les meilleures pratiques internationales.

* Voir www.min-financas.pt/download_en.asp?num_links=0&link=inf_economica/ProgrammeBudgeting.pdf.

officielles ont surestimé la croissance du PIB du Portugal au début des années 2000. Ce biais peut avoir des origines très diverses, notamment des erreurs d'analyse, mais l'influence politique est également une cause possible.

On pourrait envisager de réduire le biais de prévision en mettant sur pied un comité d'experts en macroéconomie et prévision, qui serait chargé d'examiner les prévisions à utiliser dans le budget et d'y proposer des améliorations. Étant donné que le comité participerait au processus de validation des prévisions, celles-ci bénéficieraient d'une plus grande expertise. De plus, le travail du comité rendrait plus difficile une éventuelle intervention politique, puisque la crédibilité de ses membres serait en jeu (Bogaert *et al.*, 2006).

Conclusions

Le Portugal a accompli de réels progrès dans la réduction du déficit budgétaire, en lançant un vaste programme de réformes structurelles qui continueront de porter leurs fruits dans l'avenir. Mais pour consolider l'acquis et réduire encore le déficit, il reste plusieurs défis à surmonter : mettre en œuvre intégralement la réforme des ressources humaines dans l'administration publique ; améliorer l'efficacité du secteur des entreprises publiques ; réduire encore le besoin de financement du régime de retraite contributif ; neutraliser les pressions du vieillissement sur le budget de la santé. Enfin, un nouveau renforcement du cadre budgétaire du Portugal, notamment par l'instauration d'une règle de dépenses, aiderait à réaliser un assainissement substantiel des finances publiques, contribuant ainsi à la stabilité macroéconomique à moyen terme et par là même à la croissance économique (encadré 2.7).

Encadré 2.7. Principales recommandations pour la poursuite de l'assainissement budgétaire

Réforme de l'administration publique

- Assurer la mise en œuvre complète du nouveau système de gestion des ressources humaines dans l'administration publique. Mettre en place une formation des gestionnaires pour accroître les capacités de gestion des ressources humaines requises dans le nouveau régime axé sur les résultats
- Mettre en place des programmes pour aider les agents couverts par le mécanisme de mobilité (centrale d'échange d'emplois) à trouver un nouvel emploi dans les secteurs public ou privé, notamment par des actions de recyclage et de soutien à la recherche d'emploi, de façon à accroître l'efficacité de la centrale d'échange.

Retraites

- Suivre et évaluer les évolutions futures et, le cas échéant, prendre des mesures pour assurer la viabilité des régimes de retraite contributifs.

Santé

- Renforcer l'évaluation comparative des hôpitaux pour accroître l'efficacité et maîtriser les dépenses publiques de santé. Faire en sorte que les hôpitaux soient rémunérés au niveau des prix du marché afin qu'ils n'enregistrent pas des pertes systématiques qui les pénaliseraient dans leurs négociations avec les fournisseurs et/ou qui entraîneraient une hausse des prix des intrants.
- Développer la concurrence entre les pharmacies.

Encadré 2.7. Principales recommandations pour la poursuite de l'assainissement budgétaire (suite)

Entreprises publiques

- Développer l'étalonnage et l'évaluation de la performance et de l'efficacité des entreprises publiques et accroître la transparence des informations concernant leur situation financière.
- Pour améliorer le gouvernement des entreprises publiques, envisager de séparer la fonction d'actionnaire (ministre des Finances) de la fonction de régulateur (ministre du secteur considéré et/ou organisme sectoriel de réglementation) pour éliminer les conflits d'intérêts. Rendre les entreprises publiques responsables devant le ministre de la réalisation des objectifs finaux et non d'objectifs intermédiaires tels que la réduction des coûts, de façon à accroître l'autonomie des gestionnaires de ces entreprises.
- Lier la rémunération des dirigeants des entreprises publiques à des critères de performance conformes aux objectifs généraux des entreprises publiques.

Transparence des comptes publics

- Publier des données supplémentaires pour accroître la transparence ; en particulier, communiquer la dette publique totale à l'inclusion de la dette totale des administrations publiques (que celle-ci soit garantie ou non par l'État), et les dépenses globales de santé y compris les postes de dépenses traditionnels mais aussi les dépenses fiscales.

Améliorer la gestion des finances publiques à moyen terme

- Instaurer une règle de dépenses pour maintenir la discipline dans ce domaine et pour éviter le retour à des déficits budgétaires élevés.
- Pour éviter les biais possibles, faire en sorte qu'un contrôle public plus étroit puisse s'exercer sur les prévisions économiques et financières utilisées dans le budget.

Notes

1. Cette estimation est obtenue à l'aide de simulations prévoyant que les pouvoirs publics s'efforcent de ramener la dette à zéro en 2025 pour se préparer aux pressions du vieillissement démographique. La perte politique est mesurée comme une somme pondérée de la vitesse avec laquelle le solde budgétaire doit s'ajuster et de l'ampleur de l'ajustement requis. Plus grande est la vitesse d'ajustement, plus forte la perte, étant donné que des modifications brutales de la politique budgétaire peuvent déstabiliser l'économie et que ce type d'action est mal accueilli par l'électorat. Plus grande est l'ampleur de l'ajustement requis du déficit, plus élevé le coût politique, car l'équilibre entre les impôts, les transferts et les dépenses est plus profondément modifié, ce qui suscite une opposition accrue de la part de la population bénéficiant des dispositions actuelles. Si un gouvernement diffère les mesures destinées à atteindre son objectif d'assainissement budgétaire, ce report alourdit les coûts politiques connexes en augmentant la vitesse et l'ampleur de l'ajustement futur de la politique budgétaire nécessaire pour atteindre l'objectif.
2. À partir de juillet 2008, le taux normal de TVA est ramené à 20 %.
3. Entre 2003 et 2005, les paiements de sécurité sociale ont augmenté de 1.2 % de PIB, dont 1 % au titre des retraites.
4. La réforme du régime général a été instaurée par la loi n° 4/2007 du 16 janvier 2007 et par le décret-loi n° 187/2007 du 10 mai 2007. Les règles applicables aux fonctionnaires ont été modifiées de manière à converger vers les principaux éléments du régime général de la sécurité sociale, en vertu de la loi n° 52/2007 du 31 août 2007 et de la loi n° 11/2008 du 20 février 2008.
5. Voir Cunha et Pinheiro (2007) pour une analyse détaillée.
6. Source : Éco-Santé OCDE 2007.

7. La réforme vise à centraliser certains services, notamment les services d'urgence et de maternité, réduire le nombre des hôpitaux offrant une gamme complète de services et transformer les petits hôpitaux locaux en unités de santé pour des soins secondaires moins complexes ou des soins palliatifs. Les groupes de différentes unités sont constitués en « centres hospitaliers ».
8. Les valeurs moyennes masquent des différences entre les différentes entreprises hospitalières. De 2005 à 2006, 29 % des entreprises hospitalières ont pu réduire leurs délais de paiement, tandis que les autres les ont allongés. En 2006, 19.4 % des entreprises hospitalières ont mis plus de 1 000 jours pour régler leurs dettes (voir « *Relatório de Acompanhamento dos Hospitais EPE em 2006* », disponible sur www.hospitalsepe.min-saude.pt).
9. Le personnel médical recruté à l'étranger n'est pas un substitut parfait du personnel formé au Portugal. Les médecins d'Europe de l'Est sont les candidats les plus probables à un emploi au Portugal, mais leur recrutement implique des coûts linguistiques supplémentaires (entretien du ministre de la Santé avec *Semana Médica* n° 406, septembre 2006).
10. Avant la réforme, la contribution publique pour un médicament donné était calculée sous la forme d'un pourcentage fixe du prix de ce médicament ; désormais, le même pourcentage est appliqué au prix du médicament générique, qui est généralement plus bas. La contribution publique est donc fixée en fonction du prix des produits de substitution, et le patient acquitte la différence s'il décide d'acheter (ou si le médecin lui demande d'acheter) des médicaments plus coûteux.
11. En 2005, les déductions fiscales ont atteint 545 millions EUR, soit 5 % des dépenses publiques totales de santé, qui se sont élevées à 10 993 millions EUR (OCDE, *Éco-Santé* 2007). Des déductions d'impôts étaient accordées pour les dépenses de santé et d'assurance maladie. Pour des statistiques plus détaillées, voir www.dgci.min-financas.pt/pt/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/.
12. Ce type de dégrèvement avantage les individus à revenu élevé, qui sont plus lourdement imposés. Les ménages à très faible revenu, qui sont exonérés d'impôts, n'en bénéficieront pas même si certaines dépenses de santé restent à leur charge.
13. Par ailleurs, en mars 2007 a été adoptée la loi sur le nouveau Statut des gestionnaires publics (décret-loi n° 71/2007). Cette loi suit les dispositions des *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* de 2005.
14. Les six entreprises publiques ayant fourni toutes les informations demandées étaient les suivantes : AdP – Águas de Portugal, SA ; CTT – Correios de Portugal, SA ; REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP ; Metro – Metropolitano de Lisboa, EP ; EDIA – Empresa de Desenvolvimento Infraestrutural do Alqueva, SA ; et EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS, SA. (18 entreprises ont fourni la quasi-totalité des informations demandées, 35 ont fourni des informations partielles et 19 n'ont pas fourni d'informations).
15. Definição do quadro de referência financeiro para os instrumentos previsionais de gestão (IPG's) do exercício de 2008 do Sector Empresarial do Estado (SEE)", dans www.dgpf.pt.
16. À titre d'exemple, un régulateur indépendant pourrait fixer le prix total d'un service (trajet en métro, par exemple) pour le public sur la base d'une analyse des coûts et d'un étalonnage international ; le ministre du secteur, en sa qualité de client, déciderait quelle proportion de ce prix total il souhaite subventionner et le ministre des Finances, en sa qualité d'actionnaire, exigerait que l'entreprise maximise son bénéfice sous réserve de ces contraintes.
17. Plusieurs pays de l'OCDE appliquent ou ont appliqué des règles de dépenses : on peut citer notamment l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse (voir *Journard et al. (2004)* pour plus de détails).

Bibliographie

- Anderson, B. et J. Minarik (2006), Design Choices for Fiscal Policy Rules, *Revue budgétaire de l'OCDE*, vol. 5, n° 4.
- Atkinson, P. et P. van den Noord (2001), Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis. *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285, Paris.
- Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt et I. Lebrun (2006), « Fiscal Councils, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case », *Document de travail du Bureau fédéral du Plan de la Belgique*, 4-06.

- Cournède, B. (2007), « The Political Economy of Delaying Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 548.
- Cunha, V. et M. Pinheiro (2007), « MISS: A Model for Assessing the Sustainability of Public Social Security in Portugal », *Banco de Portugal Occasional Papers*, 2/2007.
- Estrin, S. (1998), « State ownership, corporate governance and privatization », *OECD Proceedings Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatisation*.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417.
- Jonung, L. et M. Larch (2006), « Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts », *Economic Policy*, pp. 493-534.
- Joumard, I., P. Kongsrud, Y. 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.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, Paris.
- OCDE (2005), *Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, Paris.

ANNEXE 2.A1

État des principales mesures d'assainissement budgétaire

	Impact à partir de	Texte législatif	Progrès de la mise en œuvre
RECETTES			
Impôts sur le revenu et le patrimoine			
Mesures destinées à lutter contre la fraude fiscale et à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale	2005	Plusieurs mesures administratives	En cours d'application
Nouvelle tranche d'imposition de 42 % pour les revenus supérieurs à 60 000 EUR	2006	Article 68 de la loi de finances 2006 (loi n° 60-A/2005, du 30 décembre)	Appliqué
Limitation de la déductibilité des pertes en capital (IRC)	2006	Décret-loi 211/2005	Appliqué
Augmentation du coefficient d'imposition des travailleurs indépendants	2007	Article 46 de la loi de finances 2007	Appliqué
Réduction de l'abattement spécial pour les retraités (IRS) depuis 2006	2007	Article 53 de la loi de finances 2006, article 46 de la loi de finances 2007 et article 42 de la loi de finances 2008	En cours d'application
Impôts sur la production et les importations			
Relèvement de la TVA de 19 à 21 %	2005 (juillet)	Article 18 de la loi 39/2005	Appliqué
Révision de la taxe pétrolière au-dessus du taux d'inflation	2006	Article 49 de la loi de finances 2006 (loi n° 69A/2005 du 30 décembre)	Appliqué
Révision de la taxe sur les tabacs au-dessus du taux d'inflation	2006	Article 83 de la loi de finances 2006 (loi n° 60-A/2005, du 30 décembre)	Appliqué
DÉPENSES			
Réforme de l'administration publique			
PRACE (Programme de restructuration de l'administration publique centrale)	2006	Résolution du Conseil des ministres 39/2006, 21 avril Décrets-lois 201 à 215/2006, 27 octobre Décret-loi 200/2006, 25 octobre	Appliqué
Création de la Société pour la gestion partagée des ressources de l'administration publique (GeRAP) et de l'Agence nationale des achats publics (ANCP), chargées de gérer les ressources publiques et les achats publics	2007	Décret-loi 25/2007, 7 février Décret-loi 37/2007, 19 février	Appliqué
Règle « un recrutement pour deux départs », qui prévoit le recrutement d'un agent au maximum pour deux agents quittant l'administration publique	2006	Résolution du Conseil des ministres 38/2006, 18 avril Décret-loi 169/2006, 17 août	Appliqué
Programme spécial de mobilité	2007	Loi 53/2006, 7 décembre	Appliqué
Finances locales et régionales	2007	Loi 2/2007, 15 janvier Loi-cadre 1/2007, 19 février	Appliqué
Réforme de la sécurité sociale			
Nouvelle règle d'ajustement des pensions ; pénalité financière accrue pour départ anticipé et incitations à prolonger la vie active	2007	Loi 4/2007, 16 janvier décret-loi 187/2007, 10 mai	Appliqué

	Impact à partir de	Texte législatif	Progrès de la mise en œuvre
Le sous-système CGA devient équivalent au régime de la sécurité sociale	2008	Loi 52/2007, 31 août	En cours d'application
Indemnité de chômage : la durée dépend désormais également de la période contributive ; le chômeur doit rechercher activement un emploi	2007	Décret-loi 220/2006, 3 novembre	Appliqué
Santé			
Le réseau de soins de santé primaires comprendra des unités de soins familiaux (USF), avec un système de paiements incitatifs pour les professionnels de santé des USF (mécanisme de rémunération expérimental)	2008	Décret-loi 298/2007, 22 août	En cours d'application
La diffusion de nouveaux médicaments dans les établissements du Système national de santé s'accompagne d'un accord de maîtrise des dépenses avec le fournisseur	2007	Décret-loi 195/2007, 3 octobre	Appliqué
Modification du régime de rémunération des heures supplémentaires	2007	Décret-loi 44/2007, 23 mai	Appliqué
CADRE BUDGÉTAIRE			
Création d'une unité technique budgétaire au Parlement portugais	2006	Résolution parlementaire 53/2006, 7 août	Appliqué
Création de contrôleurs des finances au sein des ministères	2006	Décret-loi 33/2006, 17 février	Appliqué
Suivi des partenariats public-privé	2006	Décret-loi 141/2006, 27 juillet	Appliqué
Renforcement des pouvoirs de supervision de la Cour des comptes	2006	Décret-loi 48/2006, 29 août	Appliqué

Chapitre 3

Tirer le meilleur parti de l'intégration dans l'économie mondiale

L'économie portugaise est ouverte au reste du monde, opposant peu d'obstacles formels aux échanges et à l'IDE, et cela a favorisé sa croissance dans le passé. Cependant, les résultats à l'exportation ont été décevants au cours de la décennie écoulée, l'intégration commerciale dans l'économie mondiale pourrait être plus poussée et le pays pourrait attirer davantage d'investissements directs étrangers (IDE). L'économie se trouve dans une phase d'ajustement à l'évolution accélérée du commerce mondial et elle pourrait exploiter plus pleinement les avantages de la mondialisation. On note des signes encourageants concernant la capacité du pays de mettre à profit ces possibilités, notamment une diversification croissante des produits et des marchés, l'élévation du niveau de technologie des exportations, une certaine correction du mouvement précédent de hausse des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre et, récemment, des entrées massives d'IDE. Les perspectives sont plus brillantes que les années précédentes. Le gouvernement a déjà amélioré sensiblement les conditions offertes aux entreprises grâce à un large éventail de réformes, notamment le programme SIMPLEX. Il devrait cependant aller plus loin afin de faciliter l'ajustement de l'économie et de tirer un meilleur parti de l'ouverture. Il faudrait réduire les obstacles non tarifaires tels que le coût des formalités douanières, tandis qu'un assouplissement de la réglementation des marchés de produits contribuerait à rehausser l'efficacité dans l'économie. Le Portugal a aussi besoin de renforcer la concurrence et d'améliorer la réglementation dans les secteurs clés d'infrastructure que sont les télécommunications, l'électricité et les transports, afin d'accroître la qualité, l'efficacité et le volume des services fournis. Des initiatives en ce sens auraient un effet direct sur la compétitivité-coûts des entreprises, faciliteraient les flux d'échanges, aux plans national et international, et rendraient le Portugal plus attrayant pour l'IDE.

Le développement des échanges et de l'IDE a grandement contribué, dans le passé, à l'élévation du niveau de vie au Portugal. Cependant, le contexte international évolue, et depuis le début de la décennie en cours, l'économie n'arrive pas à exploiter les nouvelles possibilités qu'offre la mondialisation. L'intégration dans l'économie mondiale peut encore jouer un rôle important comme moteur de la croissance, d'autant que la taille du marché intérieur et les possibilités de tirer parti de la spécialisation et des économies d'échelle sont relativement limitées dans une petite économie comme celle du Portugal. Pour cela, il faut permettre aux entreprises de développer pleinement leur potentiel en fonction des avantages comparatifs de l'économie, d'accroître leur productivité et de diversifier leurs exportations. L'amélioration des conditions générales offertes aux entreprises au Portugal contribuerait de façon décisive à attirer un volume plus important d'investissements étrangers et à améliorer les résultats à l'exportation en facilitant l'accès des entreprises à des moyens de production de meilleure qualité et à des services publics moins coûteux. Cela aiderait aussi à renforcer la productivité en accroissant l'innovation, en augmentant les rendements à l'échelle et en offrant des ressources, humaines en particulier, afin de permettre aux entreprises de se lancer dans des activités à plus forte productivité. L'expérience des autres pays montre que la réglementation des marchés de produits, notamment le cadre administratif et réglementaire dans lequel opèrent les entreprises, a des effets très marqués sur la productivité, les exportations et l'IDE¹.

Ces dernières années, le gouvernement a déployé des efforts considérables afin d'améliorer le cadre administratif pour les entreprises, avec le programme SIMPLEX et le *Plan technologique*². L'objectif des autorités est de faire fond sur le progrès déjà réalisé pour améliorer encore les conditions offertes aux entreprises afin d'attirer des volumes plus importants d'investissements étrangers et de leur permettre de développer pleinement leur potentiel d'exportation. Pour cela, il faut abaisser les obstacles non tarifaires, faciliter les liens entre les entreprises nationales et les investisseurs étrangers, alléger la charge réglementaire pour les entreprises, faciliter l'accès de ces dernières aux capitaux, encourager la concurrence sur le marché intérieur, réduire les coûts et améliorer l'efficacité des infrastructures de transport et autres, valoriser le capital humain et accroître l'adaptabilité du marché du travail.

Dans le présent chapitre, nous examinerons les résultats du Portugal en matière de commerce et d'IDE. Nous mettrons en lumière le progrès réalisé tout en soulignant la nécessité de prendre des mesures supplémentaires afin de favoriser une intégration commerciale plus poussée et des entrées plus importantes d'IDE et de renforcer les liens entre les investisseurs étrangers et les entreprises nationales. Nous recenserons ensuite les principaux domaines dans lesquels il faudrait approfondir les réformes, assouplir encore la réglementation des marchés de produits, en particulier pour la délivrance d'autorisations, faciliter le développement des marchés de capitaux afin d'élargir l'accès des PME aux financements, intensifier la concurrence et améliorer les services clés d'infrastructure. Les principales recommandations sont résumées dans l'encadré 3.4, à la fin du chapitre.

Améliorer les résultats commerciaux du Portugal

L'intégration du Portugal dans l'économie mondiale et la structure de son commerce extérieur

L'intégration commerciale, mesurée par la part des exportations et importations totales dans le PIB, s'est accentuée légèrement pour s'établir à 67 % en 2007, mais elle est encore inférieure à la moyenne de la zone OCDE (chapitre 1, graphique 1.8). La pénétration des importations (importations de biens et de services en pourcentage de la demande intérieure) révèle aussi que, malgré une légère progression au cours de la décennie passée, l'intégration commerciale restait relativement faible en 2005, à environ 35 % (graphique 3.1). Le taux de pénétration pour 2005 est inférieur à ce qu'indiqueraient des facteurs économiques tels que le revenu par habitant, la population et les coûts de transport, et il pourrait augmenter encore. Ce taux de pénétration est peu élevé, compte tenu surtout de la petite taille de l'économie ; il signifie que les entreprises ne tirent pas pleinement parti des chaînes d'approvisionnement internationales. Plusieurs petits pays de l'OCDE à croissance plus rapide, comme la République tchèque, la Hongrie, l'Irlande et la République slovaque, par exemple, ont des taux de pénétration des importations plus élevés (et supérieurs aux prévisions) (OCDE, 2005e). Tant le taux de pénétration des importations que le ratio échanges/PIB laissent penser que le Portugal a un fort potentiel d'expansion de ses échanges avec le reste du monde et a beaucoup à gagner à l'intégration dans l'économie mondiale.

Le Portugal exporte principalement des produits manufacturés et des services de voyage. Les exportations de marchandises représentaient 75 % du total en 2007, dont plus de 90 % sont des produits manufacturés. Les principales exportations par secteur industriel sont les textiles et l'habillement, les véhicules automobiles, les équipements électriques et les produits chimiques, les articles en caoutchouc et les matières plastiques. La part du secteur dominant (textiles/habillement) s'est contractée de 1995 à 2006, mais l'industrie automobile a progressé et est devenue le deuxième plus grand secteur d'exportation du Portugal (encadré 3.1). Les exportations de services formaient une forte proportion (25 %) des exportations totales en 2007, les services de voyage (tourisme) en représentant plus de la moitié. La majeure partie des exportations portugaises va vers d'autres pays de l'UE. Les quatre principaux partenaires commerciaux du Portugal sont l'Espagne, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni³. Le Portugal commence toutefois à diversifier ses marchés : les ventes à destination de pays non membres de l'UE sont passées de 19 % des exportations totales de biens en 1995 à 23 % en 2007.

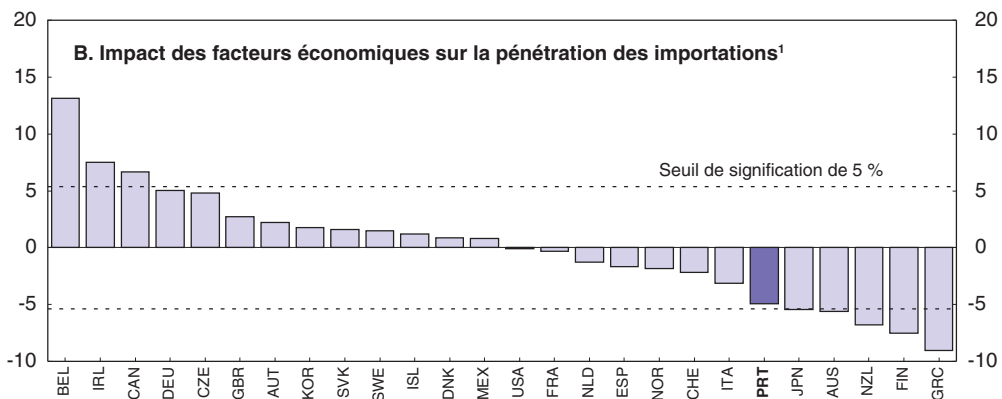
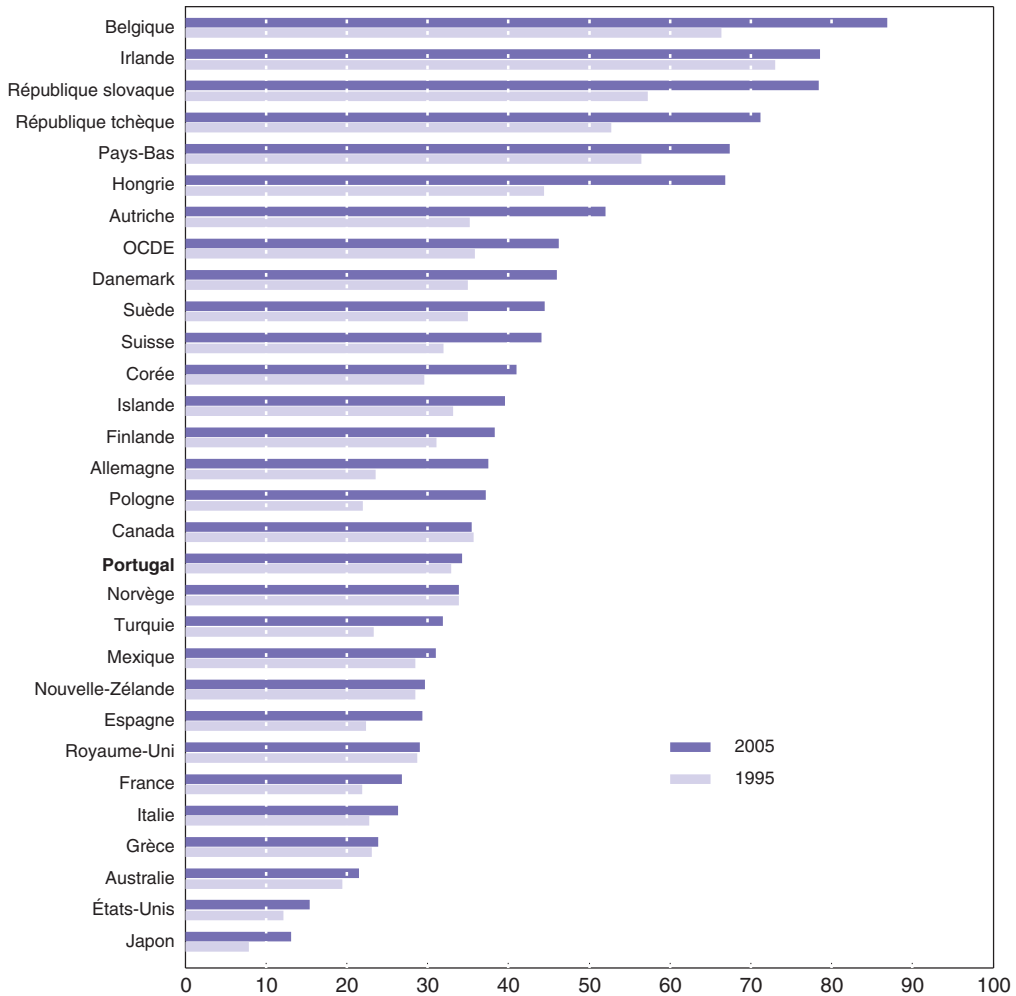
Résultats commerciaux effectifs et potentiels du secteur manufacturier

Entre 1995 et 2006, les résultats à l'exportation du Portugal ont été globalement peu brillants, même si les indicateurs d'intégration commerciale semblent indiquer que l'économie a un fort potentiel de progression sur ce plan. La part globale de marché d'exportation du Portugal dans les importations mondiales de biens et de services est revenue, sur la période 1995-2007, de 0.62 à 0.54 %, en raison d'une diminution de la part des exportations de marchandises de 0.58 à 0.46 %, tandis que la part des services a généralement fluctué autour de 0.8 % des importations mondiales totales au cours de cette période⁴.

Les ventes de produits manufacturés sont le principal moteur de l'expansion des exportations totales, et la croissance des exportations du Portugal dans cette catégorie est


Graphique 3.1. Indicateurs de l'intégration commerciale

A. Taux de pénétration des importations pour les biens et services, en pourcentage de la demande intérieure



1. La pénétration des importations (moyenne 1995-2005 pour les biens et les services) est estimée en fonction de la population, du revenu par habitant et des coûts de transport. Un résidu négatif (positif) indique que la pénétration des importations est inférieure (supérieure) au niveau prédit par les facteurs économiques.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342757785237>

Encadré 3.1. Le secteur automobile au Portugal : résultats à l'exportation, liens avec les investisseurs directs étrangers et enjeux

L'industrie automobile est aujourd'hui le deuxième secteur exportateur du Portugal. En 2006, malgré un ralentissement, ce secteur représentait 3.6 % de l'emploi manufacturier, 13.5 % des exportations de produits manufacturés et environ 1.5 % du PIB. L'IDE y joue un rôle majeur, soutenu par des incitations financières, en particulier par le biais des fonds de l'UE et d'avantages fiscaux au titre de l'investissement. Depuis les années 80, deux grands projets, Renault et en particulier la coentreprise Ford-Volkswagen (Volkswagen (VW) Autoeuropa), ont été au cœur du développement de l'industrie automobile au Portugal. Le projet Renault s'est terminé à la fin des années 90 et le projet VW Autoeuropa joue maintenant un rôle de premier plan dans la production automobile, tandis que les fournisseurs de pièces détachées sont plus nombreux. Un examen approfondi de l'évolution du secteur automobile aide à illustrer les aspects généraux des échanges et de l'IDE, en particulier les facteurs qui influent sur les résultats à l'exportation et le développement des liens entre investisseurs directs étrangers et fournisseurs nationaux.

Résultats à l'exportation

Au cours de la décennie écoulée, le secteur automobile est passé par deux phases majeures, la première se caractérisant par une expansion des exportations de voitures et de pièces automobiles de 14.5 %, en moyenne annuelle, de 1995 à 2000, et la seconde par une croissance annuelle moyenne de 1.3 % entre 2000 et 2005. Les exportations de voitures ont diminué entre 2000 et 2005, en raison principalement de la réduction de la production de VW Autoeuropa, tandis que les ventes extérieures du sous-secteur des pièces détachées ont continué de croître. Le recul de la construction automobile a été imputable à plusieurs facteurs, notamment i) la fin du cycle de produit chez VW ; ii) un manque de flexibilité de la main-d'œuvre et de productivité ; et iii) une incertitude quant à la compétitivité-coûts de la production au Portugal, qui devait déterminer si l'on continuerait d'investir dans de nouveaux modèles. Bien que la performance du sous-secteur des pièces détachées soit en partie liée à la production automobile, avec VW Autoeuropa comme principal client, cette industrie a continué de se développer parce qu'une forte proportion de sa production (80 % selon une enquête de l'Associação de Fabricantes para a Indústria Automóvel (AFIA) est exportée et que sa clientèle est très diverse, ce qui permet une importante diversification des risques et réduit le pouvoir de monopsonne (un acheteur unique) de VW.

Depuis 2005, le secteur automobile dans son ensemble donne des signes de reprise, après un ralentissement de la production de véhicules. En 2006, ses exportations ont progressé de 11 % et la croissance s'est poursuivie sur 2007. Un certain nombre de facteurs ont contribué au redressement. Premièrement, il y a eu une augmentation de l'IDE dans ce secteur, VW ayant procédé récemment à des investissements d'une valeur de 540 millions EUR et lançant un nouveau cycle de modèles. La progression de la demande intérieure de pièces et de véhicules semble devoir se maintenir du fait que VW a annoncé en janvier 2008 des investissements plus importants au Portugal et un doublement de sa production de voitures d'ici à 2010. Deuxièmement, le secteur des pièces automobiles continue de se développer et d'exporter beaucoup. Il y a eu en outre diversification des marchés. Traditionnellement, les principales destinations des exportations du secteur automobile sont les marchés d'Europe de l'Ouest, essentiellement l'Allemagne, la France et l'Espagne. À partir de 2000, l'augmentation des exportations de pièces automobiles s'explique également par les ventes à l'Europe centrale et orientale, à la Turquie et aux États-Unis, les principaux clients étant VW, GM, Renault, DaimlerChrysler et BMW. Troisièmement, la productivité s'est accélérée après un ralentissement marqué à la fin des

Encadré 3.1. Le secteur automobile au Portugal : résultats à l'exportation, liens avec les investisseurs directs étrangers et enjeux (suite)

années 90 et au début des années 2000, tant en termes absolus que par rapport aux grands pays de l'UE (Allemagne, France et Espagne). Ces toutes dernières années, la production dans le secteur s'est redressée et sa progression suit celle de la productivité dans le secteur automobile des grands pays de l'UE.

Liens entre les investisseurs directs étrangers et les fournisseurs nationaux

Le développement des liens entre les entreprises étrangères et les fournisseurs nationaux est important car ces liens peuvent générer des volumes d'exportations plus élevés dans le moyen terme, même si l'investisseur initial décide de partir. Bien que le projet Renault au Portugal ait été arrêté à la fin des années 90, par exemple, le groupe Renault a conservé bon nombre de ses fournisseurs au Portugal et il est toujours le deuxième plus gros client du secteur portugais des pièces détachées automobiles. L'investissement antérieur de Renault a aidé à développer la capacité des fournisseurs portugais et à les préparer à l'exportation ou à l'approvisionnement d'autres chaînes d'assemblage. Cela montre que si les liens entre l'investissement étranger et l'industrie nationale sont développés – et cela suppose une qualité suffisante de la production des entreprises portugaises – même un IDE temporaire peut être le catalyseur d'une croissance plus durable des exportations. L'industrie automobile est l'un des secteurs où les liens entre les investisseurs étrangers et les entreprises nationales sont les plus visibles et, de ce fait, une majorité d'entreprises a une certification de qualité (97 % des entreprises portugaises).

Enjeux

Dans le secteur automobile, le Portugal livre directement concurrence au niveau mondial, et la succursale locale de VW concurrence ses homologues au sein du groupe à l'échelle mondiale. L'avantage comparatif essentiel du Portugal dans ce secteur est triple : i) le Portugal est dans une situation favorable sur le plan de l'État de droit et de la sécurité ; ii) il est proche des grands marchés européens ; et iii) il dispose d'une main-d'œuvre qualifiée et expérimentée. Le principal enjeu pour le Portugal, s'il veut maintenir le niveau d'IDE existant et attirer de nouveaux investissements étrangers, est d'améliorer encore les conditions offertes aux entreprises pour la production de voitures de façon que les investisseurs actuels continuent d'investir dans de nouveaux produits. Cela aidera aussi à attirer de nouveaux projets de développement de produits, de processus de production intégrés et/ou d'activités d'assemblage. Le gouvernement a mis en place une stratégie visant à renforcer la coopération entre les entreprises, le secteur de la R-D et le secteur public afin de favoriser le développement de l'industrie automobile. En particulier, des programmes de coopération pour la R-D ont été lancés avec le Massachusetts Institute of Technology et le Fraunhofer Institut afin d'accroître la part de la haute technologie dans la production automobile ; on note aussi un programme de développement des fournisseurs pour tirer parti des possibilités qu'offre le nouveau cycle de produits de VW Europe.

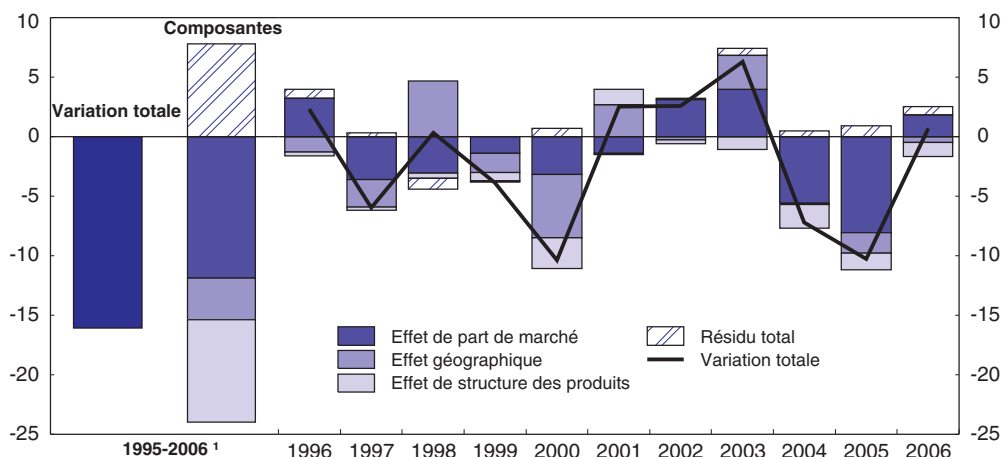
largement inférieure à celle des autres pays en phase de rattrapage. De 1996 à 2005, le Portugal a enregistré une progression annuelle de ses exportations manufacturières d'environ 5 %. Sur la même période, les petits pays européens en phase de rattrapage, notamment la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Hongrie, ont connu des taux de croissance compris entre 15 et 20 %. Les exportations portugaises se sont aussi développées plus lentement que celles des petits pays européens à revenu élevé,

comme les Pays-Bas, la Belgique, l'Autriche et l'Irlande, où les taux d'expansion annuelle se sont échelonnés entre 7 et 11 %.

Afin d'approfondir l'examen de cette croissance relativement lente des exportations de produits manufacturés et des causes de la contraction de la part de marché du Portugal dans le domaine des biens, une analyse à parts de marché constantes pour les exportations manufacturières a été conduite sur la période de 10 ans terminée en 2006⁵. Suivant la méthodologie exposée dans Cabral et Soares-Esteves (2006), l'analyse sert à ventiler le pourcentage de variation de la part de marché totale entre trois principales composantes (graphique 3.2). La première composante est la contribution de la variation des parts de marché sur chacun des 99 marchés à la variation de la part de marché totale (effet de part de marché)⁶. La deuxième composante est la fraction de la variation totale de la part de marché qui est imputable à la spécialisation géographique des exportations portugaises (effet géographique). La dernière composante est l'effet de la structure par produit, qui représente la contribution de la spécialisation par produit des exportations du Portugal. Les effets géographique et par produit seront positifs (négatifs) si le Portugal est relativement spécialisé dans des marchés à croissance rapide (lente) par rapport à la moyenne mondiale.

Au cours de la période 1996-2006, la part de marché totale du Portugal a suivi une tendance décroissante, accusant une baisse totale de -16.1 %. Sur cette perte, -3.5 points ont été imputables à la spécialisation géographique défavorable et -8.6 points à la spécialisation par produit défavorable des exportations portugaises, tandis que -11.9 points s'expliquent par l'effet de part de marché, qui est dû à d'autres facteurs tels que la compétitivité-coûts et le degré d'adéquation des produits portugais à l'évolution des goûts des consommateurs⁷. À l'exception de l'Espagne, tous les principaux marchés du Portugal ont connu une expansion inférieure à la moyenne mondiale au cours de la période considérée, d'où une contribution négative de la spécialisation géographique. La spécialisation des exportations dans les vêtements, les textiles et les chaussures est le principal facteur qui ait contribué aux effets négatifs de la spécialisation par produit. Les

Graphique 3.2. Ventilation de la variation de la part de marché totale des exportations manufacturières



1. La variation totale de la part de marché et de ses composantes n'est pas toujours égale à la somme des variations annuelles.

Source : OCDE, Statistiques du commerce international.

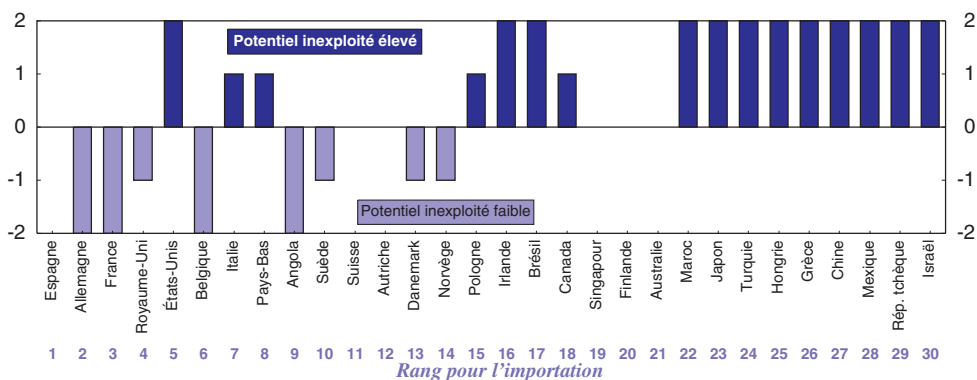
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342810110615>

plus fortes pertes de parts de marché se sont produites sur les marchés où les économies émergentes d'Europe orientale et de l'est de l'Asie ont marqué des gains importants. Des pertes de l'ampleur de celles du Portugal ont été enregistrées aussi par d'autres pays de l'OCDE, mais la particularité des résultats à l'exportation du Portugal est qu'ils sont particulièrement sensibles à la composition par produit. Les données d'observation les plus récentes dont on dispose font apparaître des signes d'ajustement, avec une stabilisation de la part de marché du Portugal en 2006, mais il est trop tôt pour en tirer des conclusions quant à la durabilité de cette amélioration.

La diversification des échanges du Portugal par rapport à certains de ses grands marchés traditionnels est à peu près conforme à son potentiel commercial, comme il ressort d'un modèle gravitationnel du commerce mondial (voir Helmer et Pasteel, 2005). Dans ce modèle, le potentiel commercial est mesuré par la différence entre les exportations prédites par le modèle (en fonction de la distance, des obstacles relatifs aux échanges, des droits de douane, des réglementations douanières, des aspects linguistiques, des conflits) et le niveau effectif des exportations, divisée par le niveau effectif des exportations⁸. Le graphique 3.3 illustre le potentiel d'exportation total du Portugal en 2003 vis-à-vis de 30 pays destinataires classés par ordre décroissant de la part dans les exportations portugaises. Le potentiel d'exportation est indiqué sur une échelle de -2 à +2, d'un potentiel inexploité très bas (échanges beaucoup plus importants que ne l'annonçait le modèle) à un potentiel inexploité élevé. Une valeur de zéro indique que le niveau des exportations est conforme aux prévisions du modèle.


Les résultats montrent que, sur plusieurs de ses grands marchés, le potentiel d'exportation global du Portugal paraît largement exploité⁹. C'est le cas notamment de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et de la Belgique, où les exportations ont été supérieures aux prévisions du modèle en 2003 ; et, conformément à ce qui prévoyait le modèle, la performance ultérieure du marché a été médiocre. Les échanges avec l'Espagne ont été conformes aux attentes en 2003 et la performance du marché a été forte. Avec l'Italie et les Pays-Bas, en dépit d'un potentiel apparent, le Portugal a perdu des parts de marché. Les États-Unis se distinguent comme étant le marché qui a le plus haut potentiel

Graphique 3.3. **Potentiel d'exportation du Portugal, 2003¹**



1. Échelle de -2 à 2. Échanges largement supérieurs à ceux prévus par le modèle gravitationnel, c'est-à-dire en fonction de la taille et de la distance des économies, potentiel très faible (-2). Échanges largement inférieurs à ceux prévus par le modèle gravitationnel, potentiel inexploité élevé (+2). Les pays sont classés suivant leur part dans les exportations du Portugal.

Source : Centre du commerce international CNUCED/OMC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342838474321>

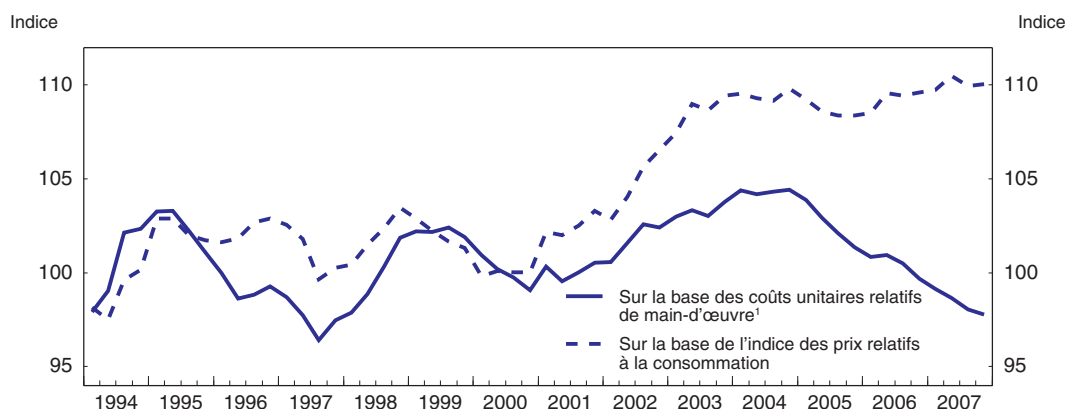
absolu (un vaste marché avec un potentiel inexploité élevé) et le Portugal a réussi à y gagner des parts. Malgré des échanges déjà bien supérieurs aux prévisions du modèle avec l'Angola, le Portugal continue d'enregistrer une forte expansion de ses exportations¹⁰. Enfin, il paraît exister un important potentiel d'exportation sur certaines destinations moins importantes du Portugal, notamment le Brésil, la Chine, le Japon, le Mexique et la Turquie.

Outre la stabilisation encore précaire de la part de marché du Portugal en 2006, l'on observe certains signes encourageants pour l'avenir. La composition par produit des exportations portugaises évolue régulièrement au fil du temps, la place des produits de basse technologie se réduisant au profit des biens de moyenne et haute technologie (Amador, Cabral et Ramos Maria, 2007). Par ailleurs, les exportations du Portugal se spécialisent de plus en plus dans les produits à niveau de productivité implicite plus élevé (la productivité implicite d'un bien est la moyenne pondérée du PIB par habitant des pays qui exportent ce produit, le coefficient de pondération étant l'avantage comparatif révélé de chaque pays dans le produit en question), selon l'indice EXPY (Lebre de Freitas, 2008)¹¹. Entre 1990 et 2005, les exportations ayant un contenu de revenu « élevé » et « très élevé » sont passées de 28 % des exportations totales de biens à 44 %. Au niveau des produits, 33 produits représentaient deux tiers des exportations totales de marchandises au cours de cette période. Parmi ces 33 produits, les investisseurs étrangers avaient une grande place dans environ 75 % des produits à contenu de revenu « élevé » et « très élevé ». Cela laisse penser que l'IDE joue un rôle clé dans l'évolution du secteur exportateur portugais vers les produits à contenu de revenu plus élevé. Enfin, la diminution des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre depuis 2004, si elle se confirme, aidera aussi à soutenir les résultats à l'exportation de marchandises dans l'avenir.

Un autre facteur clé expliquant l'évolution des résultats à l'exportation au cours de la décennie passée est la dynamique des salaires par rapport aux gains de productivité. Les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre ont suivi une tendance généralement ascendante de 1997 à 2004, d'où une dégradation de la compétitivité-coûts des entreprises portugaises (Blanchard, 2006) (graphique 3.4). Cette période a été suivie d'une amélioration après 2004

Graphique 3.4. **Taux de change réels**

2000 = 100



1. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, en monnaie commune pour 42 pays.

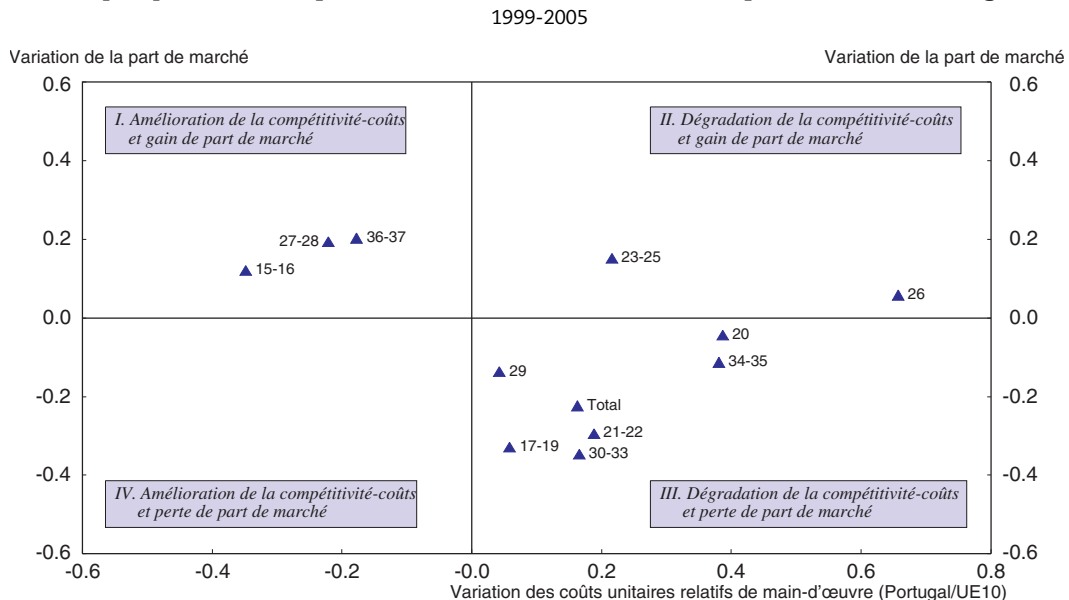
Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

et il est important que cette amélioration se poursuive¹². La dégradation antérieure du coût relatif de la production au Portugal a sans doute contribué à la forte perte de parts de marché d'exportation de produits manufacturés enregistrée entre 1999 et 2005. Le graphique 3.5 compare l'évolution des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre du Portugal, rapportés à ceux des dix pays qui ont adhéré à l'UE en 2004, avec les résultats à l'exportation du Portugal sur les marchés mondiaux, pour 11 grandes branches d'activité et sur la période 1999-2005¹³. Il en ressort qu'une dégradation des coûts unitaires de main-d'œuvre portugais par rapport à ceux des 10 pays de l'UE durant cette période est allée généralement de pair avec une perte de parts de marché d'exportation du Portugal (quadrant III), tandis qu'une amélioration de la compétitivité-coûts s'est généralement accompagnée de gains de parts de marché (quadrant I).

Échanges de services : résultats effectifs et potentiels

La part des exportations de services dans les ventes totales du Portugal à l'étranger est passée de 21 % à 25 % entre 1995 et 2007. Cette période a été marquée par une légère croissance des exportations de services financiers, d'assurance et de construction, tandis que les autres services aux entreprises ont connu une forte expansion, leur part dans les exportations totales de services passant de 8½ % en 1995 à 18 % en 2007. Les services informatiques et de technologies de l'information (TI) ont aussi progressé beaucoup plus

Graphique 3.5. **Compétitivité-coûts et résultats à l'exportation du Portugal**



Note : Classification CITI REV.3.

15-16 = Produits alimentaires et boissons et produits à base de tabac
 17-19 = Textiles, articles textiles, cuir et chaussures.
 20 = Bois et articles en bois et en liège à l'exception des meubles et articles de vannerie et de sparterie
 21-22 = Pâte à papier, papier et articles en papier, imprimerie et édition
 23-25 = Produits chimiques, articles en caoutchouc et en matière plastique et combustibles

26 = Autres produits minéraux non métalliques.
 27-28 = Produits métallurgiques de base et ouvrages en métaux
 29 = Machines et matériel n.c.a.
 30-33 = Appareils électriques et instruments d'optique
 34-35 = Matériel de transport
 36-37 = Activités de fabrication n.c.a.
 Total = Ensemble des produits manufacturés.

Source : Base de données ITCS de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/342883580802>

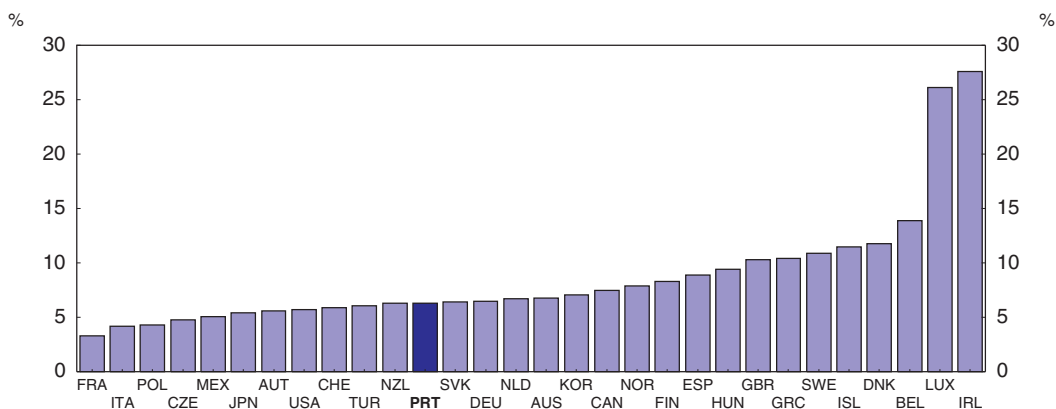
vite que la moyenne, mais à partir d'un niveau peu élevé, et ils ont représenté 1.2 % des exportations totales de services en 2007. La croissance globale des ventes de services à l'étranger reste toutefois modeste en comparaison de nombreux autres petits pays d'Europe (graphique 3.6).

Lorsqu'on évalue les résultats des échanges de services, il importe de noter que, comme pour beaucoup d'autres pays, les services ne sont pas toujours exportés directement à partir du Portugal mais sont vendus à l'étranger par le biais du développement d'une présence commerciale, soit que l'entreprise s'établisse à l'étranger, soit que les bénéficiaires soient rapatriés au Portugal. Le chiffre d'affaires des filiales portugaises dans le secteur des services est légèrement supérieur aux exportations annuelles totales de services (de 12 milliards EUR en 2005) (OCDE, 2005e). Il y a eu des sorties massives de services financiers entre 1995 et 2005, ce qui semble indiquer que la fourniture de services dans ce secteur s'effectue par le biais d'investissements dans d'autres économies.

En ce qui concerne le tourisme, le nombre de visiteurs au Portugal a augmenté suivant la moyenne pour la zone OCDE entre 1995 et 2005. La progression a été rapide de 1995 à 2000 et est restée inchangée jusqu'en 2005. Les années 2006 et 2007 ont été marquées par une nette accélération, le nombre de touristes augmentant de 6 % en 2006 et de 9 % en 2007.

De nombreux facteurs entravant les échanges de biens influent aussi sur le commerce des services, notamment la réglementation des marchés de produits et du marché du travail, le capital humain ainsi que le coin fiscal global sur le travail, dû aux effets conjugués des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu. La réduction du coin fiscal sur le travail au niveau le plus bas de la zone OCDE aiderait à stimuler les exportations de services¹⁴. La bonne gouvernance (notamment la qualité des services publics et l'aptitude à établir des réglementations qui favorisent le développement du secteur privé), la qualité de l'infrastructure et une langue commune sont aussi des facteurs importants pour les échanges (encadré 3.2).

Graphique 3.6. **Croissance des exportations totales de services**¹
Croissance moyenne, 1995-2005



1. 2000-2005 pour la Belgique et le Luxembourg.

Source : OCDE, base de données du commerce international et de la balance des paiements.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343043587177>

Encadré 3.2. Les échanges, l'investissement et l'importance d'une langue commune

L'éloignement géographique est habituellement considéré comme un obstacle au commerce et à l'investissement, mais les distances en termes de culture et de communication interpersonnelle peuvent aussi constituer une entrave. L'utilisation d'une langue commune aide à communiquer et permet aussi de mieux connaître les normes culturelles du fait que la langue reflète de nombreux aspects d'une culture. Tant comme outil de communication directe que comme canal de transmission culturelle, une langue commune peut faciliter les échanges entre pays et le développement de projets conjoints.

Les compétences linguistiques sont essentielles pour la croissance et l'emploi. Les modèles d'échanges fondés sur la distance prennent souvent en compte d'autres aspects tels que l'existence d'une langue commune ou de liens coloniaux historiques. Bon nombre d'entreprises, surtout les PME, peuvent manquer des affaires et des contrats internationaux faute de compétences linguistiques et interculturelles. Les entreprises qui ont, ou cherchent à avoir, des activités internationales se doivent d'améliorer leurs compétences en matière de communication afin d'obtenir de meilleurs résultats (CILT et al., 2006). Lorsqu'on ne parle pas la même langue, on recourt à la traduction pour communiquer, mais la communication directe est plus efficace lorsqu'il s'agit de développer les échanges (Melitz, 2007). Tous les types d'échanges sont facilités lorsque les partenaires s'expriment dans la même langue. Cependant, du fait de la nature particulière des services, qui requièrent souvent une communication directe, l'existence d'une langue commune améliore les échanges de services plus nettement que les échanges de biens : les échanges de services peuvent être 1.9 fois plus élevés entre partenaires commerciaux parlant la même langue, toutes choses égales par ailleurs, tandis que, selon les estimations, les échanges de marchandises seraient 1.6 fois plus importants (Kox et al., 2007).

La communication personnelle a aussi un impact sur l'investissement direct étranger (IDE) car elle réduit l'asymétrie de l'information entre interlocuteurs étrangers et nationaux (Goldberg et al., 2005). Dans le secteur bancaire, par exemple, l'utilisation d'une langue commune est un déterminant important de l'entrée d'une banque étrangère dans un nouveau pays (van Horen, 2007).

L'amélioration des compétences linguistiques est une tâche qui incombe aussi bien aux autorités gouvernementales qu'aux entreprises. L'éducation nationale et les systèmes de formation devraient permettre d'acquérir les compétences linguistiques nécessaires pour travailler dans des entreprises nationales qui ont des activités internationales ou pour des investisseurs étrangers de langue maternelle différente. Il importe de rentabiliser au maximum ces investissements et de reconnaître que, dans un monde de plus en plus interactif, il est impossible de connaître la première langue de chaque partenaire commercial pour traiter les affaires. Le renforcement des compétences en anglais au Portugal devrait être une priorité car cette langue est largement répandue et s'impose comme la *lingua franca* pour la communication des entreprises. L'anglais est souvent, aussi, la langue de travail des entreprises, même pour celles qui opèrent dans des pays où la langue maternelle est une langue internationale, comme le portugais (CILT et al., 2006).

Encadré 3.2. **Les échanges, l'investissement et l'importance d'une langue commune** (suite)

En 2005, le Portugal a lancé le programme d'activités d'enrichissement scolaire pour le 1^{er} cycle de l'enseignement obligatoire. Un des principaux objectifs est de rendre obligatoire l'apprentissage de l'anglais en 3^e et 4^e années d'école. Pour améliorer les compétences linguistiques, le gouvernement pourrait aussi travailler avec les entreprises à la mise en place de programmes de langues, afin de préparer leurs salariés à la communication multilingue. Le soutien à l'usage du portugais, qui est une langue internationale parlée par près de 230 millions de personnes dans le monde, peut aussi contribuer à favoriser l'utilisation d'une langue commune. L'usage du portugais se développe en partenariat avec les États membres du CPLP (*Comunidade de Pais de Lingua Portuguesa*), une stratégie de renforcement et d'utilisation du portugais comme langue de communication internationale. Dans les pays où la diaspora portugaise est présente, la stratégie consiste à introduire et à garantir l'enseignement du portugais dans les programmes scolaires étrangers (de l'école élémentaire à l'université).

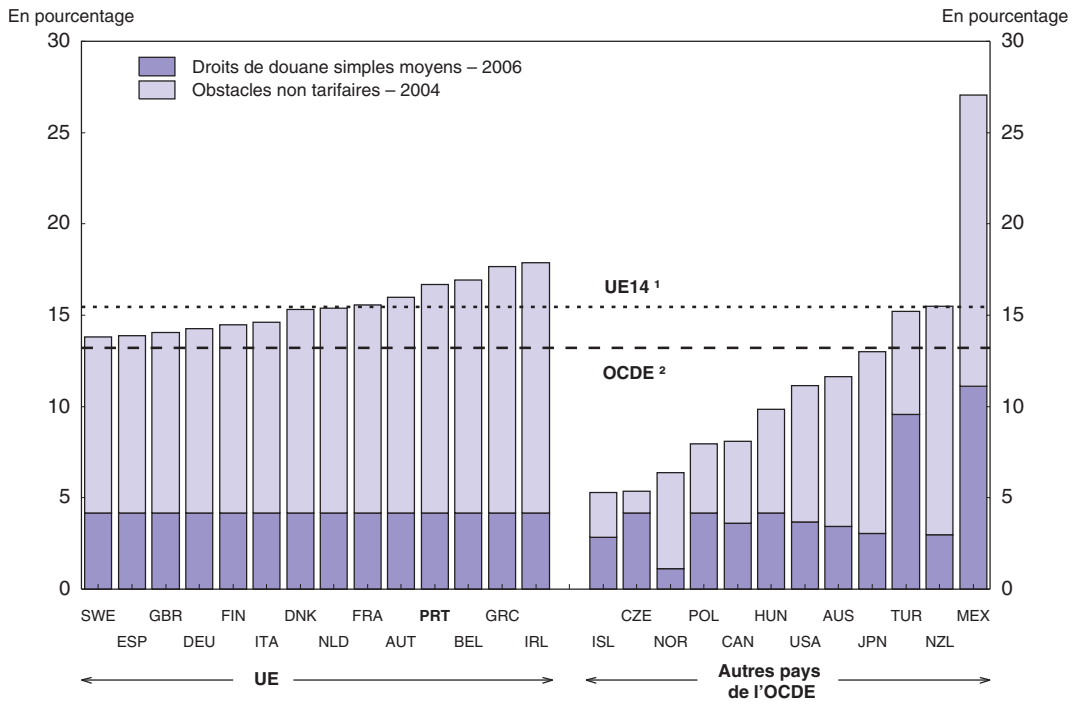
Politique commerciale : réduire encore les obstacles non tarifaires

Un indicateur de restrictivité de la politique commerciale montre que le Portugal conserve une orientation légèrement plus restrictive que la moyenne des pays de l'OCDE (et de l'UE14) (graphique 3.7). En tant que membre de l'union douanière de l'UE, le Portugal applique aux pays européens les taux de droits de douane du régime de la nation la plus favorisée (NPF), qui sont relativement bas, comme dans la plupart des pays de l'OCDE non membres de l'UE. Les secteurs où les droits sont les plus élevés dans l'UE sont les tabacs, les produits manufacturés, l'habillement, les aliments transformés, les produits de la pêche, les textiles, le cuir et l'automobile¹⁵. Après pondération en fonction des échanges, l'effet des droits de douane de l'UE pour les produits manufacturés est légèrement plus restrictif sur le Portugal que sur la plupart des autres pays de l'UE, en raison de la composition particulière des importations portugaises (graphique 3.8).

Selon Kee *et al.* (2005), en 2004 les obstacles non tarifaires, notamment les procédures douanières et les prescriptions techniques, étaient légèrement supérieurs à la moyenne pour la zone OCDE. En tant que membre de l'UE, le Portugal applique le Code des douanes communautaire. Cependant, le traitement des biens échangés peut encore varier d'un pays de l'UE à l'autre, en raison de différences dans la mise en œuvre du Code par les autorités nationales et de réglementations supplémentaires propres au Portugal. Si l'on compare les coûts des contrôles et documents douaniers et techniques nécessaires pour importer un conteneur, on constate que le Portugal avait en 2007 l'un des coûts les plus élevés de la zone OCDE, ce qui laisse penser qu'il est largement possible d'améliorer l'efficacité de ces formalités (graphique 3.9). Certains de ces coûts résultent probablement de redevances portuaires et aéroportuaires élevées ; mais il est aussi possible d'abaisser les coûts liés aux douanes.

Les autorités portugaises ont entrepris des réformes afin de réduire les coûts douaniers et d'améliorer les procédures, et il importe que ces réformes soient pleinement mises en œuvre. L'objectif général est d'améliorer les systèmes de technologies de l'information (TI) utilisés par les douanes au Portugal afin de les aligner sur ceux qui s'appliquent généralement dans l'UE. À ce jour, le progrès réalisé est plus marqué pour les exportations que pour les importations, les premières faisant l'objet de déclarations électroniques qui sont transmises entre les services douaniers et les entreprises. Les déclarations concernant

Graphique 3.7. Ensemble des obstacles au commerce (tarifaires et non tarifaires) : comparaison

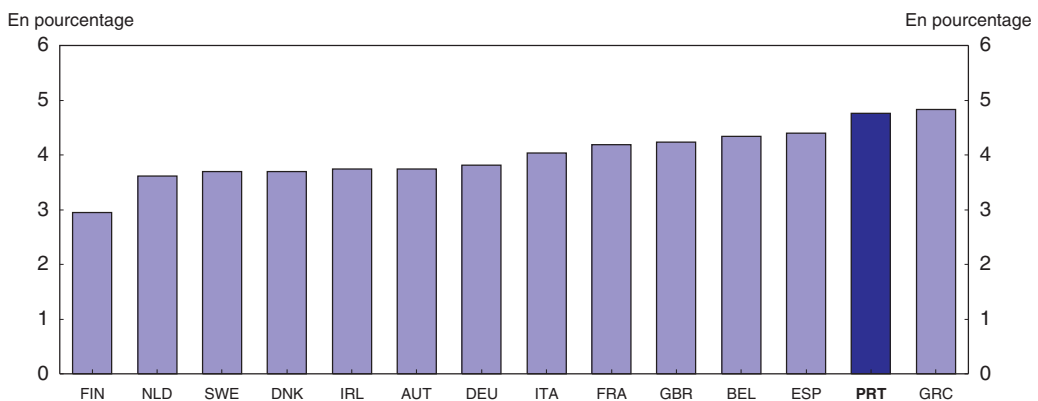


1. L'UE14 est l'EU15 moins le Luxembourg.
2. La zone OCDE ne comprend pas la Corée, le Luxembourg et la République slovaque.

Source : Kee, Nicita Olarrega (2005) ; base de données TRAINS de la CNUCED.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/343047284865>

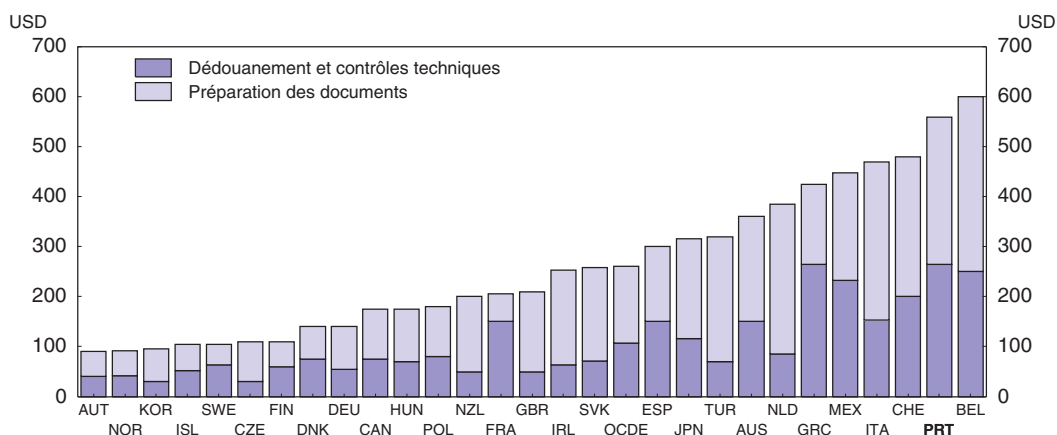
Graphique 3.8. Droits de douane pondérés par les échanges pour les produits manufacturés dans l'UE, 2004¹



1. Taux moyens de droits de douane pondérés par les valeurs à l'importation dans chaque secteur industriel, d'après la base de données STAN.

Source : CNUCED et OCDE, base de données STAN.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/34306552880>

Graphique 3.9. Coûts des procédures douanières et des documents pour l'importation d'un conteneur, 2006¹

1. Coût d'importation pour un conteneur d'une longueur de 20 pieds.

Source : Banque mondiale, Doing Business 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343080585767>

les importations nécessitent toujours la remise d'un formulaire papier aux douanes, même si l'envoi de formulaires électroniques pour validation préalable permet déjà des gains d'efficacité. Indépendamment des procédures douanières, la logistique d'exportation et d'importation souffre aussi d'importants éléments d'inefficacité. Les services douaniers devraient continuer de travailler avec les entreprises qui interviennent dans la logistique de transport de marchandises, dans les ports et les aéroports, en vue de créer un système intégré de TI auquel tous les acteurs pourront accéder afin de suivre la cargaison tout au long des procédures d'exportation et d'importation, du transport et de l'entreposage. Une mesure importante prise dans ce sens est l'intégration du système douanier informatisé (SDS) avec le système informatisé commun des plates-formes portuaires (PCOM) mis en place dans les trois plus grands ports portugais (Lisbonne, Sines et Leixões). Une autre mesure d'intégration est le formulaire électronique de déclaration succincte que les services des douanes sont en train d'introduire en coopération avec les trois principaux ports. Les efforts devront se poursuivre dans cette direction, en vue d'améliorer les TI et les processus qui les accompagnent et de créer un système informatisé unique pour l'ensemble de la chaîne logistique.

L'amélioration des douanes requiert aussi une plus grande certitude pour les importateurs. Les autorités pourraient améliorer la certitude et réduire la complexité pour les importateurs en reconnaissant automatiquement la classification tarifaire des produits par les autres États membres de l'UE¹⁶. Elles devraient aussi examiner le bien-fondé des pénalités spécifiques appliquées par le Portugal, qui ne sont pas exigées par la législation de l'UE, en cas de non-respect du code des douanes et d'autres réglementations.

Encourager l'IDE et renforcer ses liens avec l'économie nationale

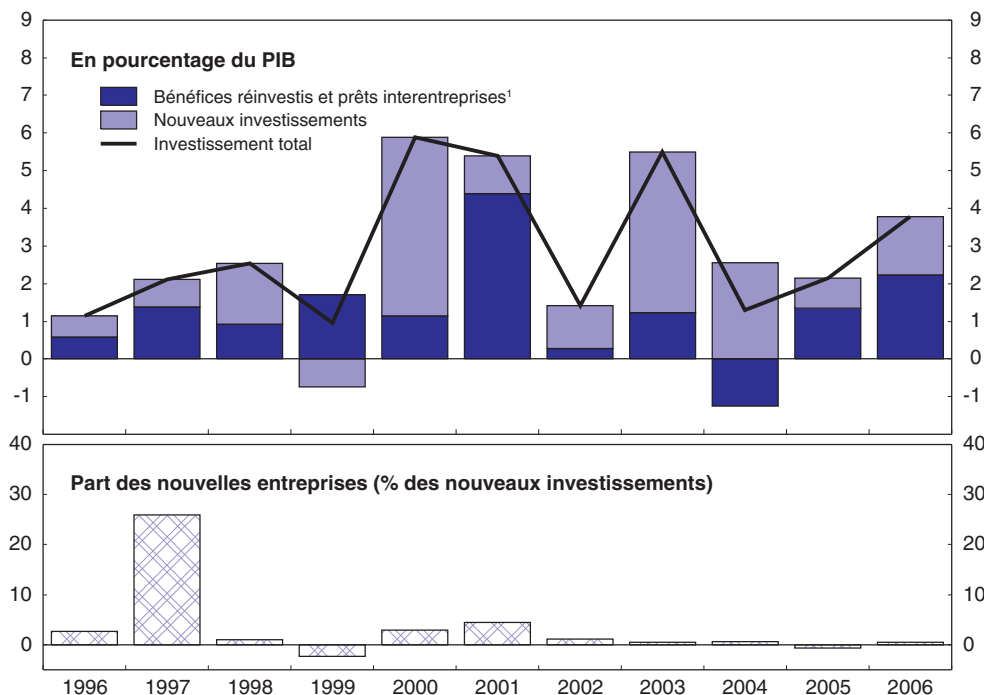
Résultats en matière d'IDE

Les entrées d'IDE au Portugal se maintiennent régulièrement à un bon niveau, s'établissant en moyenne à 3,4 % du PIB par an entre 2000 et 2006. Elles demeurent cependant inférieures à celles enregistrées dans les petits pays européens en phase de rattrapage. Conformément à la tendance générale observée dans la zone OCDE, l'IDE a fait

un bond au Portugal au début des années 2000, les nouveaux investissements des entreprises étrangères existantes y contribuant pour beaucoup. Cet épisode a été suivi d'une période de ralentissement de l'IDE depuis 2004. La part des nouvelles entreprises dans le total des investissements nouveaux est généralement très faible, le gros de ces investissements étant le fait des investisseurs étrangers en place (graphique 3.10). Même si ce sont les entrées totales d'IDE qui sont de première importance en tant que vecteur de transferts de technologie et facteur stimulant de l'activité d'innovation, la faible part des nouvelles entreprises dans l'investissement total est aussi préoccupante. En effet, l'investissement réalisé par ces dernières sera sans doute plus sensible à l'attractivité perçue du pays comme lieu d'implantation de l'IDE que les injections de capitaux supplémentaires des entreprises existantes. Par ailleurs, les capitaux investis par une nouvelle entreprise aident probablement davantage à diversifier l'économie du point de vue de la technologie et de l'exposition du secteur à la concurrence que les injections de capitaux des entreprises déjà établies.

Les indicateurs récents sont encourageants pour les flux d'IDE futurs, et notamment pour l'entrée de nouvelles entreprises. L'organisme chargé de promouvoir l'investissement, l'AICEP, a enregistré une augmentation sensible du nombre et de la valeur des grands projets d'IDE de 2006 à 2007 et une enquête auprès des multinationales révèle que le Portugal est de plus en plus attrayant comme lieu d'implantation pour l'investissement¹⁷. Les investissements entièrement nouveaux représentent un tiers des flux enregistrés par l'AICEP pour 2007. L'investissement s'effectue dans diverses branches d'activité, mais plus particulièrement dans l'industrie chimique, ce qui est favorable pour l'expansion future

Graphique 3.10. **L'investissement direct étranger brut au Portugal**



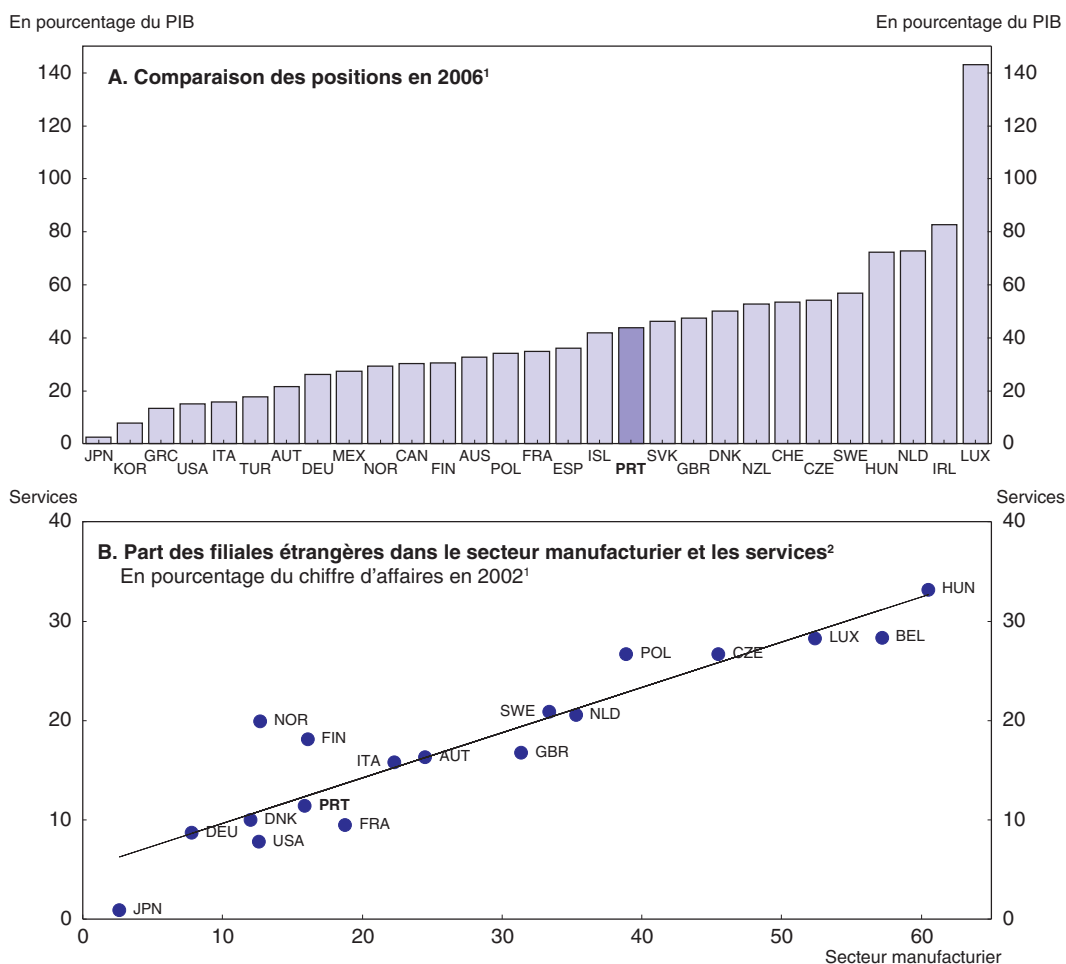
1. Y compris autres investissements.

Source : Ministère de l'Économie.

des exportations car ce secteur se développe rapidement sur le marché mondial. Le fait qu'en janvier 2008 Volkswagen a annoncé un accroissement de ses IDE et un doublement de sa production de voitures au Portugal d'ici à 2010 montre aussi, à l'évidence, que le pays devient plus attrayant. Cela est également favorable pour la poursuite de la croissance des exportations car l'automobile représente le deuxième secteur exportateur du Portugal.

Le stock d'IDE en provenance de l'étranger représente environ 45 % du PIB, moins que dans certains autres petits pays d'Europe en phase de rattrapage. La part des filiales étrangères dans le chiffre d'affaires des services et du secteur manufacturier est aussi plus faible au Portugal que dans plusieurs autres pays de référence en Europe (graphique 3.11). Bien qu'elles n'aient qu'une valeur indicative, les données sectorielles montrent qu'une forte proportion des entrées d'IDE est destinée aux services aux entreprises, tandis que les entrées dans le secteur manufacturier et les autres secteurs de services et d'infrastructure, comme l'hôtellerie, les transports et les communications, sont généralement assez peu


Graphique 3.11. **Positions d'investissement direct en provenance de l'étranger : comparaison internationale**



1. Ou année la plus récente. Voir la source pour l'année exacte.

2. Les données utilisées pour les filiales étrangères sont ventilées par secteur de ventes afin d'être compatibles avec les données totales nationales.

Source : OCDE, base de données de l'investissement direct international et Indicateurs de la mondialisation économique, 2005.

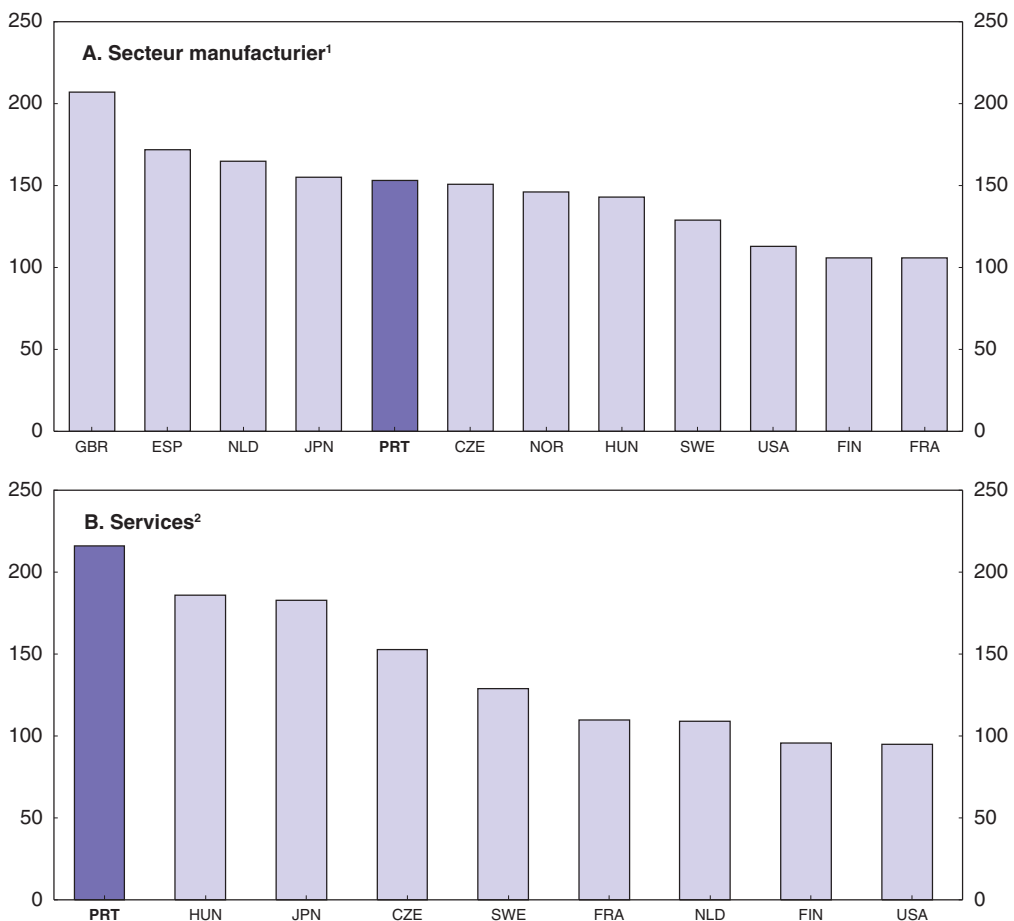
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343176156302>

importantes¹⁸. La faiblesse des stocks d'IDE et de la part des entreprises étrangères dans le chiffre d'affaires en comparaison des autres pays européens en phase de rattrapage semble indiquer que le Portugal pourrait attirer des volumes plus élevés d'IDE et tirer un meilleur parti de ces investissements. Par ailleurs, si l'on compare la spécialisation des exportations dans le secteur manufacturier et le tourisme à la relative faiblesse des flux d'IDE à destination de ces secteurs, on peut penser que l'économie n'exploite pas encore pleinement les complémentarités entre les échanges et l'IDE, malgré les efforts déployés pour y remédier.

Les avantages qu'il y aurait à accroître encore l'IDE au Portugal sont illustrés par la contribution que les investisseurs actuels apportent déjà à la productivité et à l'innovation. Les entreprises étrangères qui investissent au Portugal lui procurent divers avantages. En particulier, leur productivité du travail, en 2002, était supérieure de 50 % à la moyenne nationale dans le secteur manufacturier et deux fois élevée dans le secteur des services (graphique 3.12). Elles contribuent en outre grandement à l'activité de R-D et à la

Graphique 3.12. **Productivité du travail des filiales étrangères par rapport à la moyenne nationale**

En 2002, moyenne nationale = 100



1. Secteur manufacturier : 2000 pour l'Espagne ; 1999 pour le Royaume-Uni.

2. Secteur des services : 2001 pour les Pays-Bas ; 2000 pour la Suède et le Japon.

Source : OCDE, *Indicateurs de la mondialisation économique*, 2005.

technologie, représentant environ 45 % de la R-D totale dans le secteur manufacturier, même si leur part dans le chiffre d'affaires de ce secteur n'est que d'environ 15 %. Les entreprises étrangères sont aussi à l'origine de près de 40 % de l'ensemble des brevets enregistrés dans le pays et 30 % des demandes de brevet font intervenir un copropriétaire étranger. Les paiements technologiques aux étrangers dépassent en réalité la R-D des entreprises nationales.

Revoir les mesures gouvernementales et les autres facteurs influant sur l'IDE

Les flux d'IDE subissent l'influence d'un large éventail de mesures gouvernementales, notamment les obstacles aux frontières, la fiscalité, la réglementation des marchés de produits et les conditions du marché du travail. L'IDE dépend aussi grandement du niveau de capital humain (voir le chapitre 4). Au Portugal, les conditions générales dans lesquelles les entreprises opèrent, notamment la restrictivité de la réglementation des marchés de produits et du marché du travail et l'insuffisance de capital humain qualifié, sont probablement le principal obstacle à un accroissement des entrées d'IDE. Les investisseurs étrangers s'inquiètent en particulier du manque de flexibilité du marché du travail ainsi que de la réglementation des marchés de produits, notamment pour les procédures d'autorisation, qui restent très pesantes en comparaison de celles des autres pays. Par contre, la fiscalité, les règles relatives aux fusions et acquisitions et les obstacles aux frontières jouent sans doute un rôle mineur dans la limitation de l'IDE. De fait, les entreprises nationales et étrangères bénéficient d'un traitement égal pour les fusions et acquisitions, ce qui facilite généralement l'IDE.

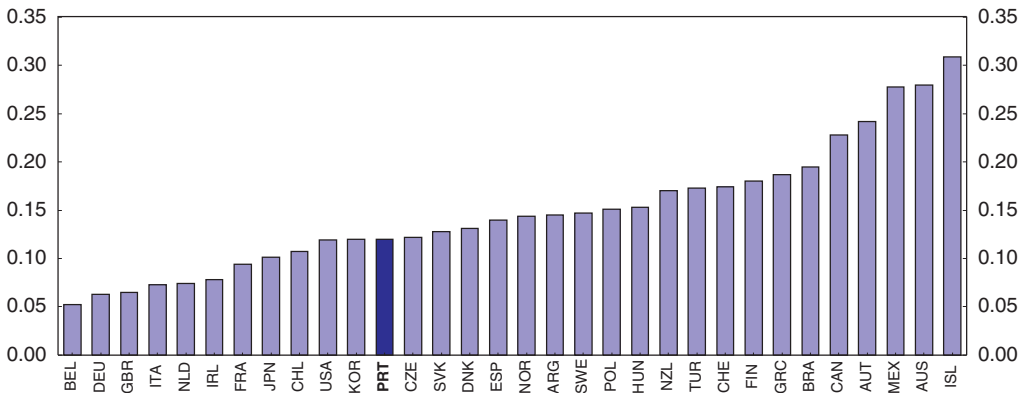
Des simulations réalisées à partir de données chronologiques internationales (voir Hajkova *et al.*, 2006) semblent indiquer que l'effet positif estimé d'une fiscalité moins élevée sur l'IDE est réduit de moitié après prise en compte des autres mesures gouvernementales, notamment les formalités douanières et la réglementation du marché du travail et des marchés de produits. Par ailleurs, l'effet quantitatif des politiques relatives au marché du travail et aux marchés de produits sur l'IDE est beaucoup plus marqué que celui de la fiscalité, ce qui laisse penser qu'il faudrait donner la plus haute priorité à l'amélioration du cadre général offert aux entreprises¹⁹. Néanmoins, étant donné que la fiscalité peut contribuer à limiter les entrées d'IDE au Portugal, il faudrait aussi envisager, à moyen terme, de réduire les taux d'imposition des sociétés. Le taux de l'impôt sur les sociétés au Portugal, à 27,5 % en 2006, était inférieur au taux médian de la zone OCDE, de 29 %, mais supérieur à ceux de certains des petits pays européens en phase de rattrapage, notamment la Hongrie, l'Irlande, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque, qui attiraient davantage d'IDE que le Portugal. Cela signifie que, une fois la position budgétaire consolidée de façon durable et le budget devenu clairement excédentaire, il faudrait songer à alléger la fiscalité sur les sociétés.

Les obstacles douaniers formels à l'IDE ne sont pas élevés globalement en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 3.13). Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les restrictions aux prises de participations, à la gestion et à l'exploitation représentent l'essentiel des obstacles, tandis que les critères d'autorisation jouent un moindre rôle. Le transport aérien constitue toutefois une exception notable puisque c'est le secteur où les restrictions sont les plus fortes de la zone OCDE²⁰.

Certaines réglementations intérieures limitent toutefois l'IDE, notamment la réglementation des marchés de produits (RMP) (voir plus loin). La charge réglementaire est partiellement allégée par le traitement administratif préférentiel dont bénéficient certains


Graphique 3.13. **Indice de restrictivité pour l'investissement direct étranger**¹

2006



1. L'indice est gradué de 0-1, du degré de restrictivité le moins élevé au plus élevé.

Source : Koyama et Golub (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343204351128>

investissements²¹. En particulier, les autorités appliquent un traitement administratif préférentiel aux grands projets d'investissement qui sont considérés comme étant d'importance nationale dans le cadre du programme relatif aux projets d'intérêt national (PIN). Ce programme offre certains avantages du fait qu'il réduit le nombre d'étapes réglementaires et les délais nécessaires à la création d'une entreprise au Portugal. La simplification des procédures pour les PIN devrait aussi continuer d'aider à réaliser des réformes dans le cadre du programme global de simplification administrative, SIMPLEX. Cependant, un risque potentiel est celui de la « recherche de gagnants », alors que les investissements moins importants – ou non sélectionnés – peuvent finalement être ceux qui donnent les meilleurs résultats. Les mesures que le gouvernement applique actuellement en vue d'améliorer le cadre général offert aux entreprises, telles que la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises, dans le cadre du programme SIMPLEX, représentent une bonne politique car cela facilitera tous les types d'investissements (nationaux et étrangers) et devrait en fin de compte rendre inutiles les régimes préférentiels.

Accroître les avantages procurés par l'IDE en renforçant les retombées positives et les liens avec les entreprises nationales

Au nombre des avantages appréciables à attendre d'un volume plus élevé d'IDE figurent les transferts de savoir et de technologie qui accompagnent souvent les investissements directs. Les investisseurs transfèrent du savoir-faire à leurs filiales et, dans bien des cas, aux entreprises qui sont leurs partenaires directs ; ce savoir-faire est également susceptible de rejaillir, de façon plus générale, sur l'économie du pays d'accueil. Les transferts verticaux aux fournisseurs nationaux de produits manufacturés intermédiaires sont mis en évidence par des études économétriques (Kugler, 2006). Il peut y avoir aussi des retombées positives lorsque des entreprises nationales emploient des travailleurs formés par des entreprises qui procèdent à des IDE. Le Portugal profite de retombées de savoir et de formation. Dans certains cas, les entreprises qui effectuent des IDE au Portugal aident les fournisseurs nationaux à atteindre des normes de qualité plus

élevées²². Les entreprises qui réalisent des IDE ont aussi créé des centres de formation non seulement pour leurs propres salariés, mais aussi pour ceux d'autres entreprises et pour les élèves qui suivent des filières d'enseignement professionnel. L'ATEC Training Academy, par exemple, a mis en place un partenariat entre des investisseurs étrangers au Portugal (Volkswagen Autoeuropa, Siemens, Bosch-Vulcano, par exemple) et la Chambre de commerce et d'industrie germano-portugaise²³.

Un autre avantage important réside dans les liens qui se développent tout au long de la chaîne d'approvisionnement entre les investisseurs étrangers et les entreprises nationales. Les investisseurs étrangers ont diverses raisons d'insérer les entreprises portugaises dans la chaîne d'approvisionnement. Ils sont tout à fait disposés à externaliser la production au niveau local car la production locale peut leur permettre de réduire leurs coûts et d'assurer la sécurité de l'offre. Les données empiriques montrent que, même là où les sociétés multinationales importent initialement la plupart de leurs fournitures, ces importations finissent par être remplacées par des produits d'origine nationale (OCDE, 2002). Les multinationales cherchent peut-être aussi à s'approvisionner localement car cela permet de soumettre les fournisseurs internationaux à la concurrence. Au Portugal, un facteur supplémentaire qui incite les investisseurs étrangers à s'approvisionner localement est la situation périphérique du pays en Europe et la distance par rapport aux fournisseurs étrangers, qui font qu'il est possible de réaliser d'importantes économies sur les coûts de transport en recourant aux fournisseurs locaux. Le développement de liens tout au long de la chaîne d'approvisionnement peut stimuler notablement les exportations des PME puisqu'une entreprise qui a développé la capacité d'approvisionner un gros investisseur étranger a plus de chances d'être en mesure d'exporter aussi ses produits.

Des liens puissants entre les investisseurs directs étrangers et les fournisseurs portugais se sont développés dans les secteurs de l'électronique et de l'automobile, mais les liens paraissent plus faibles dans les autres branches d'activité. De fait, dans les années 90, il n'y avait pas de signes manifestes, au niveau global, de retombées positives intersectorielles au Portugal telles qu'elles sont mesurées par l'effet de l'IDE sur la productivité du travail des entreprises nationales (Flores, Fontoura et Santos, 2007). Pour réussir en tant que fournisseurs, les entreprises portugaises doivent non seulement avoir la capacité technique de fabriquer des produits de haute qualité, mais aussi être suffisamment flexibles pour pouvoir livrer leurs produits dans les délais fixés et adapter les volumes aux fluctuations de la demande.

Les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures en vue de favoriser les retombées positives et l'établissement de liens en soutenant les centres de formation, en encourageant la coordination entre entreprises nationales et investisseurs étrangers et en aidant les entreprises portugaises à améliorer la qualité de leurs produits et leur compétitivité-coûts. Le Cadre national de référence stratégique défini par le Portugal pour être appliqué aux fonds structurels et de cohésion de l'UE sur la période 2007-2013 prévoit une aide à l'investissement pour les entreprises²⁴. L'un des objectifs est d'aider les entreprises à améliorer leurs compétences en gestion et en organisation, la conception et le dessin des produits et la certification de la qualité. Dans le cadre de l'UE, et dans le contexte du *Plan technologique*, il existe aussi des programmes visant à créer des regroupements autour de projets d'investissement plus importants, par exemple dans le secteur de l'éolien.

L'expérience acquise par les autres pays semble indiquer que les programmes visant à développer les liens peuvent être couronnés de succès. Singapour et l'Irlande en offrent de bons exemples. Dans le cas de Singapour, par exemple, un soutien financier et organisationnel a été apporté aux filiales étrangères afin d'aider les fournisseurs locaux, d'où un moindre risque pour les entreprises étrangères qui établissent des liens avec les fournisseurs. L'expérience de ces deux pays montre aussi, toutefois, que ces programmes sont coûteux et, de façon plus générale, que leur réussite dépend de la disponibilité de réserves importantes de travailleurs qualifiés et de petites entreprises ayant la capacité de devenir des fournisseurs. L'efficacité des programmes dépend aussi, pour beaucoup, de la collaboration des investisseurs existants et de l'affectation de ressources suffisantes à l'organisme public chargé de promouvoir l'investissement. Par ailleurs, les efforts de promotion de l'IDE visant à renforcer les liens avec les entreprises nationales sont plus efficaces lorsqu'ils s'accompagnent de mesures destinées à améliorer le climat de l'investissement. L'accroissement du capital humain et l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits, par exemple, aideront à renforcer les incitations à investir et à augmenter la capacité d'absorption des entreprises locales, ce qui permettra d'établir des liens plus étroits avec les investisseurs étrangers et les entreprises portugaises. L'adoption d'une stratégie globale en vue de créer un climat attrayant pour l'investissement aidera à mobiliser l'investissement aussi bien des entreprises étrangères que des entreprises locales. Le *Cadre d'action pour l'investissement* établi par l'OCDE peut se révéler utile pour faciliter ce processus (OCDE, 2006d).

Une évaluation rigoureuse est essentielle si l'on veut rentabiliser au maximum l'utilisation des fonds portugais et de l'UE, d'autant que la réserve de main-d'œuvre qualifiée au Portugal est assez limitée, ce qui peut réduire la possibilité d'établir des liens efficaces. Il faut procéder régulièrement à des évaluations coûts-avantages des interventions publiques, en mettant l'accent, en particulier, sur la mesure et l'évaluation des résultats de ces interventions. Pour optimiser le rendement maximal des mesures prises par les autorités il faut disposer d'informations détaillées, en particulier sur l'ampleur des retombées et des liens et sur le degré d'influence des politiques passées et actuelles sur ces éléments.

Assouplir la réglementation des marchés de produits

La réglementation des marchés de produits (RMP) influe grandement sur la croissance, notamment en raison de ses effets sur les échanges et l'IDE. Manifestement, l'expansion des échanges de produits manufacturés et de services est limitée par une réglementation restrictive des marchés de produits : une réglementation stricte non seulement entrave les importations de services mais a aussi un effet important sur les exportations car elle nuit à la compétitivité des entreprises dans le pays exportateur. Selon des estimations établies par Nicoletti, Golub et al. (2003), en particulier, un assouplissement de la restrictivité de la RMP portugaise en 2002, visant à aligner la réglementation sur celle en vigueur au Royaume-Uni en 1998 (le pays le moins réglementé de la zone OCDE cette année-là), aurait permis une progression des exportations de biens et de services de l'ordre de 10-15 %²⁵. En ce qui concerne l'impact sur l'IDE, l'estimation révèle que l'alignement de la RMP portugaise en 2003 sur les niveaux du Royaume-Uni aurait permis un accroissement d'environ 20 % du stock d'IDE²⁶.

De plus, les échanges de services se ressentent non seulement du degré de restrictivité des réglementations, mais aussi de leur hétérogénéité selon les pays, qui alourdit les coûts

des fournisseurs de services opérant dans différents pays (Kox et Kyvik-Nordas, 2007). Les exportations de services, au Portugal comme dans beaucoup d'autres petits pays, pâtissent tout particulièrement du manque d'uniformité des réglementations des principaux partenaires commerciaux. De surcroît, les PME, qui représentent la grande majorité des entreprises au Portugal, en souffrent sans doute davantage que les grandes entreprises.

L'indicateur global de restrictivité de la RMP portugaise établi par l'OCDE fait apparaître un assouplissement sensible de la RMP entre 1998 et 2003 (l'indice revenant de 2.1 à 1.6 sur une échelle de 0 à 6 allant du degré de restrictivité le moins élevé au plus élevé), à peu près analogue à l'assouplissement enregistré en moyenne dans la zone OCDE. Des mesures supplémentaires ont été prises depuis 2003 afin de réduire encore la charge réglementaire pesant sur les entreprises ; ces mesures se traduiraient par une nouvelle baisse de l'indicateur de la RMP du Portugal, comme indiqué au chapitre 1.

Conscient de l'importance d'un environnement propice aux entreprises pour favoriser la croissance, et s'appuyant sur les efforts déjà réalisés, en 2005 le gouvernement a lancé une vaste initiative d'assouplissement de la RMP en allégeant les coûts qu'une administration publique pesante et des réglementations inadaptées imposent aux entreprises. Le principal programme est le SIMPLEX, qui s'inscrit dans le cadre de l'action menée par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre la Stratégie globale de Lisbonne afin de renforcer la croissance. Ce programme vise à améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics afin de supprimer les formalités inutiles et d'aider les particuliers et les entreprises à accomplir plus rapidement les formalités restantes. Les principales mesures adoptées au cours des trois années passées ont été la fixation d'objectifs quantitatifs précis dans les programmes d'allègement de la charge administrative (création d'une entreprise en une heure, par exemple), la simplification des procédures administratives et le remplacement des services traditionnels au guichet par des services en ligne (voir l'encadré 2.3 du chapitre 2 sur l'administration électronique). La simplification des procédures nécessite l'échange d'informations entre les services publics, de manière à éliminer la charge que représente pour les entreprises la fourniture des mêmes renseignements à plusieurs organismes publics. Dans ce contexte, le Programme d'information simplifiée (IES) a mis en place une base de données commune pour les renseignements que les entreprises doivent fournir au ministère des Finances, à l'Institut national de la statistique et à la Banque du Portugal. C'est là une initiative majeure simplifiant les formalités administratives tout en améliorant la collecte de l'information. Internet est maintenant largement utilisé pour les communications entre les entreprises et les autorités fiscales. Le recours accru aux services en ligne abrège les délais de prestation, diminue le prix payé par les entreprises et intensifie l'exposition des entreprises à l'utilisation de l'Internet, ce qui pourrait avoir d'importantes retombées²⁷.

Les mesures mises en œuvre, ou prévues, dans le cadre du SIMPLEX, touchent l'ensemble du cycle de vie de l'entreprise : l'entrée sur le marché, la phase d'exploitation et la cessation d'activité. Les principales mesures déjà vigueurs sont la suppression de certains actes, une réduction du temps nécessaire aux guichets uniques pour créer une entreprise et la mise en place d'un service permettant la création d'une entreprise en ligne (annexe 3.A1). De ce fait, les délais et les coûts de démarrage d'une entreprise se trouvent réduits (le temps nécessaire pour créer une entreprise anonyme portugaise, par exemple, a été ramené de 11 jours à 4-5 jours, moins de la moitié du délai moyen dans la zone OCDE)²⁸. SIMPLEX a aussi aidé à diminuer le nombre d'organismes à contacter et le coût global des procédures de pré-enregistrement et d'enregistrement. Il convient de signaler,

toutefois, que la procédure la plus rapide ne s'applique que si les entreprises utilisent des catalogues en ligne, par exemple, pour choisir des raisons sociales ou des noms de marque définis au préalable. Cela limite les possibilités et celles qui désirent choisir plus librement doivent y passer davantage de temps. Les procédures en ligne devraient être encore simplifiées, en particulier en accélérant et en facilitant l'obtention d'une réponse de l'organisme public aux questions pour lesquelles le gouvernement veut conserver une latitude (la dénomination des entreprises, par exemple).

Des progrès ont été accomplis dans l'allègement de la charge réglementaire liée à l'exploitation et à la fermeture d'une entreprise. Des procédures en ligne ont été mises en place : le « certificat permanent » en ligne, qui supprime la nécessité d'avoir des doubles sur papier des certificats du registre du commerce pour plusieurs formalités (il est possible d'accéder au certificat permanent chaque fois que cela est nécessaire pour une formalité, au moyen d'un code d'accès) et la fourniture en ligne des informations pour plusieurs organismes publics simultanément. Globalement, l'application de ces nouvelles procédures simplifiées en cas de dissolution d'une entreprise représente une nette amélioration. Elles sont déjà partiellement mises en œuvre, même si elles ne s'appliquent que lorsque les propriétaires de l'entreprise sont tous d'accord et qu'il n'y a pas de dettes à rembourser. Pour les autres cas, la procédure a été simplifiée par la loi sur l'insolvabilité des entreprises, adoptée en 2004, et de nouvelles améliorations sont attendues des modifications d'août 2007. Une comparaison avec les autres pays de l'OCDE révèle que le temps nécessaire pour fermer une entreprise en 2006 était supérieur à la moyenne de la zone OCDE²⁹. Le gouvernement devrait continuer de simplifier la procédure de liquidation des entreprises.

Il est possible d'améliorer encore la RMP. En effet, il est important pour les entreprises non seulement de pouvoir être créées et immatriculées facilement, mais aussi de pouvoir démarrer rapidement leur activité (par exemple lorsqu'il s'agit d'obtenir des collectivités locales un permis de construire ou une autorisation d'exploitation pour une usine, un entrepôt ou un magasin). Les lourdes procédures d'autorisation faisant intervenir tous les niveaux d'administration, y compris les communes, entravent grandement l'activité des entreprises au Portugal. Pour une usine, par exemple, il faut un permis de construire délivré par les autorités municipales, puis une autre autorisation des mêmes autorités pour pouvoir démarrer l'exploitation. Il n'existe pas de catalogue des autorisations exigées et, pour en obtenir une, il faut passer par plusieurs services publics différents, ce qui allonge les délais et alourdit les coûts pour les entreprises³⁰. Une réforme est en cours pour la délivrance d'autorisations. La règle du consentement tacite a été introduite en 2006 ; elle ne vaut toutefois que pour les projets relevant du tourisme. Depuis 2007, l'autorisation est remplacée par une déclaration sur l'honneur pour les activités commerciales ou les prestations de services concernant les bâtiments à usage commercial, les restaurants et les magasins de spiritueux ainsi que les projets touristiques. Dans le cas des activités industrielles, la déclaration sur l'honneur a été introduite en 2007 dans le cadre d'une expérience pilote dont ont bénéficié des entreprises représentant au total 15 % des procédures d'autorisation. D'autres réformes sont prévues pour 2008 : i) étendre la déclaration à 85 % des procédures d'autorisation et appliquer la règle du consentement tacite aux 15 % restants ; ii) désigner un seul organisme (central ou local) comme point de contact unique pour les entreprises ; iii) établir un catalogue en ligne des autorisations exigées ; iv) dématérialiser la procédure d'autorisation. Il faudrait prendre de nouvelles mesures conformes aux priorités du programme SIMPLEX 2007 afin d'alléger les

procédures d'autorisation et de faire en sorte que le nouveau système simplifié soit pleinement mis en œuvre et réduise efficacement et sensiblement la charge qui pèse sur les entreprises.

La mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre du SIMPLEX ne doit souffrir aucun retard, l'objectif étant de s'aligner sur les meilleures pratiques de l'OCDE. Cela exigera aussi une collaboration avec les communes, qui participent à l'exécution des procédures d'autorisation. Les régions et les communes ne sont pas officiellement parties prenantes dans le SIMPLEX et les collectivités territoriales sont juridiquement autonomes. Cependant, l'administration centrale peut informer sur ce programme à l'échelon local et offrir des incitations budgétaires pour son application. L'on pourrait envisager de recourir à des arrangements contractuels entre l'administration centrale et les communes en vue d'atteindre les objectifs fixés d'un commun accord en matière d'autorisations, et utiliser des indicateurs aux fins d'évaluation comparative des résultats³¹. Une évaluation claire et la divulgation publique des différences de charges administratives entre les communes (c'est-à-dire une évaluation comparative) pourraient favoriser la concurrence et se révéler avantageuses pour les particuliers, les entreprises et les services eux-mêmes.

Il est important d'évaluer les effets du SIMPLEX afin de s'assurer qu'il conduit bien à des améliorations de l'environnement des entreprises. À partir de 2008, l'évaluation de l'efficacité des mesures prises dans le cadre du SIMPLEX sera effectuée à l'aide du *Modèle de coûts standards* (MCS), qui permet d'évaluer les charges administratives. Le MCS a déjà été appliqué dans dix projets pilotes (OCDE, 2008). Les autorités portugaises entendent améliorer la méthodologie du MCS en y insérant de nouvelles variables. La précision des informations, par exemple, le délai d'obtention d'une autorisation ou d'un service, est particulièrement importante pour les investisseurs, mais n'est pas prise en compte dans le MCS, qui est centré sur le nombre de formalités. Cette méthodologie sera finalement étendue à toutes les mesures prises dans le cadre du SIMPLEX.

Une autre mesure importante pour améliorer la RMP est l'harmonisation des réglementations avec celles des principaux partenaires commerciaux, qui contribuerait à stimuler les échanges, en particulier dans le secteur des services. Les travaux de l'OCDE révèlent que le Portugal est l'un des pays qui gagneraient le plus à réduire l'hétérogénéité des réglementations en procédant à une harmonisation avec les normes utilisées par ses principaux partenaires commerciaux ou en signant des accords de reconnaissance mutuelle, notamment en ce qui concerne les conditions de qualification, les obligations d'autorisation et les normes techniques (Kox et Kyvik-Nordas, 2007).

Faciliter l'accès des PME aux marchés de capitaux

La grande majorité des entreprises étant des PME, l'amélioration de leur productivité et de leur compétitivité-coûts est importante pour qu'elles contribuent davantage aux résultats à l'exportation du Portugal, par exemple en tant que fournisseurs d'entreprises exportatrices beaucoup plus grandes. Souvent, cela nécessite des investissements qui peuvent être limités par un « déficit de financement », ce qui signifie qu'il y a de nombreuses PME qui pourraient utiliser les capitaux de façon productive s'ils étaient disponibles, mais qui n'ont pas accès aux ressources du système financier formel (OCDE, 2006). Ce déficit peut résulter de problèmes d'asymétrie de l'information ou de l'absence d'instruments de crédit adaptés au financement de projets à haut risque tels que ceux que peuvent lancer les nouvelles PME. En particulier, si les banques et autres prêteurs doivent couvrir leur risque de défaillance sur les projets à risque élevé par le seul biais des

taux d'intérêt, le taux d'intérêt devient prohibitif. Le développement du marché du capital-risque peut aider à pallier cette carence. De fait, des données relevées au niveau des entreprises dans 16 pays, dont le Portugal, montrent que le développement des marchés de capitaux est particulièrement important pour l'entrée des petites entreprises et pour la croissance des nouvelles entreprises (Aghion, Fally et Scarpetta, 2007)³². En principe, les pouvoirs publics sont fondés à intervenir afin de faciliter le développement des marchés de capitaux. L'expérience internationale semble indiquer que le cadre macroéconomique, juridique, réglementaire et financier global est le déterminant décisif de l'accès des PME aux financements. L'intervention publique devrait être considérée strictement comme une mesure secondaire qui ne peut pas se substituer à l'amélioration des conditions générales.

Le gouvernement a lancé un certain nombre de programmes visant à améliorer l'accès des PME aux marchés de capitaux. Depuis 2006, le Cadre pour l'innovation dans le financement des PME (INOFIN) facilite l'accès des PME aux capitaux, notamment aux fonds propres, à l'aide d'instruments financiers tels que les fonds de capital-risque ou les fonds de garantie. Deux programmes INOFIN sont déjà en cours de mise en œuvre. L'un, le FINICIA, a pour but de favoriser l'accès aux financements pour les nouvelles entreprises et les petites entreprises innovantes³³. L'autre programme, FINGRESCE, s'adresse aux PME plus matures. Les deux programmes prévoient la création de partenariats de financement public-privé. Le financement des projets d'investissement est assuré en totalité par les institutions financières privées (banques, investisseurs providentiels ou sociétés de capital-risque) et les entrepreneurs, parfois avec un subventionnement de la part de municipalités urbaines. La participation publique à ces programmes, par le canal de l'Institut portugais pour le soutien des PME et de l'innovation, atteint en moyenne 75 % pour le partage des risques liés à l'investissement total. Il est prévu aussi des mesures destinées à améliorer la capacité des PME par l'information et la formation. L'IEPMEI, par exemple, fournit des procédures et documents standards aux réseaux FINICIA et subventionne également l'établissement de plans d'entreprise et le mentorat.

Les programmes en cours marquent, à l'évidence, une nette amélioration par rapport à la politique antérieure visant à faciliter l'accès des PME aux capitaux, notamment la composante financière de PRIME, qui était dominée par les subventions de l'UE et le crédit à taux zéro pour les PME³⁴. Les nouveaux programmes aident à améliorer les flux d'informations entre les PME et le secteur financier privé, réduisant ainsi les coûts de financement pour les PME. Un avantage évident des nouveaux programmes est qu'ils font intervenir les capitaux du secteur privé, qui sélectionne généralement les projets à financer de façon beaucoup plus rigoureuse que le secteur public. Un autre avantage tient au fait que les programmes INOFIN ne visent pas des secteurs particuliers.

La part des ressources publiques reste toutefois très élevée dans certains projets. Les autorités devraient chercher à maximiser les capitaux du secteur privé investis par euro de financement public et veiller à ce que leur action reste centrée sur la correction des défaillances du marché, comme celles qui sont dues à l'asymétrie de l'information, et sur la facilitation du développement des marchés de capitaux par la création de conditions-cadres favorables. Il importe aussi que les organismes publics, tels que l'Institut pour le soutien aux petites et moyennes entreprises et à l'innovation (IAPMEI) et l'Agence pour le développement des entreprises (AICEP) coordonnent étroitement leurs programmes³⁵. Enfin, il est indispensable d'évaluer les résultats de ces programmes. Les rapports d'évaluation du PRIME, programme mis en place au titre du Cadre communautaire d'appui III 2000-2006, contenaient des données sur l'exécution financière du programme

(l'investissement total, le montant total des aides, le nombre d'emplois créés, par exemple) mais pas sur ses effets microéconomiques sur les entreprises ou sur l'ensemble de l'économie. L'évaluation est indispensable pour assurer la transparence du processus, mesurer l'efficacité des financements publics et, enfin, améliorer la conception des programmes futurs.

Renforcer la concurrence et améliorer l'infrastructure

Il faut intensifier la concurrence dans l'ensemble de l'économie car cela stimulerait les gains de productivité en poussant les producteurs à innover. Le renforcement de la concurrence dans les secteurs d'infrastructure, en particulier, doperait aussi la productivité et la croissance en réduisant la domination des plus grandes entreprises qui fournissent des biens intermédiaires essentiels aux autres branches d'activité, en faisant baisser le prix et en améliorant la qualité de ces biens. Cela contribuerait à placer l'économie sur une trajectoire de croissance plus forte et permettrait de tirer pleinement profit de l'ouverture de l'économie aux échanges et à l'investissement étranger. Les secteurs d'infrastructure, tels que les transports et les télécommunications, procurent des intrants indispensables pour la production dans l'économie tout entière. L'efficacité, la sécurité, la qualité et le prix des infrastructures sont des déterminants importants de la compétitivité-coûts des entreprises portugaises, de l'attractivité du Portugal pour les investisseurs étrangers et, par conséquent, de l'expansion de l'économie nationale³⁶. Des études économétriques montrent que le développement de l'infrastructure et l'amélioration de sa qualité peuvent faire monter sensiblement le taux de croissance économique si l'on procède à une analyse minutieuse, au cas par cas, des coûts et des avantages³⁷.

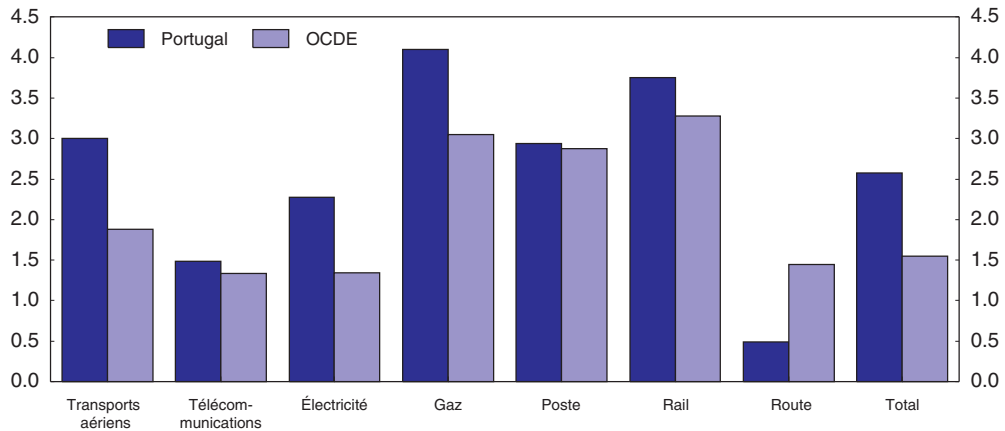
Les coûts de transport et les délais de livraison étant des facteurs essentiels dans les flux d'échanges nationaux et internationaux (OCDE, 2006a), une efficacité accrue des infrastructures de transport aiderait à améliorer les résultats commerciaux du Portugal. Il importe aussi pour les entreprises portugaises d'avoir accès à des services de haute qualité, fiables et qui valent leur prix dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie. On constate cependant que les prix des télécommunications et de l'électricité pour l'industrie restent relativement élevés en comparaison des autres pays de l'OCDE.

Vue d'ensemble des questions relatives à la concurrence et à la réglementation


Le cadre réglementaire joue un rôle majeur pour assurer une concurrence efficace dans les secteurs d'infrastructure et nombreux sont les éléments d'observation qui montrent que des mesures de libéralisation, si elles sont bien conçues, conduiront à une productivité plus élevée, à une meilleure qualité et souvent à des prix plus bas dans les industries de réseau (Hoj et al., 2007). Le Portugal a réalisé un progrès considérable dans l'allégement des réglementations qui restreignent la concurrence. Les indicateurs de la réglementation des marchés de produits calculés par l'OCDE (Conway et Nicoletti, 2006) révèlent une amélioration sensible des réglementations dans les industries de réseau entre 1993 et 2003, l'indicateur global de restrictivité dans ces branches d'activité revenant de 5.1 en 1993 à 4.4 en 1998 et à 2.6 en 2003. Néanmoins, les indicateurs de restrictivité de la réglementation portugaise pour les secteurs de l'électricité, du transport aérien et du gaz naturel étaient en 2003 supérieurs à la moyenne de la zone OCDE (graphique 3.14). Ils étaient à peu près conformes à la moyenne dans les secteurs des postes et télécommunications et nettement inférieurs dans le secteur routier.

Graphique 3.14. Étendue de la réglementation restrictive dans les industries de réseau, 2003

Échelle de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive pour la concurrence



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343216448225>

Avec les mesures prises depuis 2003 pour atténuer les restrictions législatives et réglementaires à la concurrence, cet indicateur aura sans doute encore baissé. Les principaux changements qui ont contribué très certainement à l'assouplissement de la restrictivité de l'indicateur dans les industries de réseau sont les suivants : i) l'augmentation de la part de marché des nouveaux entrants dans le secteur des télécommunications ; ii) la mise en place d'une réglementation de l'accès des tiers au gaz, la pleine dissociation de la propriété des installations de transport du gaz, l'autorisation donnée aux fournisseurs d'électricité d'entrer en concurrence sur le marché du gaz (la concurrence était auparavant limitée sur tous les marchés par la réglementation)³⁸ ; iii) la liberté de choix du fournisseur d'électricité pour tous les clients, y compris les ménages ; iv) la possibilité pour tous les producteurs d'électricité de choisir leurs fournisseurs de gaz. Ces changements se traduiront probablement par une baisse des indicateurs de restrictivité de la réglementation pour les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications. Il faudra du temps pour que les avantages procurés par les récentes mesures se fassent sentir pleinement dans l'économie. Les travaux de l'OCDE montrent que les premiers à avoir mis à profit ces possibilités ont gagné davantage en termes de productivité du travail que ceux qui ont tardé à réagir³⁹.

Malgré les récentes améliorations enregistrées au Portugal, des mesures supplémentaires devraient être prises afin d'approfondir le processus de réforme de la réglementation. Les indicateurs de la réglementation font apparaître l'ampleur des possibilités de déréglementation dans certains secteurs. De plus, la position relative du Portugal dans la zone OCDE ne s'est peut-être guère améliorée entre 2003 et 2006, car d'autres pays ont sans doute pris des mesures pour remédier à leurs réglementations restrictives au cours de cette période. Il est indispensable de recenser et de supprimer les restrictions législatives et réglementaires inutiles qui entravent la concurrence. L'expérience internationale, en particulier celle de l'Australie, montre qu'un large réexamen et la modification des restrictions à la concurrence d'origine législative ou réglementaire contribuent à assurer une croissance économique vigoureuse et durable⁴⁰. L'identification et la correction de ces restrictions peut représenter une tâche de grande

ampleur. Afin de faciliter ces travaux, l'OCDE a élaboré un *Manuel pour l'évaluation de la concurrence*, qui pourrait servir à détecter et corriger les restrictions dans les secteurs d'infrastructure ainsi que dans l'ensemble de l'économie⁴¹.

Outre les effets de la réglementation sectorielle et de la structure du marché, la concurrence dans les secteurs d'infrastructure est déterminée aussi par le cadre réglementaire plus général, notamment les procédures de passation des marchés publics. Les marchés de services de télécommunications et les concessions d'infrastructure dans le secteur de l'électricité sont attribués par voie d'appel d'offres⁴². Par ailleurs, un nouveau code régissant les appels d'offres lancés par les autorités publiques a été adopté en janvier 2008. Ces appels d'offres pour les marchés publics et les concessions publiques sont essentiels pour la concurrence car ils accroissent les possibilités pour les nouveaux entrants de pénétrer et de s'établir sur les marchés sectoriels d'infrastructure et contribuent aussi à réduire les coûts des achats publics.

On pourrait envisager d'autres améliorations, notamment donner davantage de poids au prix parmi les critères d'attribution des marchés publics. En particulier, une fois qu'un soumissionnaire satisfait à certains critères de qualification préalable, tels que la solvabilité et la solidité financière de l'entreprise, le prix devrait être le principal critère décisif. On pourrait réfléchir aussi à la possibilité d'appliquer des règles différenciées pour chaque type de travaux publics, de consultants et de biens et services au lieu d'appliquer des règles uniformes de passation des marchés publics : par exemple, passer le marché de gré à gré pour l'achat de services de consultants dans les cas où la qualité est primordiale et procéder à des appels d'offres ouverts sur les prix pour les biens et services standards tels que le papier. Il faudrait redoubler d'efforts pour encourager les appels d'offres concurrentiels concernant les concessions existantes, portuaires, par exemple, lorsqu'elles arrivent à expiration. Par ailleurs, l'Autorité de la concurrence devrait pouvoir rendre des décisions impératives dans le domaine des marchés publics. Enfin, l'administration doit être sensibilisée davantage, et prendre une part plus active, au signalement d'éventuelles ententes à l'Autorité de la concurrence, car il y a eu dans le passé des cas d'ententes pour des marchés publics dans divers secteurs tels que les produits pharmaceutiques, les achats de fournitures hospitalières générales et l'acquisition d'hélicoptères pour la lutte contre les incendies.

La concurrence dans les secteurs d'infrastructure a souffert également de la procédure exceptionnelle prévue dans la législation portant création de l'Autorité de la concurrence, par laquelle le gouvernement peut passer outre, pour des raisons d'intérêt public, une décision de l'Autorité de la concurrence bloquant une fusion⁴³. (Le gouvernement ne peut toutefois pas passer outre une décision de l'Autorité de la concurrence autorisant une fusion). Le gouvernement a autorisé une fusion que l'Autorité de la concurrence avait rejetée, ce qui a réduit la concurrence dans le secteur de l'infrastructure routière⁴⁴. Il faudrait envisager de mettre fin à ce pouvoir exceptionnel du gouvernement.

Améliorer les principaux secteurs d'infrastructure

Télécommunications

Les services de télécommunications au Portugal sont en voie d'amélioration, les prix baissent, la concurrence s'intensifie et le cadre réglementaire général s'améliore, mais il est possible d'aller plus loin⁴⁵. Les prix des appels téléphoniques sur ligne fixe comptaient encore parmi les plus élevés de la zone OCDE en 2007 pour les particuliers et les petites

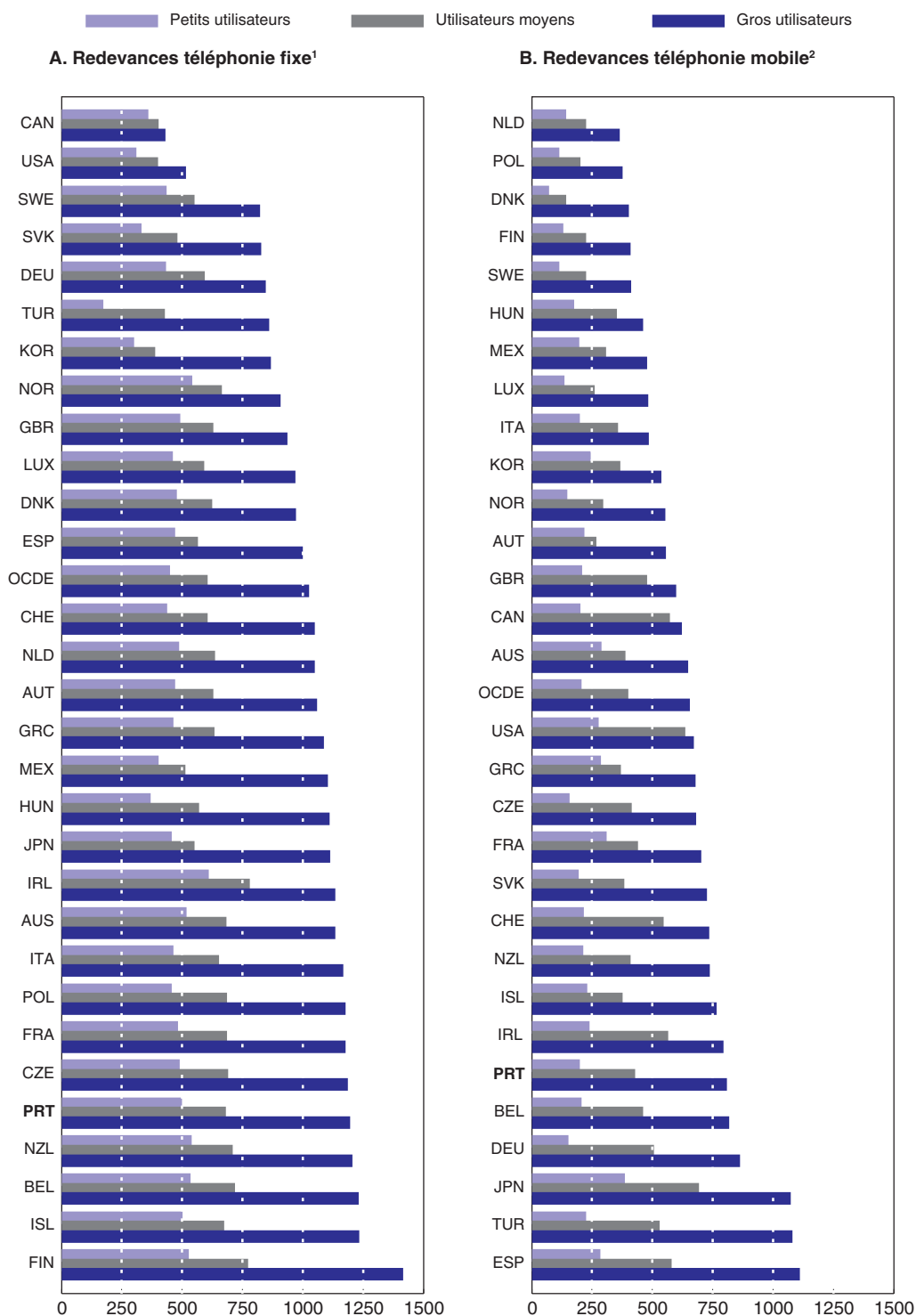
entreprises, après conversion aux taux de change du marché en USD (graphique 3.15), ce qui peut expliquer un taux élevé de remplacement par la téléphonie mobile. En termes de parités de pouvoir d'achat (PPA), qui permettent une meilleure comparaison du bien-être des consommateurs entre les pays, les prix du Portugal étaient également supérieurs à la moyenne de la zone OCDE⁴⁶. Les tarifs de téléphonie mobile au niveau de détail donnent une image plus contrastée : pour les petits utilisateurs, les prix étaient à peu près conformes à la moyenne OCDE, tandis que pour les gros utilisateurs, ils étaient parmi les plus élevés, tant en USD qu'aux PPA. Toutefois, au Portugal environ 80 % des consommateurs de téléphonie mobile utilisent des cartes prépayées assorties de tarifs bien plus faibles. Au niveau du gros, les tarifs de terminaison pour les appels de fixe à mobile se situent parmi les plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2007). De plus, même si le Portugal fait, dans l'ensemble, des progrès appréciables en matière d'amélioration du cadre réglementaire, il n'offre toujours pas de règles suffisamment claires concernant l'accès au marché pour les nouveaux entrants (ECTA, 2007). Le secteur reste dominé par l'opérateur en place, Portugal Telecom (PT), qui a une part d'environ 70 % dans la téléphonie fixe et les appels internationaux et de près de 70 % dans la téléphonie mobile. Cette entreprise jouit aussi d'une position dominante dans le contrôle des contenus multimédias, qui deviennent de plus en plus importants du fait de la généralisation des services groupés (téléphone, internet et TV à péage). Compte tenu de cette structure de marché et des caractéristiques de réseau de l'industrie, le régulateur, ANACOM, devra redoubler d'efforts pour promouvoir une concurrence efficace sur le marché.

Si l'on veut que les services de télécommunications continuent de s'améliorer, il importe d'intensifier encore la concurrence. Il faut pour cela mener une action sur plusieurs fronts : i) faciliter la concurrence entre plates-formes ; ii) réduire les tarifs de terminaison de la téléphonie mobile ; iii) continuer d'encourager le dégroupage de la boucle locale et l'internet haut débit ; et iv) régler la question de la propriété des contenus multimédias.

Pour encourager la concurrence entre plates-formes, il faut faciliter l'augmentation des types d'infrastructure physique de réseau (TV câblée ou réseaux sans fil) utilisés pour fournir un service, par exemple pour les communications vocales ou l'internet haut débit. Il est essentiel de séparer la propriété et le contrôle des réseaux cuivre et des réseaux câblés et il faut que ces réseaux se concurrencent activement les uns les autres. Jusqu'à une époque récente, les réseaux cuivre et les principaux réseaux câblés du pays appartenaient tous au groupe PT. En novembre 2007, PT a cédé sa part de 58 % dans PT Multimedia, propriétaire du réseau câblé, par distribution aux actionnaires existants de PT au prorata de leur participation. Un signe positif est qu'il y a eu par la suite une augmentation des offres sur le marché, notamment une nouvelle offre de services câblés. Il n'en demeure pas moins que la structure de l'actionnariat de PT et de PT Multimedia reste très similaire et que cela limite sans doute le développement de la concurrence du fait que les actifs continuent d'appartenir à des propriétaires très similaires, ayant les mêmes intérêts. Pour que la séparation soit réellement efficace, il faudrait que le réseau câblé soit aux mains d'intérêts séparés et indépendants. Le gouvernement devrait prendre des mesures dans le sens d'une plus grande indépendance des actionnariats. On observe aussi une tendance croissante à réunir les services de téléphonie fixe et mobile sur un combiné unique, par exemple via les réseaux virtuels mobiles (système dans lequel une entreprise de téléphone fixe sans concession de fréquence, par exemple, achète des minutes en gros à un détenteur d'une fréquence de réseau mobile afin de les combiner

Graphique 3.15. **Tarifs téléphoniques dans la zone OCDE**


En dollars EU, août 2007, par niveau de consommation



1. Y compris les appels vers des réseaux de téléphonie mobile et les appels internationaux, TVA comprise.

2. Les cartes prépayées ne sont pas prises en compte pour les utilisateurs moyens et les gros utilisateurs, TVA comprise.

Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343224218077>

avec son propre service fixe pour offrir un service de détail mixte). Il n'y a actuellement qu'un réseau virtuel mobile au Portugal, mais c'est un moyen potentiel d'encourager une plus grande concurrence sur le marché entre les opérateurs de téléphone fixe et de téléphone mobile, et le régulateur devrait en faciliter le développement.

Comme dans le reste de la zone OCDE, les consommateurs portugais privilégient le téléphone mobile par rapport au téléphone fixe, de sorte que la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile est de plus en plus importante pour leur bien-être global. La concurrence s'est accrue sur ce marché, comme en témoigne la part des nouveaux entrants ; reste cependant le problème du niveau élevé des tarifs de terminaison perçus par les opérateurs de téléphonie mobile sur leur réseau. Les tarifs élevés de terminaison confèrent aux opérateurs de téléphonie mobile ayant une part de marché importante un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises moins grandes et aux opérateurs de téléphone fixe, car les clients préfèrent passer des appels internes au réseau. Ce sont plutôt les clients de grands opérateurs de téléphonie mobile qui passent ce type d'appels. Il faudra dans l'avenir modifier la réglementation afin de résoudre ce problème. Le régulateur, ANACOM, examine actuellement les tarifs de terminaison en vue d'exiger des baisses de tarif à partir de 2008. En novembre 2007, ANACOM a proposé l'abaissement des plafonds de redevances de terminaison des trois opérateurs de téléphonie mobile, mais en fixant un plafond plus élevé pour la plus petite entreprise. Cette discrimination positive en faveur du troisième opérateur favorise la concurrence mais ne devrait être que temporaire car l'objectif à long terme devrait être de créer des conditions de concurrence égales. L'un dans l'autre, toutefois, cela constitue une solution de second choix ; il serait préférable d'imposer la non-discrimination dans les tarifs de terminaison en réseau ou hors réseau afin d'éliminer les externalités de réseau dont profitent les grands acteurs du marché.

L'expérience acquise par de nombreux pays de l'OCDE laisse penser que le dégroupage de la boucle locale peut être très bénéfique⁴⁷. Là où il a eu lieu, le dégroupage a aidé à stimuler les services à haut débit et a facilité le lancement de services combinés, notamment la téléphonie par internet (VOIP), l'internet haut débit et la télévision. Ce rapide développement de l'accès au haut débit s'est aussi accompagné de prix plus bas et de débits plus élevés (OCDE, 2007). Au Portugal, les prix d'accès en gros ont baissé sensiblement et le dégroupage de la boucle locale progresse rapidement : le nombre de boucles est passé de 80 000 au début de 2006 à 240 000 au milieu de 2007. Il s'agit d'une évolution majeure qui renforcera l'offre de services à haut débit et de services combinés à prix compétitifs.

Le nombre de boucles dégroupées au Portugal reste cependant inférieur à la moyenne de l'UE. Bien que les tarifs d'accès soient inférieurs à la moyenne européenne de l'UE, de nouvelles réductions des tarifs aideraient à stimuler encore la concurrence dans l'internet haut débit et l'utilisation de cette technologie. Elles seraient également utiles pour compenser des niveaux d'instruction et des taux de pénétration de l'informatique domestique qui sont plus faibles au Portugal que dans les autres pays de l'UE et qui font obstacle à la généralisation du haut débit. Lors de la fixation des prix, il importe d'assurer un équilibre entre la nécessité d'encourager l'entrée sur le marché et d'offrir des incitations suffisantes au propriétaire de la boucle pour qu'il continue d'investir dans le réseau. Outre la fixation de tarifs d'accès appropriés, il importe que le régulateur contrôle étroitement la mise en œuvre effective du dégroupage de la boucle locale, notamment l'installation d'équipements concurrents au centre de commutation de l'opérateur en place ainsi que le comportement de ce dernier lorsque les clients changent d'opérateur. Le

régulateur devrait aussi vérifier si l'opérateur en place offre la qualité de services qu'il s'est engagé par contrat à fournir aux clients de ses concurrents. Certaines pratiques de l'opérateur en place, comme le fait d'exiger des documents complexes au client qui change d'opérateur et de faire traîner les réparations pour les clients des concurrents, constituent un obstacle important pour les nouveaux entrants.

La position dominante de PT Multimedia dans la propriété des médias est aussi problématique, d'autant que les produits combinés, notamment la TV à péage, le téléphone et l'internet, sont sans doute appelés à se développer de plus en plus. Le contrôle d'une part importante des contenus multimédias confère à PT Multimedia un solide avantage par rapport aux autres entreprises qui souhaiteraient offrir des services combinés analogues, ce qui limite la possibilité pour ces dernières d'offrir des services concurrents dans toute la gamme des services. Les autorités devraient aussi songer à séparer de PT Multimedia sa division médias.

Électricité

Le secteur de l'électricité se compose de trois segments principaux : un marché libéralisé (60 % de la capacité de production installée), un système réglementé de service public (11 %) et un régime spécial (29 %)⁴⁸. Energias de Portugal (EDP), l'opérateur historique privé (avec une participation minoritaire de l'État), détient directement 61 % de la capacité installée totale. Les centrales EDP qui approvisionnent le marché libéralisé représentent 89 % de la capacité de production sur ce marché, y compris la capacité actuelle d'interconnexion avec l'Espagne. Le système réglementé comprend les centrales Turbogas et Tejo Energia (détenues conjointement par EDP et d'autres investisseurs), qui ont encore des contrats valides d'achat réglementé d'électricité, bien que l'électricité qu'elles produisent soit vendue en aval par l'autre partie à l'accord sur le marché de gros libéralisé. Il y a aussi le régime spécial créé pour la production d'électricité à partir de sources renouvelables (à l'exception de l'hydroélectricité), pour lequel, dans le cas de certaines technologies comme l'éolien, les prix sont garantis par l'État. Le prix garanti est supérieur au prix de l'électricité produite par une turbine à gaz à cycle combiné, bien qu'à mesure que les technologies de production d'énergies renouvelables progressent, il ait baissé ces dernières années de 50 % et ne soit plus supérieur au prix de la production par turbine à gaz à cycle combiné que de 5 à 25 %⁴⁹. Les producteurs opérant sous le régime spécial ne sont pas en concurrence sur le marché libéralisé ni entre eux (ERSE, 2007)⁵⁰. Du côté de la consommation, le segment réglementé continue de représenter l'essentiel du secteur de l'électricité, couvrant 85 % de la consommation totale en 2006, contre 78 % en 2005.

Le secteur de l'électricité a été libéralisé progressivement. Les principales étapes ont été les suivantes : privatisation d'EDP en 1997-2000 ; dissociation de la propriété du réseau de transport de l'opérateur en place, EDP, en 2000 ; entrée libre dans la production ; augmentation du nombre de consommateurs autorisés à changer de fournisseur, processus qui a culminé avec l'octroi de ce droit à tous les consommateurs à partir de septembre 2006 ; suppression anticipée des contrats d'achat réglementé d'électricité et transfert de la capacité correspondante au marché libéralisé ; lancement du marché spot commun de l'électricité pour le Portugal et l'Espagne (MIBEL) en juillet 2007.

Le secteur se trouve actuellement dans une phase de transition entre un régime réglementé et un marché totalement concurrentiel. La concurrence est encore limitée et les tarifs industriels sont élevés par rapport à ceux des autres pays, tant en USD qu'aux PPA

(graphique 3.16). Il reste un certain nombre de problèmes à régler pour renforcer la concurrence sur le marché de l'électricité et accroître l'efficacité des signaux de prix pour les consommateurs et les fournisseurs de façon qu'ils puissent prendre des décisions efficaces. Premièrement, la capacité de transport entre le Portugal et l'Espagne doit être encore accrue. Deuxièmement, il faut intensifier la concurrence dans la production. Troisièmement, il est nécessaire de supprimer progressivement les prix de détail réglementés. L'avenir du secteur dépendra sans doute pour beaucoup des nombreuses initiatives visant à développer sensiblement les réseaux de production et de transport d'électricité (encadré 3.3).

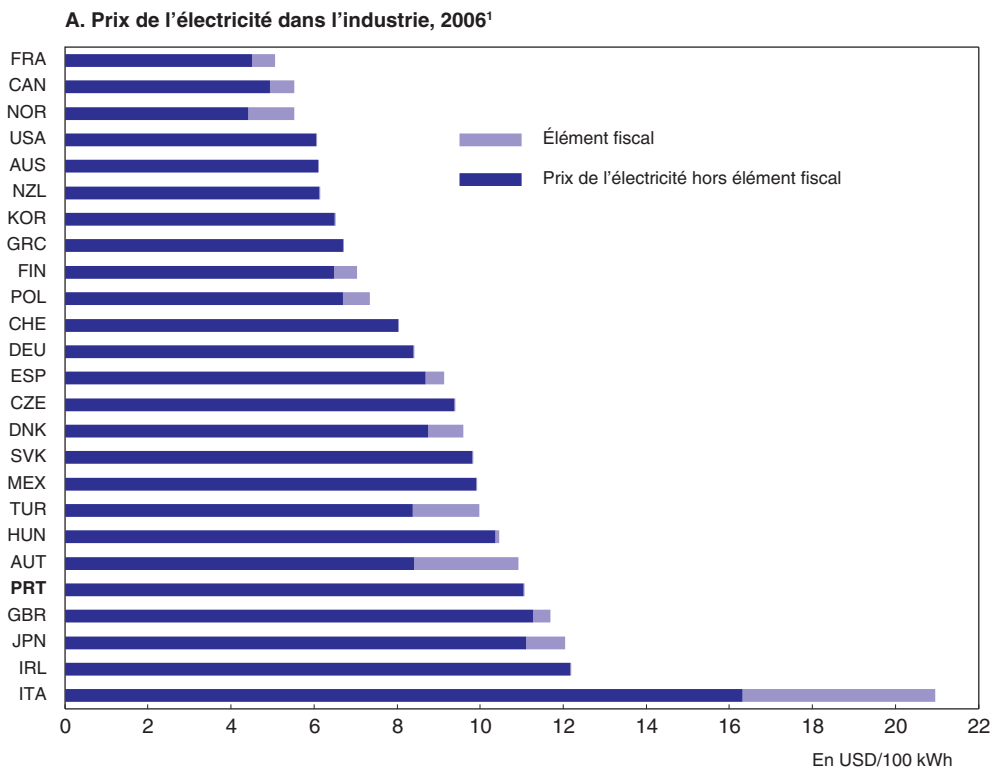
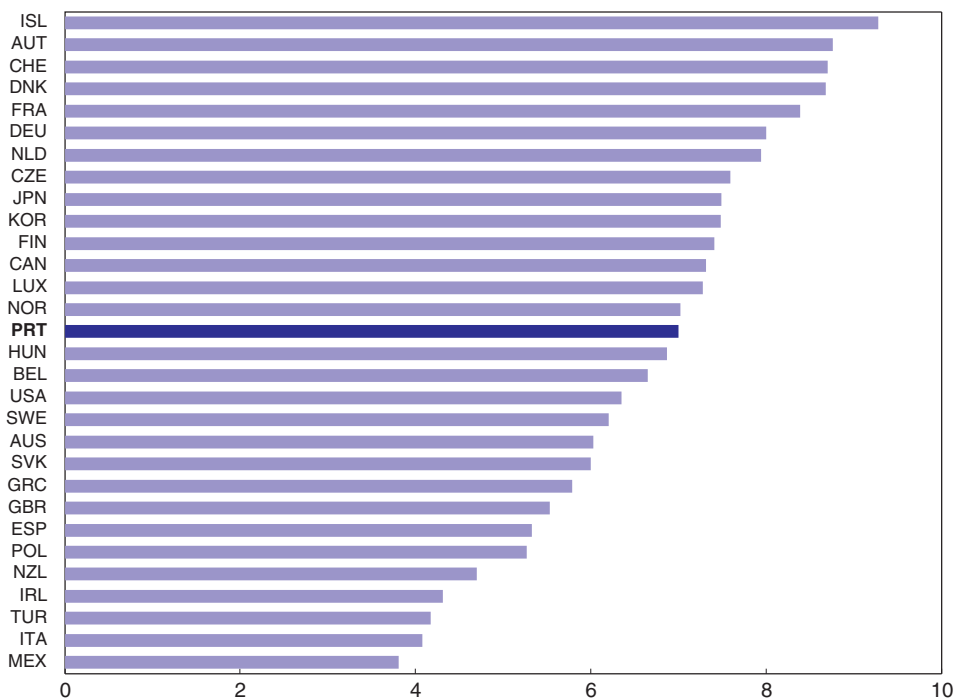
Encadré 3.3. Expansion de la capacité de production et de transport d'électricité

Le gouvernement a entrepris de faciliter une forte expansion de la capacité de production et de transport d'électricité au Portugal. Les projets en sont à des stades de développement divers et la capacité de production supplémentaire totale pourrait dépasser 9 000 MW, soit 2/3 de la capacité installée en 2006. Les initiatives prises sont les suivantes :

- octroi de licences pour la construction de nouvelles centrales à gaz à cycle combiné à la fin de 2006 (2 400 MW).
- de 2007 à 2010, lancement (octroi de licences, lancement d'appels d'offres ou démarrage de la construction) de 10 nouveaux petits barrages (1 100 MW) et extension de la capacité des barrages existants, ce qui accroîtra la capacité de production d'hydroélectricité de 2 800 MW au total.
- mesures visant à encourager vivement le développement de la production d'électricité à prix réglementés à partir de l'énergie éolienne et d'autres sources renouvelables, en vue d'accroître la production d'énergie éolienne de 3 600 MW d'ici à 2012.
- de 2007 à 2010, mesures visant à faciliter d'autres projets de production d'électricité à partir d'autres sources renouvelables (biomasse, énergie marémotrice, énergie solaire, biogaz). Ces projets en sont à des stades de développement divers et augmenteront la capacité de 750 MW.
- accroissement de la capacité de transport avec l'Espagne, qui passera de 1 500 MW en 2007 à 3 000 MW vers 2011.

L'accroissement de la capacité de transport devrait être une haute priorité dans ce secteur. Il n'existe qu'une offre limitée disponible à l'achat sur le marché de gros au Portugal qui ne soit pas contrôlée par EDP ou soumise à une forme quelconque de garantie des prix, comme celles du régime spécial ou des deux contrats restants d'achat d'électricité. Cela signifie que l'Espagne représente une source importante de pression concurrentielle sur le marché portugais dans le court terme, mais cette pression est restreinte par un manque de capacité de transport ou d'interconnexion ; d'où des problèmes de congestion qui font que les prix de gros sont plus élevés au Portugal qu'en Espagne. Le problème va sans doute s'atténuer avec le temps du fait que le propriétaire du réseau de transport, *Rede Electrica Nacional (REN)*, développe les connexions. L'accroissement de la capacité de transport est une priorité du gouvernement depuis 2000 et la capacité a augmenté de 2000 à 2007 et continuera sans doute de le faire jusqu'en 2011. Le gouvernement devrait veiller à réduire au minimum les obstacles réglementaires ou administratifs à la construction de nouvelles capacités de transport.


Graphique 3.16. Indicateurs d'infrastructure dans le secteur de l'électricité : comparaison internationale

**B. Enquête de 2007 auprès des entreprises sur l'adéquation et l'efficacité de l'infrastructure²**

1. Ou année la plus proche disponible.

2. « L'infrastructure dans le secteur de l'énergie est-elle suffisante et efficace ? » La valeur 10 correspond à la perception la plus positive.

Source : AIE, base de données « Energy Prices and Taxes » ; IMD World Competitiveness Yearbook 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343233321833>

Il importe de tenir compte du fait que le marché espagnol n'est pas pleinement concurrentiel (OCDE, 2007a). Faute de pouvoir s'en remettre entièrement à ce marché pour créer un marché concurrentiel pour le Portugal, il est nécessaire de renforcer la concurrence dans la production portugaise également. À la fin de 2006, le gouvernement a délivré des licences à de nouveaux opérateurs pour la construction de nouvelles centrales à gaz à cycle combiné. Un appel d'offres est actuellement en cours pour l'attribution de licences concernant 10 nouveaux grands barrages qui représentent une capacité installée totale de 1 100 MW. Si de nouveaux entrants obtiennent des licences pour ces projets, cela offrira la possibilité d'intensifier la concurrence dans la production.

Malgré ces possibilités, un accroissement de la capacité de production par de nouveaux opérateurs n'est pas garanti. En effet, la technologie des centrales à gaz à cycle combiné est très demandée dans le monde entier et la demande de construction de ce type de centrale est forte, en Chine, par exemple, ce qui fait monter les coûts de construction. Par ailleurs, il se peut que ce soit finalement l'opérateur en place qui obtienne les licences pour les barrages car, en raison de synergies avec ses centrales existantes, il sera peut-être plus disposé à payer plus cher les licences que les nouveaux entrants. Le gouvernement a fixé des dates limites de 5 à 10 ans pour la péremption des licences, afin de résoudre le problème des détenteurs de licence qui retardent indéfiniment la construction. En tout cas, il faudra un certain temps pour que ces projets soient finalisés et arrivent sur le marché (2-4 ans pour les centrales à gaz à cycle combiné et plus de 5 ans pour les centrales hydroélectriques).

Un marché concurrentiel et efficient a besoin de nombreux acteurs. Un autre moyen d'accroître la capacité de production de nouveaux entrants sur le marché libéralisé serait finalement d'intégrer les producteurs d'électricité utilisant des énergies renouvelables sur le marché de gros au lieu d'appliquer un régime spécial avec prix réglementé. En particulier, étant donné que l'éolien représentera sans doute une forte proportion de la capacité future au Portugal, il importe de l'inclure dans le marché⁵¹.

En attendant, afin d'encourager à plus court terme la concurrence jusqu'à ce que la capacité de production des nouveaux opérateurs puisse être accrue, en juin 2007 le gouvernement a mis en place un système de centrale virtuelle, qui sera étendu en 2008. La capacité disponible sera de 500 MW au deuxième trimestre 2008 (4 % de la capacité installée en 2006). Dans ce système, le contrôle de la capacité de production de l'opérateur en place est adjugé au plus offrant. L'option donne au détenteur le choix de la capacité, du moment où est elle utilisée pour produire de l'électricité et de la durée de cette utilisation. EDP exploite la centrale pour le compte du détenteur de l'option⁵². En permettant à de nouveaux entrants d'exercer un contrôle sur la capacité de production d'EDP, le système de centrale virtuelle devrait stimuler la concurrence au niveau de la vente en gros et, potentiellement, au stade du détail, et devrait donc être davantage encouragé.

Dans le passé, sur le marché de gros, les producteurs opérant sous le système réglementé avaient des contrats à long terme, les contrats d'achat d'électricité, avec un acheteur unique, REN, l'entreprise de transport. Ces contrats avaient des dates d'expiration allant d'avant 2010 à 2027, la date moyenne pondérée étant 2021. Les contrats d'achat d'électricité assuraient aux producteurs un taux de rendement garanti. Ces contrats n'étaient pas compatibles avec un marché de gros ibérique concurrentiel et ils ont été remplacés par un système de compensation (*Custos para a Manutenção do Equilibrio Contractual*, CMEC)⁵³. Le CMEC est un paiement compensatoire, approuvé par la

Commission européenne, qui vise à faire en sorte que les producteurs reçoivent le même montant aux conditions du marché qu'avec les contrats d'achat d'électricité. Le paiement compensatoire est égal à la différence entre la recette assurée auparavant par les contrats d'achat et le montant obtenu au prix sur le marché de gros. Les paiements CMEC sont prévus pour une durée limitée et sont supervisés par les tiers pour éviter des stratégies anticoncurrentielles de la part des producteurs. Le problème avec les paiements compensatoires du CMEC est qu'ils permettent à EDP de moins s'exposer au risque lié aux prix du marché que les autres opérateurs, ce qui confère à l'opérateur en place un avantage par rapport aux nouveaux durant les premières années du régime des paiements CMEC.

Au niveau du détail, tous les consommateurs sont maintenant libres d'acheter sur le marché libéralisé ou au prix réglementé. Le prix de détail réglementé est fixé par le régulateur, *Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos* (ERSE), de façon transparente, afin de couvrir les coûts d'approvisionnement en électricité. Il est important cependant que, tant que les prix de détail réglementés resteront en vigueur, le régulateur les fixe en conformité avec les meilleures pratiques internationales.

Le gouvernement prévoit, à bon escient, de supprimer les tarifs réglementés à partir du 1^{er} janvier 2010 pour l'industrie (moyenne et haute tension) et pour tous les clients qui consomment plus de 50 kilowatts (PME comprises). Les prix réglementés faussent les signaux de prix et aggravent l'inefficience sur le marché. Indépendamment de ces distorsions, l'expérience internationale montre que la libre fixation des prix sur les marchés de gros, conjuguée à des prix de détail réglementés, peut conduire à un sous-investissement dans la production et à des déséquilibres entre l'offre et la demande (Hoj *et al.*, 2007). Pour assurer l'équité sociale et l'accès universel à l'électricité, il n'est pas besoin d'un prix réglementé et il faudrait envisager l'abolition des tarifs réglementés pour tous les consommateurs. Si nécessaire, il serait préférable de recourir à des transferts en espèces sous conditions de ressources pour assurer l'équité.

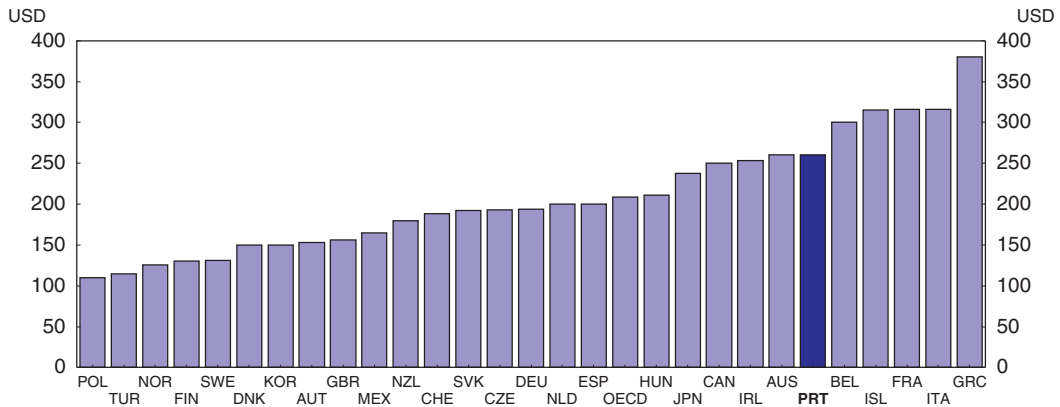
Infrastructure et services de transport

Le transport de marchandises au Portugal se fait essentiellement par la route, qui a acheminé 87 % du fret total en 2006. Par contre, le transport maritime et ferroviaire n'a représenté respectivement que 11 % et 2 % du total. Soutenu par les fonds de l'UE, le réseau autoroutier a été notablement amélioré et les principaux goulets d'étranglement dans l'infrastructure de transport se situent actuellement dans les liaisons ferroviaires entre le Portugal et l'Espagne, dans les ports et dans les connexions entre les ports et les chemins de fer, dans la logistique⁵⁴ et à l'aéroport de Lisbonne. Les redevances portuaires sont élevées par rapport à celles des autres pays (graphique 3.17), bien qu'elles aient baissé ; les compagnies nationales de chemins de fer enregistrent des pertes importantes et il n'y a pas de centres logistiques pour permettre le transfert efficace de fret à l'aide du transport multimodal. Pour résoudre ces problèmes, il faudra de nouveaux investissements afin de réduire les goulets d'étranglement, ainsi que des améliorations dans les procédures de manutention du fret et il faudra prendre des mesures en vue d'intensifier la concurrence, de façon à réduire les coûts et à accroître l'efficience.

Le gouvernement a adopté une stratégie intégrée d'amélioration des ports, des liaisons ferroviaires et des plates-formes logistiques. Si elle est parfaitement mise en œuvre, cette stratégie améliorera le réseau de transport disponible pour l'importation et l'exportation. Elle aidera aussi à maximiser les avantages de la situation géographique du Portugal en développant les liaisons entre la côte portugaise et le reste de l'UE. Il est prévu d'améliorer

Graphique 3.17. **Frais de manutention dans les ports et les terminaux pour l'importation d'un conteneur**

2007¹



1. Les frais concernent l'importation d'un conteneur d'une longueur de 20 pieds.

Source : Banque mondiale, *Doing Business* 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343320575052>

les liaisons entre les 5 principaux ports – Sines, Lisbonne, Leixões (Porto), Aveiro et Setúbal – et le réseau ferroviaire et aussi de construire un réseau de plates-formes logistiques. L'un des objectifs de ces projets est de renforcer les connexions avec l'Espagne. Parmi les projets ferroviaires déjà réalisés dans le cadre du programme de développement économique 2000-2006 soutenu par l'UE, on peut citer la construction de la voie ferrée reliant le port d'Aveiro (situé entre Porto et Lisbonne) et la ligne principale Lisbonne-Porto. Les liaisons vers les ports de Leixões (Porto), Setúbal et Sines ont été aussi améliorées. Les grands projets d'investissement prévus sont le raccordement des 5 plus grands ports portugais aux lignes à grande vitesse espagnoles, pour le transport de fret et de passagers (notamment les lignes Lisbonne-Madrid, Aveiro-Salamanca et Leixões (Porto)-Vigo). Il est prévu aussi d'améliorer la liaison à grande vitesse existante pour le transport de passagers entre Lisbonne et Porto. Le lancement du premier appel d'offres pour un partenariat public-privé (PPP) concernant le projet de ligne à grande vitesse est programmé pour 2008. Ces investissements sont très lourds et les projets devront être sélectionnés sur la base d'une analyse transparente des coûts et avantages économiques.

En complément des investissements dans les lignes à grande vitesse, il est prévu de construire un groupe de plates-formes logistiques afin de faciliter la concentration et la ventilation du fret et le transfert intermodal. Particulièrement intéressantes pour le commerce international sont les plates-formes installées dans les ports maritimes et à la frontière entre le Portugal et l'Espagne. Une plate-forme a déjà été construite près du site principal du port de Lisbonne ; elle contribuera à réduire les coûts de fret de 20 %. Ces plates-formes, en facilitant le transfert rapide du fret maritime au transport terrestre, sont un élément important de la chaîne d'approvisionnement. Elles devraient permettre d'économiser 10 % en moyenne sur les coûts logistiques⁵⁵.

Les opérations de manutention sont aussi en cours d'amélioration. Les douanes et les ports œuvrent de concert pour mettre en place une plate-forme TI commune (la plate-forme portuaire commune, PCOM), pour la manutention du fret aux ports de Leixões, Lisbonne et Sines. Le système fonctionne déjà à Leixões et Sines. La PCOM permettra aux

clients des ports d'utiliser le même système pour communiquer des informations sur le fret dans les trois ports. Les autorités ont l'intention d'étendre le dispositif à l'ensemble du réseau portuaire portugais dans le cadre du Programme concernant l'information et les procédures électroniques (PIPE). Ces deux programmes contribueront aussi grandement à réduire les coûts portuaires, actuellement élevés, au Portugal et ils devraient améliorer l'efficacité en allégeant les formalités et la paperasserie.

Outre l'amélioration de l'infrastructure physiques et des processus, il importe aussi d'encourager une concurrence accrue dans les secteurs portuaire et ferroviaire. Le gouvernement a engagé une réforme de l'Institut portugais des ports et du transport maritime (IPTM), qui établit des règlements techniques et des principes directeurs communs, est chargé de la régulation économique des ports et gère également les ports secondaires à titre transitoire⁵⁶. La gestion et la tarification dans les grands ports sont maintenant assurées de façon indépendante par chaque administration portuaire. Avec le dispositif actuel, l'IPTM a un double rôle de conseiller auprès du gouvernement et de régulateur sectoriel. L'IPTM réglemente les droits et redevances portuaires avec pour objectif stratégique d'assurer la compétitivité vis-à-vis des autres ports de l'UE et de tirer parti des complémentarités internes⁵⁷. Il est essentiel que la réglementation future vise surtout à favoriser la concurrence interne entre les ports portugais et à accroître leur efficacité. L'IPTM devra notamment fournir des informations transparentes sur la tarification dans les différents ports afin de stimuler la concurrence par comparaison. Promouvoir la concurrence interne serait un objectif complémentaire de l'intégration accrue des réseaux portuaire et ferroviaire, qui devrait aider les clients à choisir entre différents ports. Les administrations portuaires devraient rester libres de fixer les prix, et la réglementation des prix devrait être limitée aux cas d'abus de position dominante et aux situations dans lesquelles les possibilités de concurrence peuvent être restreintes entre les ports en raison de contraintes de capacité portuaire ou de la position dominante de certains ports pour certains types de fret.

Dans les chemins de fer, la gestion de l'infrastructure et le transport ferroviaire sont assurés par deux entreprises publiques distinctes. L'opérateur public de transport est la principale entreprise qui offre des services de transport de fret et de voyageurs au Portugal. Une concession a été accordée à une entreprise du secteur privé pour l'exploitation du service voyageurs sur la ligne qui traverse le Tage à Lisbonne et une nouvelle entreprise, TAKARGO, entre sur le marché du fret ferroviaire. Les droits d'accès que l'opérateur chargé de l'infrastructure fait payer à l'opérateur de transport ne couvrent que les coûts marginaux à court terme (une partie des coûts de gestion du trafic et de maintenance), et pas la totalité des frais, notamment les dépenses d'investissement consacrées au réseau (CEMT, 2005).

Il importe d'améliorer l'efficacité dans ce secteur de façon que les entreprises portugaises aient accès à un service ferroviaire efficace par rapport à son coût et que les chemins de fer ne grèvent pas continuellement les dépenses publiques (voir chapitre 2). Le gouvernement devrait mettre en place un système de contrats de performance pour l'entreprise qui s'occupe de l'infrastructure comme pour celle qui gère le transport. L'une et l'autre devraient définir des objectifs financiers et de performance, et la rémunération des cadres dirigeants devrait être liée à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait procéder à une évaluation comparative internationale afin de fixer des objectifs appropriés et de relever l'efficacité. Le financement public devrait reposer sur des accords à moyen terme en échange de services clairement définis au lieu des arrangements ad hoc actuels.

Favoriser la concurrence dans l'exploitation des services de transport ferroviaire en permettant l'accès de nouveaux opérateurs obligerait aussi l'opérateur national à se montrer plus efficient. Les récentes réformes de la réglementation y aideront. En particulier, depuis janvier 2007, les droits d'accès ont été étendus afin de permettre une concurrence non seulement dans le transport international de fret mais aussi dans le transport de fret sur l'ensemble du réseau ferré au Portugal⁵⁸. L'accès au réseau ferroviaire pour le transport de fret est maintenant ouvert à toute entreprise au Portugal qui remplit les conditions financières et techniques nécessaires pour l'obtention d'une licence délivrée par le ministère des Transports.

Si l'on veut renforcer la concurrence, une question importante qui se pose pour le secteur est celle de savoir si les droits d'accès aux infrastructures doivent être supérieurs au coût marginal afin de couvrir les coûts fixes d'infrastructure sur le marché concurrentiel. Il n'y a pas de consensus au niveau international pour la fixation des prix d'accès au réseau ferré⁵⁹. Les pratiques en vigueur vont de la fixation d'un prix ne dépassant pas le coût marginal (systèmes publics, comportant des subventions de l'État) à la récupération intégrale des coûts. Aux termes de la législation portugaise, la fixation des prix doit être non discriminatoire. En outre, quelle que soit l'approche adoptée pour la couverture des coûts fixes d'infrastructure, il importe de fixer les tarifs d'accès au réseau de manière claire et transparente. Le gouvernement devrait aussi faire en sorte que, si les prix d'accès sont inférieurs au niveau permettant la récupération intégrale des coûts, les subventions versées à l'opérateur en charge de l'infrastructure soient suffisantes pour couvrir la totalité des coûts et éviter des pertes, qu'il faudrait financer par l'emprunt aux taux commerciaux, car cela alourdirait en fin de compte les coûts d'emprunt globaux de l'État. Il faudrait cependant procéder à une évaluation comparative internationale des coûts totaux de l'opérateur en charge de l'infrastructure afin de s'assurer que les subventions ne sont pas trop élevées, ce qui encouragerait l'inefficience.

Des services aéroportuaires et de transport aérien efficaces pour les passagers et le fret sont importants pour les échanges de biens et de services, pour le tourisme en particulier. Il faut résoudre deux problèmes principaux : premièrement, veiller à ce que l'infrastructure aéroportuaire soit suffisante pour faire face à l'accroissement futur de la demande et, deuxièmement, intensifier la concurrence dans les services de transport aérien. Le principal goulet d'étranglement dans l'infrastructure aéroportuaire se situe à Lisbonne, où la forte croissance de la demande de transport de passagers (10 % entre 2005 et 2006) absorbe rapidement la capacité disponible ; les installations destinées au fret sont aussi insuffisantes. Des rapports sur la capacité aéroportuaire à Lisbonne indiquent que la capacité de transport de passagers sera probablement saturée dans les 3 à 8 années à venir⁶⁰. Afin de faire face à la croissance dans le court terme, *Aerportos de Portugal* (ANA), qui est l'opérateur de l'ensemble des aéroports du Portugal (et l'actionnaire majoritaire d'ANAM, qui exploite l'aéroport de Madère), investit dans l'amélioration de l'aéroport existant et a récemment ouvert un nouveau terminal. La demande va cependant finir par absorber la capacité de l'aéroport, qui est finalement limitée par la capacité des pistes puisque l'aéroport est situé en centre-ville et qu'il est impossible de construire de nouvelles pistes. À moyen terme, il est envisagé de construire un nouvel aéroport éloigné du centre-ville. Le gouvernement prévoit de céder une participation majoritaire de 51 % dans l'opérateur public ANA à une société privée, qui serait alors responsable de la construction et de l'exploitation d'un nouvel aéroport⁶¹. Le coût estimé du projet, de

5 milliards EUR, serait financé à hauteur d'environ 90 % par le secteur privé, et le reste par le secteur public.

Avec le montage financier proposé pour la construction du nouvel aéroport, le problème est que cela créerait un monopole privé à Lisbonne et dans toutes les autres villes portugaises où ANA exploite des aéroports, situation qu'il faudrait réglementer afin d'éviter des problèmes de fixation de prix de monopole. La solution proposée paraît aussi revenir à échanger un contrôle monopolistique de l'ensemble des aéroports portugais appartenant à ANA contre un financement à hauteur de 90 % du nouvel aéroport de Lisbonne par le secteur privé et le contrôle de 51 % seulement du nouvel aéroport de Lisbonne. Il faudrait se demander s'il est souhaitable de supprimer la concurrence entre aéroports au Portugal.

Le renforcement de la concurrence dans les services de transport aérien devrait être une priorité. Après la fusion de Portugália avec TAP, la compagnie aérienne nationale, TAP a un monopole sur les vols intérieurs continentaux. Même si, à l'époque de la fusion, l'Autorité de la concurrence a posé des conditions afin d'éviter l'utilisation abusive de cette position dominante, il serait souhaitable, du point de vue de l'efficacité et du bien-être des consommateurs, que d'autres entreprises pénètrent sur le marché⁶². Compte tenu de l'importance du tourisme pour le Portugal, c'est un secteur où la réduction des obstacles à l'IDE pourrait procurer de gros avantages. Afin de favoriser l'entrée de nouvelles entreprises et une plus vive concurrence, le gouvernement devrait envisager d'assouplir les restrictions formelles à l'IDE dans le domaine du transport aérien. S'il est vrai que certains accords internationaux sur les services internationaux de transport aérien exigent une participation majoritaire d'intérêts nationaux, cela ne s'applique pas au transport intérieur ou au marché unique européen de l'aviation.

Conclusions

Le Portugal a déjà réussi à abaisser sensiblement les obstacles au commerce et à l'investissement et cela a contribué à doper sa croissance, surtout dans les années 90. Il est néanmoins possible d'aller plus loin, en réduisant les obstacles non tarifaires et en améliorant les conditions générales offertes aux entreprises, ce qui aiderait à stimuler les échanges et à attirer des flux plus importants d'IDE. Dans ce contexte, le gouvernement devrait poursuivre les efforts appréciables déjà entrepris afin d'alléger les coûts des entreprises, en veillant aussi à la bonne mise en œuvre des mesures adoptées. Cela aidera les entreprises et l'économie à mieux exploiter les possibilités offertes par la rapide expansion des flux d'échanges et d'investissement. En outre, les entreprises pourront ainsi s'adapter plus rapidement aux enjeux de la production et de la concurrence dans une économie mondialisée.

De nets progrès ont été réalisés du point de vue de l'allègement de la charge administrative et réglementaire qui pèse sur les entreprises. Cependant, dans un environnement en constante mutation, il faudrait continuer d'aller de l'avant pour améliorer la réglementation des marchés de produits, notamment simplifier les procédures d'autorisation et harmoniser la réglementation avec celles des principaux partenaires commerciaux. Il faudrait poursuivre les efforts en vue de faciliter les liens et les effets de retombée entre les investisseurs directs étrangers et les entreprises nationales, notamment en renforçant les chaînes d'approvisionnement, sur la base d'analyses minutieuses des coûts et des avantages. De même, les mesures prises récemment pour

faciliter l'accès des PME aux capitaux du secteur privé, en corrigeant les défaillances du marché dues à l'asymétrie de l'information, marquent une amélioration par rapport à l'ancien système de soutien financier sous forme de subventions. Là encore, une évaluation continue et rigoureuse des coûts et des avantages est nécessaire pour faire en sorte que le rendement de l'utilisation des ressources publiques compense le coût de la mobilisation des recettes pour financer l'intervention.

La concurrence est encore trop faible au Portugal dans de nombreux secteurs, notamment dans les secteurs d'infrastructure qui offrent des services à l'économie tout entière. En particulier, les prix demeurent élevés pour certains services de télécommunication, l'électricité et les services portuaires et il faudra redoubler d'efforts pour intensifier la concurrence dans ces domaines. Le gouvernement a un rôle déterminant à jouer, en mettant en place un cadre réglementaire approprié et en encourageant la concurrence à travers ses propres procédures de passation des marchés publics. Cela aidera à faire baisser les prix, à accroître l'innovation et la qualité et à améliorer la compétitivité-coûts des entreprises portugaises et l'attractivité du pays pour l'IDE. On trouvera dans l'encadré 3.4 des recommandations détaillées d'action visant à développer le commerce et l'IDE, à intensifier la concurrence et à améliorer l'environnement des entreprises et l'infrastructure.

Encadré 3.4. **Principales recommandations concernant les échanges et l'IDE, l'environnement des entreprises et l'infrastructure**

Réduire les obstacles non tarifaires au commerce

- Continuer de réduire les coûts douaniers à l'exportation et à l'importation en améliorant et en développant un système informatisé intégré utilisable par tous les principaux acteurs qui interviennent dans l'importation et l'exportation, notamment les douanes, les ports et les aéroports et les entreprises de transport de fret.
- Supprimer les pénalités propres au Portugal (c'est-à-dire non appliquées par l'UE) pour non-respect du code des douanes et d'autres réglementations.
- Adopter la reconnaissance automatique de la classification tarifaire des marchandises des autres États membres de l'UE. Permettre aux entreprises importatrices d'opter pour cette classification ou pour la classification portugaise.

Maximiser les avantages de l'IDE

- Réduire les restrictions à l'IDE dans le transport aérien afin de renforcer la concurrence et les échanges dans le secteur du tourisme.
- Procéder à une évaluation rigoureuse des coûts et avantages des programmes (tels que les centres de formation ou l'aide à l'amélioration de la qualité) qui visent à faciliter les liens et les effets de retombée entre les investisseurs directs étrangers et les entreprises nationales, afin d'améliorer l'action publique et d'en maximiser le rendement. Faire en sorte que toutes les formes d'aide soient offertes de façon universelle, sans tenter de détecter les « gagnants ».

Faciliter les échanges et l'IDE en améliorant l'environnement des entreprises

Améliorer la réglementation des marchés de produits

- Mettre en œuvre intégralement le programme SIMPLEX pour améliorer le cadre administratif et réglementaire des interactions entre les entreprises et les pouvoirs publics.

Encadré 3.4. **Principales recommandations concernant les échanges et l'IDE, l'environnement des entreprises et l'infrastructure** (suite)

- Simplifier les procédures d'autorisation et renforcer la collaboration entre l'administration centrale et les communes, par exemple par des mécanismes contractuels, car cela est important pour une bonne mise en œuvre.
- Harmoniser les réglementations avec celles de principaux partenaires commerciaux, en particulier les réglementations sectorielles relatives aux services, notamment en ce qui concerne les normes applicables dans le secteur des services et les conditions requises en matière de qualifications.

Faciliter l'accès des PME aux marchés de capitaux

- Veiller à ce que l'intervention des pouvoirs publics visant à faciliter l'accès des PME aux financements reste centrée sur la correction de défaillances du marché telles que l'asymétrie de l'information. Maximiser les apports de capitaux privés par euro de ressources publiques engagées et éviter les subventions pures et simples ou le crédit à taux zéro aux PME.
- Procéder à une analyse rigoureuse des coûts et avantages des programmes visant à faciliter l'accès des PME aux financements (pour les nouvelles entreprises et pour celles qui sont plus matures) afin d'assurer un rendement maximal des ressources publiques.

Renforcer la concurrence et améliorer l'infrastructure

- Donner une plus haute priorité au prix dans les critères d'attribution des marchés publics, différencier les critères appliqués pour l'achat de services de conseil, d'infrastructures et de biens et de services et donner compétence à l'Autorité de la concurrence en matière de concessions publiques et de marchés publics.
- Envisager de modifier la loi sur la concurrence afin d'abroger le pouvoir exceptionnel qui permet au gouvernement de passer outre une décision de l'Autorité de la concurrence s'opposant à une fusion. Procéder à un examen des restrictions législatives et réglementaires à la concurrence dans l'ensemble de l'économie.

Télécommunications

- Continuer d'abaisser les tarifs de terminaison du téléphone mobile et imposer la non-discrimination pour les frais de terminaison entre les appels intra-réseau d'une entreprise et les appels en provenance d'autres réseaux, afin d'éliminer les externalités de réseau qui favorisent les grands opérateurs.
- Favoriser le développement des opérateurs de réseaux virtuels mobiles (assurant l'achat en gros de minutes de téléphonie mobile pour les opérateurs qui n'ont pas de fréquence attribuée).
- Faire en sorte que les deux opérateurs résultant de la séparation récente du réseau câblé et du réseau filaire aient un actionnariat plus indépendant. Veiller à une concurrence efficace entre les deux réseaux.
- Envisager de séparer la propriété du contenu multimédia de PT du reste de l'entreprise afin d'encourager la concurrence.
- Continuer d'abaisser les tarifs d'accès à la boucle locale afin d'intensifier la concurrence dans l'internet haut débit.

Électricité

- Continuer d'encourager un accroissement de la production par de nouveaux opérateurs en développant le système de centrale virtuelle et délivrant de nouvelles licences pour la construction de nouvelles installations de production par de nouveaux entrants.

Encadré 3.4. Principales recommandations concernant les échanges et l'IDE, l'environnement des entreprises et l'infrastructure (suite)

- Veiller à ce que les prescriptions administratives et réglementaires, telles que les procédures d'octroi de licences, n'entravent pas la construction de nouvelles capacités de production et de transport, surtout pour les nouveaux opérateurs.
- Autoriser le régulateur à fixer les tarifs de détail en toute indépendance.
- Mettre en œuvre intégralement le plan visant à supprimer progressivement les tarifs de détail réglementés et à les remplacer par les prix du marché. Étendre la suppression des prix réglementés à tous les consommateurs et, au besoin, mettre en place un système d'aide directe aux consommateurs à faible revenu.
- Intégrer les producteurs d'électricité utilisant des énergies renouvelables dans le marché de gros.

Transports

- Mettre en place un système de contrats de performance pour les entreprises en charge de l'infrastructure et du transport ferroviaire, avec des objectifs financiers et de résultats clairs, auxquels serait liée la rémunération des cadres dirigeants. Procéder à une évaluation comparative internationale de l'opérateur des infrastructures et de l'opérateur de transport ferroviaire afin d'aider à fixer des objectifs et d'encourager l'efficacité.
- Faire en sorte que les prix d'accès au réseau ferré soient fixés de manière claire et transparente.
- Mettre en place un système d'appels d'offres concurrentiels pour les services ferroviaires afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité.
- Encourager la concurrence dans le domaine de la tarification portuaire à l'intérieur du Portugal en facilitant la concurrence par comparaison entre les ports où la spécialisation par type de fret le permet.

Notes

1. Nicoletti et al., (2003) et Nicoletti et Scarpetta (2003b) ; voir aussi le chapitre 1 ci-dessus pour une analyse des liens entre la réglementation des marchés de produits et la productivité et la croissance.
2. SIMPLEX et le Plan technologique sont les piliers du Programme général de renforcement de la croissance et de l'emploi (PNACE) 2005-2008, qui est le programme portugais relancé en 2005 en application de la stratégie arrêtée à Lisbonne afin de stimuler la croissance dans l'UE.
3. L'Espagne est le plus grand marché d'exportation du Portugal, absorbant 25 % de ses exportations totales de marchandises, suivie par la France (13 %), l'Allemagne (11 %) et le Royaume-Uni (7 %).
4. Les importations mondiales sont les importations de tous les pays de l'OCDE, plus celles du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine.
5. Onze catégories de produits manufacturés exportés vers 9 destinations (les 8 principales destinations du Portugal et le reste du monde) représentant 99 marchés différents ont été sélectionnées pour l'analyse.
6. Cette composante est la somme de la variation de la part de marché sur chaque marché (produit *i* exporté vers la destination *j*), pondérée par la part de ce marché dans les exportations totales du Portugal. Cette valeur mesure le comportement des exportations portugaises sur chacun des différents marchés.
7. La différence entre la variation des principales composantes et la variation du total est due à un résidu qui apparaît dans le calcul de la décomposition.

8. Cette variable prend en compte l'intensité des conflits entre les pays, définis comme le télescopage d'intérêts dans des domaines tels que l'indépendance, les frontières et la distribution du pouvoir. Elle ne mesure pas directement la stabilité économique ou politique.
9. Le modèle tient compte des niveaux de droits de douane bilatéraux, mais pas d'autres effets du marché unique de l'UE tels que l'harmonisation de la réglementation, qui peuvent favoriser les flux commerciaux. Cela aide peut-être à expliquer pourquoi les échanges entre le Portugal et les autres pays de l'UE sont supérieurs aux prévisions du modèle et pourquoi le potentiel d'exportation à destination des États membres de l'UE apparaît faible.
10. Cela tient peut-être aux liens historiques entre les deux pays, qui ne sont pas pleinement pris en compte dans le modèle.
11. L'indice EXPY se révèle associé à la croissance économique ultérieure (Haussmann, Hwang et Rodrik, 2007).
12. Le taux de change effectif réel sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre calculé pour le Portugal pour la période postérieure à 2005 repose sur des séries supplétives des rémunérations et de la production réelles qui n'ont pas été rapprochées des données de référence des comptes nationaux. Ces données, plus fiables pour le calcul des coûts unitaires de main-d'œuvre, ne sont disponibles que jusqu'en 2005.
13. Les coûts unitaires de main-d'œuvre sont calculés par rapport à ceux des 10 pays qui sont devenus membres de l'UE en 2004 car ces pays exportent souvent les mêmes produits, vers les mêmes marchés, que le Portugal, vendant par exemple des automobiles à l'Allemagne.
14. Les estimations de l'OCDE montrent que si le Portugal réduisait le coin fiscal sur la main-d'œuvre au niveau de celui qui prévalait en Australie en 2000 (ce pays avait alors le niveau le moins élevé de la zone OCDE), les exportations de services progresseraient d'environ 35-40 % (Nicoletti et al., 2003a).
15. Cela crée un léger biais au Portugal en faveur de l'affectation de ressources dans ces secteurs plus protégés, le biais étant particulièrement marqué pour les tabacs, en raison d'un droit de douane relativement élevé.
16. Par exemple, les importateurs font observer que le Portugal ne reconnaît pas toujours la classification tarifaire des marchandises des autres États membres de l'UE, comme l'exigent les règles du Code des douanes de l'UE concernant les renseignements tarifaires contraignants. De plus, les autorités douanières ne rendent pas toujours une décision écrite contraignante restant valide plusieurs années après vérification de la valeur en douane (USTR, 2005). Lors d'une enquête récente auprès des membres d'une association d'importateurs de produits dans l'UE, plusieurs entreprises ont fait observer que « les renseignements tarifaires contraignants émanant des autorités allemandes ne sont toujours pas acceptés par les autres pays de l'UE, en particulier la Grèce et le Portugal » (USTR, 2005).
17. D'après les données du rapport de mai 2007 de Ernst and Young *Attractiveness of Portugal*.
18. Les données sectorielles relatives aux flux d'IDE sont faussées par les montages financiers des entreprises, tels que le recours à des sociétés holdings, qui peuvent masquer les flux véritables, si bien que ces chiffres doivent être interprétés avec prudence.
19. L'élasticité estimée de l'IDE à une variation du taux d'imposition effectif marginal varie entre 0.3 et 0.6 dans une régression ne tenant pas compte des autres variables de l'action publique, telles que le coin fiscal sur le travail. Une fois ces dernières prises en compte, cette élasticité diminue de plus de moitié. L'effet sur l'IDE d'un écart-type égal à un dans le coin fiscal sur le travail est environ dix fois supérieur à l'effet d'une variation analogue des taux d'imposition effectifs marginaux ou moyens.
20. Une entreprise ayant des activités de transport aérien national ou international à partir du Portugal doit avoir son siège au Portugal et la majorité du capital et le contrôle de la gestion doivent appartenir à des entités nationales. Voir OCDE (2007) *Country Exemptions to National Treatment for Foreign-Controlled Enterprises*.
21. L'État a aussi des contrats d'investissement avec certains investisseurs, comme Volkswagen, à qui il offre des incitations, telles que des allègements d'impôts, en contrepartie des investissements. Ces projets de contrats d'investissement font aussi partie du programme PINS destiné à faciliter la simplification de la réglementation, mais tous les projets PINS n'entrent pas dans la catégorie des contrats d'investissement.

22. VW Autoeuropa, par exemple, se rend régulièrement chez ses fournisseurs pour voir si les procédés de production satisfont aux normes requises. Siemens travaille avec ses fournisseurs afin de les aider à obtenir la certification de qualité nécessaire.
23. En 2005, le personnel des entreprises promotrices inscrit à l'ATEC Training Academy ne représentait qu'environ 10 % du nombre total d'heures de formation offertes. Pour le reste, les personnes inscrites étaient des salariés d'autres entreprises, des élèves stagiaires, des demandeurs d'emploi à la recherche d'un premier poste et des travailleurs au chômage. Cf. www.atec.pt.
24. En portugais, *Quadro de Referencia Estratégica Nacional* (QREN). Le système d'aide à l'investissement des entreprises, qui fait partie du QREN, a été établi par le décret-loi n° 287/2007 du 17 août 2007.
25. Les effets de l'assouplissement de la réglementation des marchés de produits sur les exportations sont calculés à l'aide des coefficients estimés par les équations des échanges bilatéraux, qui comportent des termes tenant compte de la gravité et des dotations relatives en facteurs. Le coefficient appliqué à la RMP dans l'équation des échanges bilatéraux pour le partenaire commercial X est multiplié par la différence de niveau de la RMP au Portugal et au Royaume-Uni en 1998 afin de déterminer l'effet produit sur les exportations à destination du partenaire commercial X. La variation totale des exportations est la somme des variations des exportations bilatérales pour tous les partenaires commerciaux. Cette estimation a été corrigée compte tenu de l'assouplissement de la RMP intervenu au Portugal entre 1998 et 2003.
26. La mesure de la RMP utilisée dans les équations de l'IDE sur lesquelles la simulation est fondée est le produit de l'indicateur de la RMP pour l'ensemble de l'économie et de l'indicateur synthétique pour la réglementation dans 7 branches d'activité non manufacturières. Les estimations sont calculées en multipliant la différence entre l'indicateur de la RMP au Portugal et au Royaume-Uni en 1998 par les coefficients appliqués à la RMP qui sont tirés des équations de l'IDE bilatéral. Cette estimation a été en outre corrigée de l'assouplissement de la RMP portugaise entre 1998 et 2003.
27. Les procédures en ligne sont largement utilisées, ce qui augmente le nombre d'entreprises pratiquant l'« environnement en ligne ».
28. Entre 2005 et 2006, le Portugal a amélioré notablement sa position dans le classement de la Banque mondiale concernant la « création d'entreprise ». Banque mondiale, *Ease of Doing Business Survey*, 2007.
29. Voir Banque mondiale, *Ease of Doing Business Survey*, 2007, qui montre qu'il fallait 2 ans pour fermer une entreprise au Portugal, contre 1.4 an en moyenne dans la zone OCDE (et 0.4 an en Irlande).
30. Avant de délivrer une autorisation, l'autorité municipale doit consulter un certain nombre d'autres organismes suivant le type de projet. Autre possibilité : l'investisseur peut procéder à cette consultation avant de soumettre une demande d'autorisation et présenter le dossier complet à la municipalité.
31. Voir OCDE (à paraître), « Examen territorial national du Portugal », pour un examen approfondi du recours à des arrangements contractuels et à des indicateurs de mesure de la prestation de services afin d'améliorer la collaboration entre les niveaux d'administration et la qualité de la prestation de services.
32. Le développement financier est mesuré par : i) le ratio crédit intérieur au secteur privé/PIB et ii) le ratio capitalisation des marchés boursiers/PIB.
33. Au cours de la mise en œuvre de FINICIA, 13 réseaux informels régionaux FINICIA ont été créés, regroupant 85 partenaires tels que des universités, des pépinières d'entreprises, des organismes régionaux, des centres technologiques, des réseaux d'investisseurs providentiels et des sociétés de capital-risque.
34. Dans le cadre d'un programme de développement économique cofinancé par l'UE, pour la période 2000-2006 (Cadre communautaire d'appui III), le « programme d'incitation pour la modernisation de l'économie », PRIME, offrait des ressources pour l'« activation des mécanismes d'innovation financière ». Les financements ont été utilisés pour la création et le renforcement de fonds de capital-risque, de fonds d'investissement en valeurs mobilières, de fonds de garantie pour la titrisation des crédits, et de fonds de garantie mutuelle. Les projets d'investissement ayant bénéficié d'un soutien au titre de ce volet du programme n'ont cependant représenté que 1.65 % de l'investissement total soutenu par l'ensemble du programme PRIME (GGPRIME, 2007).
35. Même si, comme il convient, INOFIN ne vise pas des secteurs particuliers, il se peut que certains secteurs se développent plus vite que d'autre sous l'effet de ce programme. L'AICEP devrait veiller à ce que ses mesures d'aide externes en tiennent compte.
36. Une nouvelle autorité de régulation chargée du secteur routier, l'Institut des infrastructures routières (InIR) a été créée en 2007 pour : i) assurer l'efficacité, la qualité et la sécurité des

infrastructures routières ; ii) protéger les droits des usagers ; iii) surveiller la gestion du réseau routier ; iv) veiller à l'efficacité du plan routier national ; et v) s'assurer du respect des concessions et des dispositions législatives et réglementaires.

37. Aschauer (1989), Easterly et Rebelo (1993), Miller et Tsoukis (2001) et Calderon et Serven (2004), par exemple, constatent que le développement de l'infrastructure va de pair avec une plus forte croissance. Hulten (1996) et Aschauer (1998) concluent aussi que la qualité de l'infrastructure est importante pour la croissance. La prudence vis-à-vis de ces conclusions est toutefois de mise (Gramlich, 1994 et Englander et Gurney, 1994). Par ailleurs, l'effet des dépenses consacrées à l'infrastructure dépendra du stade de développement de l'économie et les rendements passés ne sont pas forcément un bon indicateur des rendements à venir. Fernald (1997) conclut que la construction du système autoroutier inter-États aux États-Unis avant les années 50 et 60 a fortement dopé la productivité avant 1973, mais qu'à la fin des années 80, l'investissement routier avait, au mieux, un rendement normal. L'auteur explique cela en suivant l'argument simple selon lequel, s'il est vrai que la construction d'un réseau inter-États peut être très productive, la construction d'un second réseau ne l'est pas forcément. Le simple fait d'accroître le stock d'infrastructures n'est pas nécessairement bénéfique à la croissance. Pour assurer une affectation efficiente des ressources et une productivité plus élevée, il faut analyser, cas par cas, les avantages et les coûts des différents projets (Englander et Gurney, 1994).
38. L'indicateur 2003 prend en compte la séparation totale de la propriété des installations de production et de transport.
39. Voir chapitre 1.
40. Dans le cadre du programme australien de politique nationale de la concurrence, quelque 1 800 lois nationales et des États ont été révisées sur une période d'environ six ans. Le programme a été lancé au milieu des années 90 en vertu d'une législation spéciale issue d'un accord entre le gouvernement national et les États. À cet effet, il a été créé un Conseil national de la concurrence composé d'une vingtaine de professionnels assistés de consultants.
41. Voir www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_37463_39680550_1_1_1_37463,00.html pour un examen du Manuel pour l'évaluation de la concurrence.
42. En 2004, l'Autorité de la concurrence a recommandé que l'État modifie sa procédure d'achat de services de communications. Elle a recommandé en particulier que l'État publie des appels d'offres publics périodiques, impose une durée maximale de 3 ans pour les contrats, décentralise la passation des marchés et procède à des appels d'offres distincts pour différents types de services (téléphonie mobile, ligne fixe) (*Recommandation n°1/2004*, Autorité portugaise de la concurrence). Cette recommandation a été adoptée pour les télécommunications.
43. Outre une action judiciaire, il est possible d'exercer un recours contre une décision d'interdiction auprès du ministère de l'Économie, qui peut alors approuver la fusion au motif qu'elle sert les intérêts fondamentaux de l'économie nationale, lesquels l'emportent sur ses effets anticoncurrentiels. Article 34 des Statuts de l'Autorité de la concurrence, approuvés par la loi n° 10/2003 du 18 janvier.
44. Cette procédure a été utilisée afin d'autoriser la fusion des groupes Brisa et Auto-Estradas do Atlantico, qui avait été bloquée par l'Autorité de la concurrence au motif que les deux autoroutes parallèles concurrentes appartiendraient à une même entreprise, ce qui créerait un monopole là où il existait auparavant un duopole, entraînant une perte de bien-être pour les consommateurs, et qu'il n'était pas démontré qu'il était impossible d'obtenir des gains d'efficacité sans la fusion (voir le *Communiqué de presse n°8/2006* de l'Autorité portugaise de la concurrence : www.autoridadedaconcorrenca.pt).
45. Le classement du cadre réglementaire du Portugal par l'European Competitive Telecommunications Association scorecard est remonté de la 11^e place sur 19 pays en 2006 à la 8^e place en 2007.
46. Pour comparer les tarifs téléphoniques entre les pays, le taux de change approprié dépend de l'objectif de la comparaison. Les parités de pouvoir d'achat (PPA) permettent des comparaisons internationales plus exactes du point de vue du bien-être des consommateurs. Les PPA éliminent les différences dans les niveaux de prix généraux entre les pays et donnent une mesure comparable du prix d'un appel téléphonique en termes de consommation d'autres biens et services à laquelle le consommateur a renoncé. Un prix PPA plus élevé (plus bas) pour un appel téléphonique au Portugal signifie que les utilisateurs ont renoncé à plus (moins) d'autres biens et services que dans les autres pays. Il faut se montrer prudent quant aux déductions qui peuvent être tirées des prix convertis en PPA sur le plan de l'efficacité relative du secteur. En effet, même si une part importante des coûts de l'entreprise Telecom correspond à la main-d'œuvre et aux biens et services achetés dans le pays, pour lesquels la conversion aux PPA est appropriée, certains coûts doivent en principe être convertis au taux de change du marché. Pour comparer l'efficacité

relative, il faudrait utiliser une combinaison de PPA et de taux de change du marché pour convertir les différentes composantes des coûts.

47. Le dégroupage de la boucle locale assure l'accès obligatoire à une partie du réseau de l'opérateur en place à un prix de gros réglementé (habituellement, un raccordement au fil de cuivre entre le central local et le consommateur).
48. Le marché de la production est libéralisé à près de 100 %, mais on ne peut le considérer comme totalement libéralisé car une forte proportion de la production sur le marché libéralisé bénéficie de paiements compensatoires CMEC qui influent sur les recettes de certains producteurs. Le régime CMEC, approuvé par la Commission européenne, est conçu de manière à ne pas interférer avec le marché libéralisé. Il constitue néanmoins une interférence réglementaire qui n'existerait pas sur un marché totalement libéralisé, où le prix du marché détermine directement les revenus de tous les producteurs.
49. Une centrale à gaz à cycle combiné produit de l'électricité au moyen d'une turbine à gaz et la chaleur résiduelle est utilisée dans une turbine à vapeur afin de produire encore de l'électricité. Ce procédé est beaucoup plus efficace que celui de la centrale thermique classique où la chaleur provenant de la combustion (du charbon, par exemple) est perdue dans l'atmosphère. C'est la technologie de pointe qui est utilisée pour la construction de nouvelles centrales thermiques en Europe et aux États-Unis.
50. Le régime spécial comprend tous les types de sources renouvelables (vent, marée, biomasse) qui ont un prix garanti. L'hydroélectricité n'en fait pas partie et n'a pas de prix garanti.
51. Selon REN, cette énergie éolienne pourrait couvrir environ 40 % de la consommation totale au Portugal en 2010.
52. EDP reçoit le coût variable à la production plus ce qu'il aurait reçu avec les accords d'achat d'électricité en échange de l'exploitation de la centrale.
53. Deux centrales, Turbogaz et Tejo Energia, ont conservé leurs accords d'achat d'électricité à long terme et ne participent pas au CMEC.
54. Transfert de fret d'un mode à un autre et concentration et la déconcentration des flux de marchandises, par exemple du rail à la route.
55. « *Portugal Logístico* », mai 2006, ministère des Travaux publics, des Transports et des Communications.
56. Les ports secondaires sont Viana do Castelo, Figueira da Foz, Portimão et Faro, ainsi que quelques ports de pêche.
57. Voir « *Orientações Estratégicas para o Sector Maritime-Portuario* », www.moptc.pt/.
58. Décret-loi 231/2007.
59. Voir Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE), 2003, et Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT), 2005, pour un examen de ces questions.
60. Voir www.naer.pt pour de multiples études sur l'infrastructure aéroportuaire dans la région de Lisbonne.
61. La privatisation partielle d'ANA a été annoncée en janvier 2007, notamment dans le cadre de la construction d'un nouvel aéroport pour Lisbonne (Résolution du Conseil des ministres, 25 janvier 2007).
62. Voir la décision de l'Autorité de la concurrence concernant la fusion de TAP et de Portugália (juin 2007).

Bibliographie

- Aghion, P., T. Fally et S. Scarpetta (2007), « Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms », *Economic Policy*, 22, 731-779.
- Amador, J., S. Cabral et J. Ramos Maria (2007), « Export Specialization over the Last Four Decades: How Does Portugal Compare with Other Cohesion Countries? », *Bank of Portugal Economic Bulletin*, automne 2007.
- Aschauer, D. A. (1989), « Is Public Expenditure Productive », *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200.

- Australian Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE) (2003), *Rail Infrastructure Pricing: Principles and Practice*, Report 109, BTRE, Canberra, ACT, Australie.
- Blanchard, O. (2006), « Adjustment within the euro: The difficult case of Portugal », *Portuguese Economic Journal*, 6, 1-21.
- Cabral, S. et P. Soares Esteves (2006), « Portuguese Export market shares: An Analysis of Selected Geographical and Product markets », *Bank of Portugal Economic Bulletin*, été 2006.
- Calderon, C. et L. Serven (2004) « The effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution », *World Bank Policy Research Paper*, 3400, Banque mondiale, Washington D.C.
- Cambridge Economic Policy Associates (2004), « Study on Electricity and Gas Markets in Portugal », www.autoridadedaconcorrencia.pt.
- CEMT (2005), « Railway reform and charges for the use of infrastructure: Conclusions and Recommendations », www.cemt.org/topics/rail/raildocs.htm.
- GILT – The National Centre for Languages and InterAct International (2006), *ELAN: Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise*.
- Conway, P., et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 530, OCDE, Paris.
- Gramlich, E.M. (1994), « Infrastructure Investment », *Journal of Economic Literature*, 32, 1176-1196.
- ECTA (2007), « Regulatory Scorecard: Report on the relative effectiveness of regulatory frameworks for electronic communication », www.ectaportal.com/en/index.html.
- Englander, S. et Gurney, A. (1994), « Medium-term Determinants of OECD Productivity », *Revue économique de l'OCDE*, 22, 49-109.
- ERSE (2007), *Annual Report to the European Commission*, www.erse.pt/ven/entrada/.
- Fernald, J. (1997), « Roads to Prosperity? Addressing the Link between Public Capital and Productivity », *Federal Reserve Board of Governors International Finance Discussion Paper*, n° 592.
- Flores Jr., R., Fountoura, M.P. et Santos, R.G. (2007), « Foreign Direct Investment Spillovers in Portugal: additional lessons from a country study », *The European Journal of Development Research*, September, Vol. 19, n° 3, pp. 372-390.
- GGPRIME (2007), *PRIME – Relatório de Execução 2006*, septembre 2007, Lisbonne.
- Goldberg, M. A., Heinkel, R. L. et Levi, M. D. (2005), « Foreign direct investment: The human dimension », *Journal of International Money and Finance*, vol. 24, n° 6, pp. 913-934.
- Hausmann, R., J. Hwang et D. Rodrik (2007), « What you export matters », *Journal of Economic Growth*, 12, 1-25.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia et K. Yoo (2006), « Taxation, Business Environment and FDI location in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 502.
- van Horen, N. (2007), « Foreign banking in developing countries; origin matters », *Emerging Markets Review*, vol. 8, n° 2, pp. 81-105.
- Helmets, C. et J.M. Pasteels (2005), « TradeSim (troisième version), a gravity model for the calculation of trade potentials for developing countries and economies in transition », *International Trade Centre Working Paper*, juin 2005.
- Høj, J. C., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti, et M. Wise (2007), « Product market competition in OECD countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575.
- Humphreys, I., S. Ison et G. Francis (2007), « UK airport policy: Does the government have any influence? », *Public Money & Management*, vol. 27, n° 5, novembre, pp. 339-343.
- IAPMEI (2006), *INOFIN – Programa Quadro de Inovação financeira para o Mercado das PME em Portugal, Matriz Estratégica*, octobre 2006, Lisbonne.
- IAPMEI (2007), *Sobre as PME em Portugal*, www.iapmei.pt/resources/download/pme_portugal_2007.pdf.
- Kee, H. L., A. Nicita et M. Olarreaga (2005), « Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Barriers », Banque mondiale, Washington, D.C.

- Kox, H. et H. Kyvik-Nordas, (2007), « Services Trade and Domestic Regulation », *Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, 49.
- Kugler, M. (2006), « Spillovers from Foreign Direct Investment, Within or Between Industries », *Journal of Development Economics*, 80, 444-477.
- Koyama, T. et S. Golub (2006), « OECD's FDI regulatory restrictiveness index: Revision and extension for more economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 525.
- Lebre de Freitas, M. (2008), « Income content and the structure of Portuguese exports: some descriptive analysis for the period 1990-2005 », document manuscrit.
- Mateus, A. (2006), *Crescimento no Contexto Internacional (1910-2006)*, Ed. Verbo, Lisbonne.
- Melitz, J. (2007), « Language and foreign trade », *European Economic Review*, article de presse.
- Miller, J. et C. Tsoukis, (2001), « On the optimality of public capital for long-run economic growth: evidence from panel data » *Applied Economics* 33, 1117-1129.
- Neufville, R. (1995), « Management of multi-airport systems: A development strategy », *Journal of Air Transport Management*, vol. 2, n° 2, juin, pp. 99-110.
- Nicoletti, G.S., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.Y. Yoo (2003a), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359.
- Nicoletti, G.S. et S. Scarpetta (2003b), « Regulation, Productivity and Growth », *Economic Policy*, 36, pp. 11-72.
- OCDE (2002), *Foreign Direct Investment for Development – Maximising Benefits, Minimising Costs*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Competition and Regulation Issues in Telecommunications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *La tarification de l'accès dans le secteur des télécommunications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Indicateurs de la mondialisation économique*, OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Le déficit de financement des PME – Principes et réalité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Logistics and Time as a Trade Barrier*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Perspectives des communications 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Étude économique de l'Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), *Examen territorial national du Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), *Administrative Simplification and E-government in Portugal*, OCDE, Paris.
- USTR (2005), Submission of the USA to the EU on selected customs matters www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Monitoring_Enforcement/Dispute_Settlement/WTO/Dispute_Settlement_Listings/asset_upload_file201_7890.pdf.
- William, E. et S. Rebelo (1993), « Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation », *Journal of Monetary Economics* 32, 417-458.

ANNEXE 3.A1

Mesures visant à améliorer le cadre administratif et réglementaire pour les entreprises : le programme SIMPLEX

Mesure	Mise en œuvre	Résultats	
Création	Suppression de l'obligation d'acte notarié ; le seul contrôle obligatoire est maintenant assuré par les services du Registre du commerce.	Mise en œuvre (juin 2006)	Suppression de 65 000 actes par an.
	Concentration des procédures de création d'une entreprise dans un seul bureau.	Mise en œuvre (juillet 2005)	Le temps moyen nécessaire pour créer une entreprise est de 48 minutes. 65 % des entreprises sont créées « sur-le-champ ».
	Création d'une entreprise en ligne.	Mise en œuvre (juin 2006)	Depuis juin 2006, 542 entreprises ont été créées en ligne. Depuis octobre 2007, le prix de la procédure en ligne est inférieur de 50% au prix de la procédure au guichet.
	Simplification de la procédure d'autorisation.	Prévue	
	Concentration des demandes d'autorisation des entreprises dans les Centres de formalités pour les entreprises (CFE). Catalogue des autorisations en ligne.	Prévue	
	Mise en place d'une procédure en ligne d'autorisation environnementale.	Prévue	
Exploitation	Simplification des procédures de fusion et de scission.	Mise en œuvre (juin 2006)	Pour chaque opération, réduction du nombre de formalités de 11 à 5.
	Suppression de l'obligation de tenir des registres commerciaux.	Mise en œuvre (juin 2006)	Suppression de 5 types de registres, pour chaque entreprise. Suppression de 500 000 procédures par an.
	Introduction de la certification des documents et de la reconnaissance des signatures par les bureaux du Registre du commerce, les avocats et les chambres de commerce.	Mise en œuvre (juin 2006)	Introduction de la concurrence. Les prix, dans les bureaux du Registre du commerce, ont baissé dans une proportion comprise entre 28 % et 60 %.
	Mise en place d'un système de demandes en ligne d'enregistrement commercial des modifications de capital.	Mise en œuvre (décembre 2006)	Depuis décembre 2006, 1 829 procédures ont été faites en ligne
		Mise en œuvre (décembre 2006)	L'abonnement au service pour 4 ans est moins cher qu'un certificat papier. Depuis décembre 2006, plus de 240 000 abonnements ont été souscrits.
	Mise en place d'un service en ligne de « certificat permanent », qui remplace le certificat papier		
	Publication en ligne des procédures des entreprises, qui se substitue à la publication au Journal officiel.	Mise en œuvre (janvier 2006)	Depuis janvier 2006, 736 961 procédures ont été publiées en ligne. L'économie globale est estimée à 17 millions EUR par an.
	Mise en place d'un système de demande de nom de marque en ligne.	Mise en œuvre (décembre 2006)	Depuis décembre 2006, 76 % des noms de marque ont fait l'objet d'une demande en ligne.

Mesure	Mise en œuvre	Résultats
Mise en place d'un service d'acquisition de marque « sur-le-champ ».	Mise en œuvre (juillet 2006)	La marque devient disponible immédiatement (a lieu d'un délai de 10 mois auparavant). Entre la mi-2006 et fin 2007, plus de 300 marques ont été acquises par le biais de ce service.
Mise en place d'un service d'enregistrement en ligne des brevets.	Mise en œuvre (septembre 2007)	
Simplification des procédures de changement de siège des entreprises et de lieu de réunion des actionnaires sur le territoire national.	Mise en œuvre (juin 2006)	Pour le changement du siège, le nombre de procédures a été ramené de 4 à 1. Depuis octobre 2007, le prix de la procédure en ligne est inférieur de 50% au prix de la procédure au guichet.
Mise en place d'un système d'information simplifiée sur les entreprises (communication en ligne d'informations à quatre institutions publiques simultanément).	Mise en œuvre (janvier 2007)	En 2007, plus de 300 000 entreprises ont fourni en ligne les informations requises, soit une augmentation de plus de 387 % par rapport à 2006.
Simplification de la procédure de réduction de capital	Mise en œuvre (janvier 2007)	Le nombre de procédures nécessaires a été ramené de 7 à 1.
Mise en place d'un système d'interaction en ligne entre l'IAPMEI (Institut portugais pour le soutien aux petites et moyennes entreprises et à l'innovation) et les entreprises, avec formulaires électroniques pour l'accès aux produits et services de l'IAPMEI, l'utilisation de la signature numérique, la certification en ligne des PME, la possibilité pour les entreprises de connaître leur situation en ligne et la mise en place d'un simulateur en ligne pour aider les entreprises à choisir les produits et services les plus adaptés à leurs besoins.	Mise en place du simulateur (juillet 2007) Mise en place des formulaires électroniques et de la certification des PME (novembre 2007) Signature numérique (en cours)	2 835 demandes de certification en ligne des PME et 1 429 traitées au 3 avril 2008. Certification PME reçue pour 99.6 % des demandes. Accès en ligne à la situation individuelle www.iapmei.pt/ Simulateur en ligne : www.iapmei.pt/simplex/simulador.html
Création d'une base de données contenant les informations fournies par les entreprises aux autres institutions publiques (autorités fiscales et sécurité sociale), que l'IAPMEI pourra utiliser pour analyser les projets d'investissement.	En cours	
Simplification, par les services de sécurité sociale, de la procédure de modification des organes sociaux des entreprises.	Prévue	
Fermeture	L'acte notarié de dissolution devient facultatif	Mise en œuvre (juin 2006)
	Dissolution et extinction « dans l'heure »	Mise en œuvre (juin 2006)
	Établissement des causes de la dissolution, à l'initiative de l'État	Mise en œuvre (juin 2006)
Autres	Suppression de la compétence territoriale des bureaux du Registre du commerce.	Mise en œuvre (janvier 2007)
	Réduction et clarification des prix des procédures pour les entreprises pratiqués par les bureaux du Registre du commerce.	Mise en œuvre (juin 2006)
	Suppression des formulaires de demande au guichet aux bureaux du Registre du commerce.	Mise en œuvre (juin 2006)
	Suppression du renouvellement obligatoire des procédures enregistrées tous les trois ans.	Mise en œuvre (juin 2006)

Source : « Simplex – Programa 2007 », www.portugal.gov.pt ; « Balanço IES », www.portugal.gov.pt.

Chapitre 4

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Bien que les taux d'activité soient supérieurs à la moyenne au Portugal, l'emploi a globalement stagné depuis 2000, le taux de chômage a doublé et le chômage de longue durée atteint 50 % du chômage total. Le marché du travail est de plus en plus segmenté, avec une forte proportion de salariés en contrat à durée déterminée et de travailleurs indépendants. En s'appuyant sur les mesures prises, il convient d'engager des réformes afin de développer le capital humain et de faciliter l'ajustement du marché du travail dans un environnement en mutation. On verra dans ce chapitre que pour favoriser les créations d'emplois – moins précaires, en particulier – il est nécessaire d'adopter une stratégie d'envergure, axée notamment sur la réforme du marché du travail et la formation de capital humain. Il faut en particulier renforcer l'adaptabilité de la population active, remédier aux rigidités du marché du travail dans le secteur formel et mieux concilier flexibilité et protection des salariés. La formation doit également être efficace pour garantir une meilleure adéquation des qualifications des nouveaux venus et aider les salariés touchés par les suppressions d'emplois dans les secteurs soumis à un ajustement structurel. Un certain nombre de mesures ont déjà été prises. Le gouvernement a lancé une initiative visant à renforcer les compétences des jeunes et des adultes vulnérables. De plus, il analyse la configuration du marché du travail et la législation correspondante en vue d'en diminuer la segmentation et d'en accroître l'adaptabilité. Les mesures prises et proposées vont dans la bonne direction. Assurer la continuité de la réforme et de sa mise en œuvre demeure délicat.

Aperçu général

Jusqu'au début des années 2000, le marché du travail portugais se caractérisait par des taux de chômage plus faibles et des taux d'activité plus élevés que la moyenne de l'Union européenne. Les performances du marché du travail se sont néanmoins détériorées après 2001. Les répercussions du ralentissement économique du début des années 2000 ont été exacerbées par l'impact des changements structurels plus profonds dus à la mondialisation. Les taux d'activité sont restés relativement élevés, notamment chez les femmes et les salariés à faible niveau d'instruction (graphique 4.1). Néanmoins, le taux de chômage a continué de progresser jusqu'en 2007, dépassant ainsi la moyenne de l'Union européenne. La configuration et les pratiques du marché du travail, qui semblaient pouvoir faire face aux changements jusqu'au début du siècle, ne lui ont pas permis de s'adapter en douceur aux mutations plus récentes. La décélération de la croissance des exportations et la faiblesse de la demande intérieure ont entraîné un ralentissement des créations d'emplois et de nombreux salariés touchés par les suppressions d'emplois sont restés prisonniers du chômage de longue durée ou se sont tournés vers des emplois précaires.

Dans un contexte de mondialisation croissante, les ressources doivent se redéployer entre les différents secteurs, l'économie s'adaptant à l'évolution de la demande et aux signaux de prix relatifs. Il est capital que les ressources, en particulier la main-d'œuvre, puissent circuler aisément d'un secteur à l'autre, afin d'empêcher de longues périodes d'inactivité ou un report vers des emplois précaires et peu productifs. Faire en sorte que le marché du travail fonctionne sans heurts et assurer une formation adéquate aux salariés privés d'emploi peut contribuer à atténuer ces difficultés. La configuration du marché du travail, couplée à la protection sociale, doit permettre aux groupes les plus vulnérables de ne pas supporter des coûts d'ajustement trop élevés. On donnera tout d'abord dans ce chapitre une vue d'ensemble des évolutions récentes du marché du travail portugais. Puis on analysera plus en détail les facteurs spécifiques de ses performances médiocres et les solutions envisageables pour y remédier. On examinera ensuite les initiatives destinées à faciliter le passage à la vie active et à améliorer les compétences des adultes. Ce chapitre s'achèvera sur un ensemble de recommandations spécifiques résumées dans l'encadré 4.4.

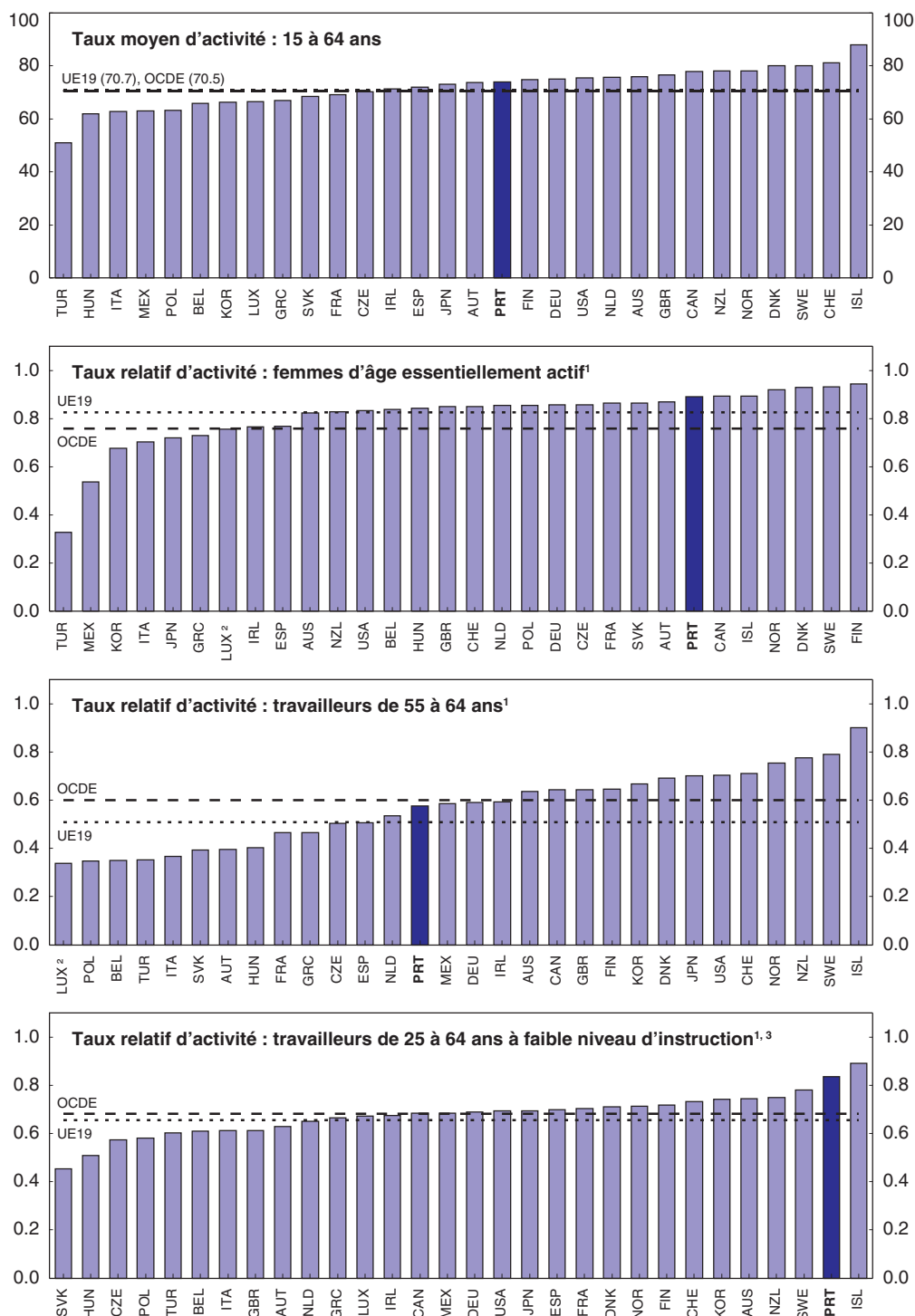
Performances récentes du marché du travail

Bien que les taux d'emploi aient cessé de croître au début des années 2000, ils restent légèrement supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Le taux de chômage est cependant orienté à la hausse : ressortant à 8 % en 2007, il a doublé depuis 2001, tandis que la part du chômage de longue durée a atteint 50 %, signe d'un ajustement inadéquat du marché du travail.

Évolution de l'emploi et dynamique du marché du travail

L'emploi a stagné durant la majeure partie du début des années 2000, se redressant en 2006 et 2007 à l'image de l'activité économique. Dans le secteur privé, il a progressé en moyenne de 1 % par an au cours de ces deux années, regagnant en partie le terrain perdu

Graphique 4.1. Taux d'activité, 2006




1. Relativement au taux d'activité des hommes des tranches d'âge de forte activité.

2. 2005 pour le Luxembourg.

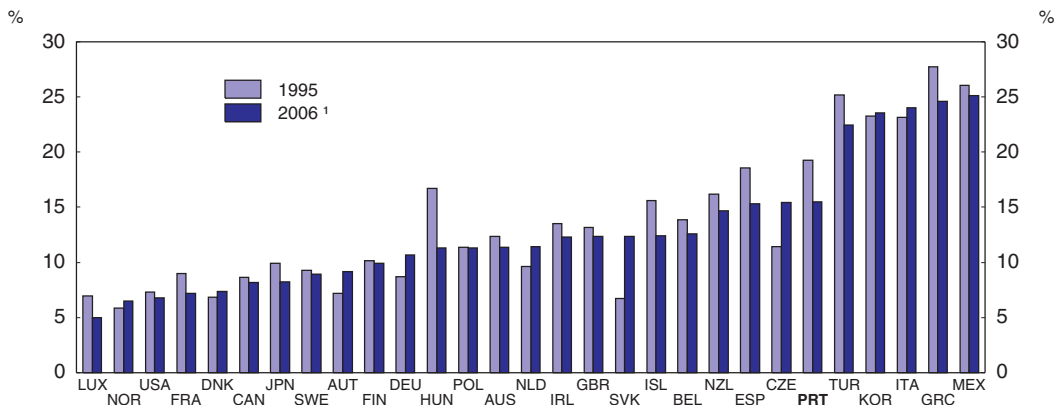
3. Diplôme du premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0/1/2 de la CITE) en 2005 ; 2004 pour le Japon.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343370302334>


précédemment. Le nombre des salariés a augmenté en 2006 et dans l'ensemble, il est resté stable en 2007. Ces deux années, les recrutements en contrat à durée déterminée ont fortement progressé, tandis que l'emploi en contrat à durée indéterminée accusait un net repli en 2007, entraînant une segmentation persistante du marché du travail. La part des travailleurs indépendants dans l'emploi total demeure supérieure à la moyenne de l'OCDE, en dépit d'un léger recul à la suite des mesures prises en 2003 (graphique 4.2). L'introduction, en 2003, de nouvelles règles régissant les accords de sous-traitance aux travailleurs « indépendants » (parfois qualifiés de faux travail indépendant) explique partiellement ce repli, les avantages dont bénéficiaient les travailleurs indépendants au titre de la sécurité sociale ayant été limités pour se rapprocher des conditions offertes aux salariés réguliers¹. Dans la mesure où le recours général au travail indépendant (au détriment des recrutements de salariés) a été une source de flexibilité pour les employeurs, la diminution de la part des travailleurs indépendants risque de peser sur la flexibilité globale du marché du travail².

Graphique 4.2. **Travailleurs indépendants non agricoles**
En pourcentage de l'emploi civil hors agriculture



1. Belgique : 1999 ; Pays-Bas : 2002 ; Luxembourg : 2004 ; Australie : 2005 ; France : 2005.

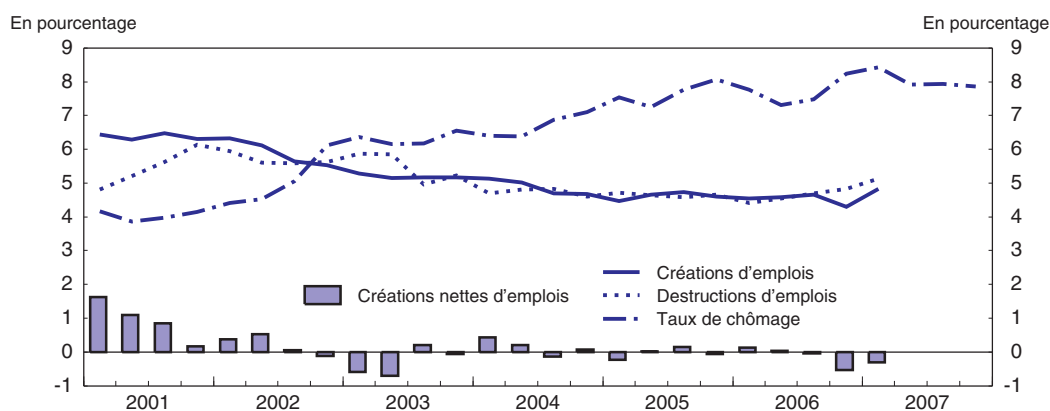
Source : OCDE, base de données des statistiques annuelles de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343372162774>

La stagnation de l'emploi privé au début des années 2000 dissimule un grand dynamisme micro-économique, et notamment des créations et destructions d'emplois très nombreuses. Une analyse détaillée des données trimestrielles de flux d'emplois fait apparaître un dynamisme particulièrement marqué sur le marché du travail dans les années 2000, mais aussi un ralentissement des créations et des destructions de postes sur la période 2001-2007 (Centeno *et al.*, 2007) (graphique 4.3). Chaque trimestre, 24 % des entreprises créent des emplois et 26 % réduisent leurs effectifs. Les créations de postes sont dues à 35 % à l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché, tandis que 40 % des destructions d'emplois s'expliquent par la disparition d'autres entreprises. Le reste de l'ajustement de l'emploi (positif et négatif) concerne un nombre limité de sociétés qui étoffent ou restreignent leurs effectifs sur une grande échelle, ce qui laisse à penser que cet ajustement occasionne des charges fixes, de sorte que les entreprises subissent plusieurs chocs avant de prendre de telles mesures. Les données sectorielles montrent que les services sont davantage coutumiers des ajustements d'effectifs, tandis que le secteur manufacturier détruit moins d'emplois, mais en crée aussi en moins grand nombre – et de


Graphique 4.3. Créations et destructions d'emplois¹

2001-07



1. Corrigées des variations saisonnières, sur la base du nombre des salariés couverts par la sécurité sociale.

Source : Centeno et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343382780861>

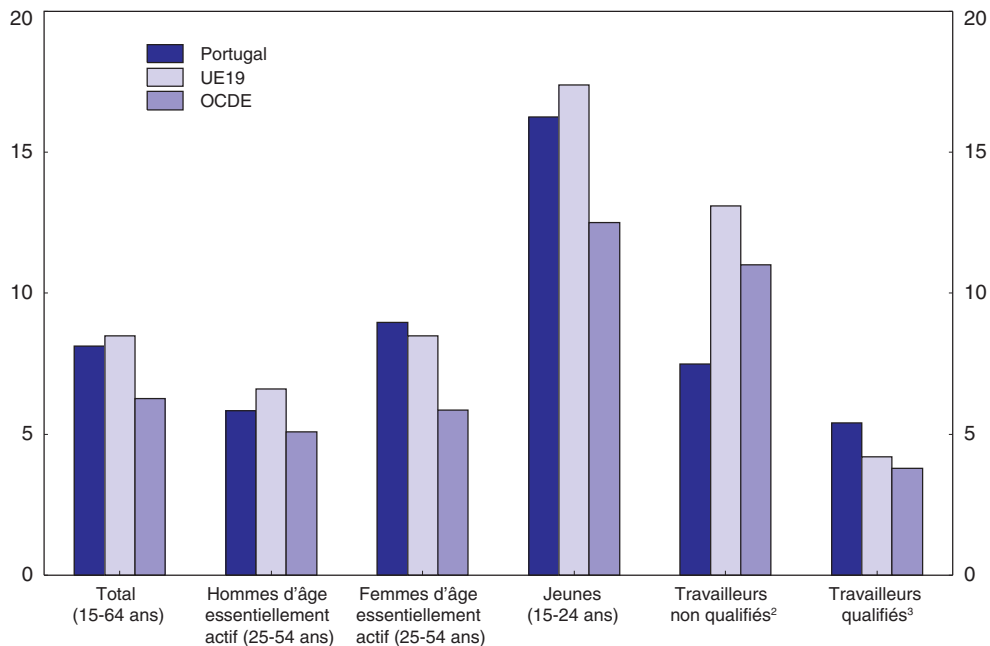
moins en moins. Par conséquent, la création nette d'emplois dans le secteur manufacturier est invariablement négative depuis 2001.

La montée du chômage observée après 2001 semble être davantage associée à un ralentissement des créations d'emplois qu'à des destructions de postes plus importantes comme on aurait pu s'y attendre sous l'effet de la mondialisation. Le processus de création et de destruction d'emplois permet aux entreprises d'adapter leurs effectifs à l'évolution de la demande et de la technologie ; il vient également à l'appui du processus de destruction créatrice, en vertu duquel des entreprises plus productives font leur apparition sur le marché et des entreprises relativement inefficaces en sortent. Les mesures répertoriées au chapitre 3, comme la réduction constante de la charge administrative pesant sur les entreprises, faciliteront ces processus et favoriseront une allocation efficiente des ressources et une croissance plus soutenue de la productivité. De plus, cette analyse laisse à penser que les politiques du marché du travail destinées à faciliter les créations d'emplois, plutôt qu'à empêcher les destructions, sont particulièrement indiquées pour mettre un frein à la progression du chômage.

Montée du chômage et de l'activité informelle


Le taux de chômage a atteint environ 8 % de la population active en moyenne en 2007, dépassant ainsi de près de 2 points la moyenne de l'UE19 et de 2½ pour cent la moyenne de l'OCDE (graphique 1.12 du chapitre 1). Le chômage est particulièrement élevé pour certaines des catégories les plus vulnérables, comme on l'observe plus généralement dans les pays de l'UE. Les informations détaillées dont on dispose pour 2006 montrent qu'alors le taux de chômage était deux fois plus élevé chez les jeunes (de 15 à 24 ans) que le taux pour l'ensemble de la population. Contrairement à la moyenne pour l'UE (et pour l'OCDE), le taux de chômage du Portugal a tendance à être légèrement plus faible pour les travailleurs non qualifiés que pour l'ensemble des travailleurs (graphique 4.4). Cela corrobore le fait que les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée ont conservé au Portugal un certain poids en termes de créations d'emplois ; mais il est peu

Graphique 4.4. Taux de chômage

Chômage en pourcentage des actifs d'une même tranche d'âge, en 2006¹

1. En 2005, le taux correspond aux travailleurs non qualifiés et qualifiés.
2. Personnes n'ayant pas terminé leurs études secondaires.
3. Diplômés de l'enseignement supérieur.

Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active et Perspectives de l'emploi 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343386856603>

probable que cette situation perdure, compte tenu de l'expérience de plusieurs pays de l'UE, où le processus d'ajustement structurel s'est amorcé plus précocement et où le taux de chômage des travailleurs non qualifiés a atteint un niveau très élevé en termes relatifs. En France et en Allemagne, le taux de chômage de ces travailleurs est nettement supérieur au taux de chômage global ; il est deux fois supérieur au taux global aux États-Unis et au Royaume-Uni. En revanche, l'écart entre le chômage global et celui des diplômés de l'enseignement supérieur est plus marqué dans ces quatre pays qu'au Portugal³.

Au Portugal, le chômage de longue durée (12 mois ou plus) a rapidement progressé ces dernières années, passant de moins de 33 % du chômage total en 2003 à environ 50 % en 2007. Dans le même intervalle, la moyenne de l'UE19 a augmenté de 1 point seulement, pour atteindre 46 %. La persistance d'un chômage élevé traduit dans une certaine mesure l'inadéquation croissante entre les qualifications des chômeurs et les nouvelles offres d'emploi, dans un contexte de forte restructuration de la production. Face à la détérioration du marché du travail, la stratégie adoptée par les pouvoirs publics est largement axée sur le relèvement du niveau des compétences des actifs, avec l'introduction d'un nouveau programme, *Novas Oportunidades*, et la réforme de la formation professionnelle (voir ci-dessous).

Outre le niveau élevé et la montée du chômage, le Portugal est également confronté aux difficultés liées à l'existence d'emplois peu productifs (et peu rémunérateurs), généralement dans le secteur informel. Ainsi, la proportion des salariés sans contrat écrit a quasiment doublé de 2004-05 à 2006-07, pour atteindre près de 12 % de l'emploi total hors

agriculture, ce qui donne un ordre d'idées de la taille du secteur informel⁴. La part importante du travail indépendant dans l'emploi total, avec de nombreux « indépendants » travaillant de fait régulièrement pour un employeur, montre que l'activité informelle revêt d'autres formes. L'existence d'un vaste secteur informel a un coût social élevé, car elle va généralement de pair avec la précarité, de faibles possibilités de formation et une mobilité limitée vers des emplois plus qualifiés. Ce phénomène est dû à plusieurs facteurs, et notamment au coût lié à l'exercice d'une activité commerciale, qui peut avoir détourné certains actifs du secteur formel. En ce sens, plusieurs des mesures récemment adoptées pour simplifier la création d'entreprise pourraient aider ceux qui exercent des activités professionnelles ou les petites entreprises à rejoindre le secteur formel. De plus, parce qu'elles alourdissent le coût de l'activité formelle, les rigidités du marché du travail, associées à un faible contrôle de la réglementation du travail, contribuent également à l'activité informelle. Des progrès notables ont été réalisés ces dernières années dans le renforcement des contrôles. La coordination du système fiscal et du régime de sécurité sociale, en particulier, a été améliorée. Cependant, la réglementation n'a été que légèrement assouplie.

Évolution des salaires et de la compétitivité-coûts

Par le passé, la flexibilité des salaires a permis au marché du travail de s'adapter au changement⁵ ; mais cela est plus difficile dans un contexte de faible inflation et d'union monétaire. Ces 10 dernières années, l'octroi de hausses de salaires supérieures aux gains de productivité a provoqué dans le secteur des entreprises une détérioration considérable de la compétitivité-coûts, mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre. Cette situation s'explique essentiellement par une moindre croissance de la productivité. Depuis 2000, la hausse des salaires réels (corrigée du déflateur de la consommation privée) a ralenti pour s'établir à ½ pour cent par an, contre 2.7 % en moyenne sur la période 1995-2000. En dépit de cette décélération, les salaires réels ont progressé dans l'ensemble à un rythme plus soutenu que la productivité⁶ et la situation est très contrastée entre les différents secteurs. Dans l'industrie manufacturière, les hausses contractuelles des salaires se sont tassées dans les années 2000 ; le glissement des salaires a été bien plus limité qu'à la fin des années 90 et le brusque recul de l'emploi dans le secteur a permis quelques gains de productivité, les coûts unitaires de la main-d'œuvre restant globalement inchangés sur la période. Par rapport aux partenaires commerciaux du Portugal, les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre n'ont cessé d'augmenter de 2000 à 2004 et cette détérioration a été suivie d'un renversement de tendance, avec une amélioration de la compétitivité-coûts de 2005 à 2007 (voir chapitre 3). Dans le secteur des services, par ailleurs, les coûts unitaires de main-d'œuvre se sont inscrits en hausse constante dans les années 2000 au Portugal comme dans la zone euro⁷.

Compte tenu de la faiblesse de la croissance de la productivité et de l'inflation, les perspectives d'absorption des chocs par un ajustement des coûts de la main-d'œuvre se sont détériorées. La mobilité des salariés et l'ajustement de la population active à l'évolution de la demande et de la technologie ont posé des problèmes en raison des restrictions juridiques et de la lourdeur des procédures⁸. Qui plus est, le caractère de plus en plus généreux du régime d'assurance chômage, du moins jusqu'aux mesures prises dernièrement, a également empêché le redéploiement de la main-d'œuvre en affaiblissant les incitations au retour à l'emploi. En conséquence, l'ajustement du marché du travail s'est de plus en plus traduit par une montée du chômage et un allongement de sa durée. Plusieurs initiatives ont été prises

pour lever certains obstacles à l'adaptabilité du marché du travail. Un examen des politiques actives du marché du travail est également en cours. De plus, maintenir une hausse modérée des salaires réels tout en favorisant une accélération de la croissance de la productivité soutiendrait les performances commerciales du Portugal sur les marchés extérieurs et contribuerait par conséquent à résorber le chômage.

Les paramètres de l'action publique sont-ils adaptés au nouveau contexte mondial ?

La rapide mutation du commerce mondial et l'expansion des réseaux de production internationaux génèrent sans cesse de nouvelles opportunités de spécialisation de la production – et compromettent les anciens schémas de spécialisation. Pour que les salariés tirent parti de la mondialisation à mesure que la structure de production évolue, les entreprises doivent pouvoir procéder à des ajustements constants, de nouvelles entreprises venant se substituer à celles qui sont obsolètes et les entreprises existantes devant à tout moment se moderniser et s'adapter pour saisir les opportunités nouvelles. Il faut pour ce faire créer des conditions favorables aux entreprises et adopter des mesures facilitant la mobilité de la main-d'œuvre. En relevant les coûts d'ajustement, les réglementations restrictives du marché du travail pèsent sur la répartition optimale des ressources (en particulier dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre). La faiblesse de la mobilité de la main-d'œuvre peut avoir empêché une allocation plus efficiente des ressources et mis un frein à la croissance de la productivité⁹.

De plus, les restrictions à l'ajustement des effectifs (notamment par le biais d'une législation sur la protection de l'emploi restrictive et de règles de licenciement onéreuses) ont généralement un coût plus élevé pour les entreprises de petite taille. Elles ont sans doute contraint à la fermeture des entreprises qui auraient pu réussir à s'ajuster. De plus, certaines restrictions à la flexibilité du temps de travail peuvent avoir influé sur la productivité des entreprises. Un indicateur des réglementations relatives au temps de travail conçu par l'OCDE en 2005 montre que par rapport à 22 pays de l'OCDE, la réglementation portugaise permet une modulation relativement souple du temps de travail sur l'année¹⁰. Dans la pratique, toutefois, on observe une faible adaptabilité du temps de travail et de la gestion. Il semble que l'on tire rarement parti des possibilités offertes par la législation et par les conventions collectives (*Livre blanc sur les relations sociales*, 2007). Dans une certaine mesure, cela peut venir du fait que certaines conventions collectives qui prévoient des horaires flexibles imposent également une rémunération très élevée des heures supplémentaires, de sorte qu'utiliser cette marge de manœuvre coûte trop cher aux entreprises. Cela peut aussi témoigner des pratiques de gestion traditionnelles qui continuent de prévaloir dans de nombreuses entreprises. Là encore, ce sont les petites entreprises qui risquent le plus de souffrir d'un déficit d'adaptabilité, tandis que les grandes ont plus de facilités pour négocier avec les représentants du personnel et s'accorder sur l'aménagement du temps de travail, sur les comptes épargne temps et sur la rémunération des heures supplémentaires, comme dans le cas de l'usine Autoeuropa de Volkswagen. Pour remédier à la faible adaptabilité des pratiques en vigueur sur le lieu de travail, des mesures sont proposées afin d'accroître la flexibilité interne (voir ci-dessous). De plus, les droits à prestations au titre de l'assurance maladie sont relativement élevés, les abus constatés tendant à limiter le nombre d'heures travaillées dans l'année (comme on l'observe en Norvège et en Suède, par exemple). Par conséquent, il est possible d'accroître encore le nombre total d'heures travaillées au Portugal en durcissant la réglementation concernant les prestations d'assurance maladie.

En somme, de nombreux facteurs ont entravé le fonctionnement du marché du travail : régime de prestations sociales relativement généreux, dispositif strict de protection de l'emploi, absence de flexibilité interne, insuffisance du capital humain et inadéquation des programmes actifs du marché du travail. Les facteurs à l'œuvre influent sur les inscriptions et les sorties du chômage, ainsi que sur la qualité des emplois trouvés. Pour stimuler les créations d'emplois et faire baisser durablement les taux de chômage, il convient de mettre en place un arsenal complet de mesures concernant le marché du travail. Le dispositif institutionnel doit être adapté au nouveau contexte mondial et les initiatives doivent viser à faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre¹¹. Les progrès réalisés en ce sens permettraient au Portugal d'attirer davantage d'IDE et d'améliorer sa productivité.

Initiatives destinées à améliorer les résultats du marché du travail

Le Programme national d'action pour la croissance et l'emploi (PNACE 2005-2008) souligne qu'il faut évoluer vers un dispositif de « flexicurité ». Il tente explicitement d'améliorer le mécanisme des relations professionnelles et la protection sociale. Plusieurs mesures prises ces dernières années vont probablement avoir un impact favorable sur les résultats du marché du travail. Une stratégie concertée a été élaborée pour renforcer les services d'inspection et le contrôle du travail non déclaré. Un nouveau Code du travail est entré en vigueur en décembre 2003. Depuis, la législation a été modifiée en 2006, afin de faciliter les négociations collectives. Un nouveau dispositif de médiation a été instauré en 2006 pour les conflits du travail. Le régime d'assurance chômage a été remanié en étroite coopération avec les partenaires sociaux. La réforme de la sécurité sociale est entrée en vigueur en 2007. Un examen des relations sociales, et notamment du droit du travail, a été entrepris en 2007, conduisant à un ensemble de propositions destinées à renforcer la flexibilité (organisation du travail et conditions contractuelles) et à simplifier les procédures pour faciliter l'application de la loi.

Pour l'heure, il convient d'évaluer les premiers résultats de la stratégie engagée et de cerner les domaines nécessitant des réformes plus approfondies ou de nouvelles mesures.

Mesures prises en 2006 et 2007

Plusieurs mesures adoptées ces deux dernières années devraient avoir un impact sur les performances du marché du travail :

- Des modifications ont été apportées au Code du travail en 2006, afin de faciliter les négociations collectives ; un nouveau dispositif de médiation a été instauré en 2006 pour les conflits du travail.
- Une stratégie concertée a été élaborée récemment pour renforcer les services d'inspection et le contrôle du travail non déclaré.
- La réforme de la sécurité sociale, en vigueur depuis 2007, s'appuyant sur un large consensus entre les partenaires sociaux, devrait accroître les taux d'activité des travailleurs âgés.
- La convergence accrue entre le régime de retraite des fonctionnaires et le régime général, sous l'effet des mesures prises depuis 2005, devrait faciliter la mobilité entre le secteur public et le secteur privé.

À partir de 2006, plusieurs changements ont aussi été apportés au régime d'assurance chômage afin de durcir les conditions d'ouverture des droits et de renforcer les incitations à reprendre une activité. Au vu du taux de remplacement net initial et de la durée

maximale d'indemnisation, le régime portugais était comparable, en 2005, au dispositif généreux de plusieurs économies nordiques et des Pays-Bas, mais ces pays poursuivent des stratégies d'activation efficaces qui facilitent le retour à l'emploi (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2006). La réforme du régime d'assurance chômage portugais corrige une partie des faiblesses du mécanisme précédent. Pour stimuler la recherche active d'un emploi, elle introduit pour les chômeurs indemnisés l'obligation de se présenter à l'agence pour l'emploi tous les 15 jours ; de plus, les sanctions ont été alourdies pour lutter contre la fraude. La réforme établit un lien plus étroit entre la durée d'indemnisation et la période de cotisation. Les méthodes de calcul des indemnités ont été modifiées pour qu'elles ne dépassent pas le salaire de référence net¹². En cas de rupture du contrat de travail à l'amiable, la possibilité offerte aux salariés de bénéficier des allocations de chômage a été strictement limitée. Enfin, les mesures d'activation concernant les chômeurs indemnisés ont été renforcées, notamment par le biais d'une intervention plus dynamique des services publics de l'emploi (SPE), et des efforts ont été déployés pour simplifier les procédures administratives grâce à une meilleure intégration des SPE et des services qui indemnisent les chômeurs.

La réforme a déjà porté ses fruits : la lutte contre la fraude et le renforcement des critères d'ouverture des droits ont permis de réduire l'enveloppe des indemnisations et la fréquence des licenciements à l'amiable a diminué. En associant une protection sociale plus ciblée pour ceux qui en ont besoin à des incitations plus fortes au retour à l'emploi, la réforme marque une étape importante dans la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement relative au marché du travail. À l'avenir, il faudra se pencher sur la générosité globale du régime d'assurance chômage, afin de minimiser les freins éventuels à la recherche d'emploi.

La législation protectrice de l'emploi

La réforme du Code du travail de 2003

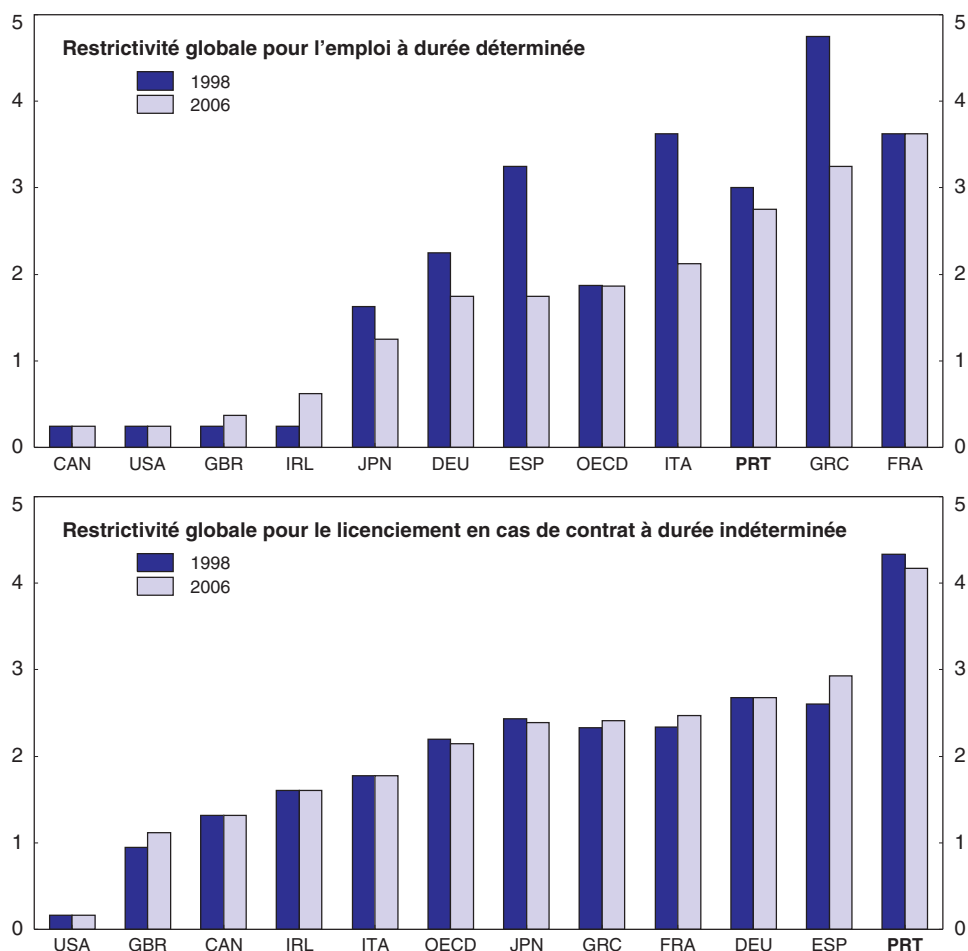
Une réforme de la législation du travail est entrée en vigueur à la fin 2003, mais dans la pratique, elle n'a pas vraiment contribué à accroître la flexibilité du marché du travail. Bien que louable à plus d'un titre, cette réforme ne répondait pas pleinement à la nécessité d'assouplir les conditions d'accès et de sortie, ainsi que les conditions contractuelles. Le nouveau Code du travail ouvre aux entreprises la possibilité d'adopter des horaires de travail flexibles¹³. Pour l'emploi temporaire, il offre davantage de souplesse dans l'utilisation des contrats à durée déterminée, dont la durée autorisée est allongée. De plus, il donne une plus grande liberté aux entreprises pour assouplir les conventions collectives en ce qui concerne les règles de licenciement et les règles applicables aux contrats à durée déterminée. Pour ce qui est des contrats à durée indéterminée, les changements apportés en 2003 ont quelque peu assoupli les procédures de licenciement collectif : les délais fixés pour ouvrir les négociations et prendre la décision finale ont été raccourcis ; la priorité accordée aux représentants syndicaux et aux membres du comité d'entreprise a été supprimée. Mais depuis, rares sont les éléments attestant d'une flexibilité accrue du recrutement, du licenciement ou des conditions de travail.

Dans l'ensemble, la législation protectrice de l'emploi (LPE) demeure l'une des plus restrictives au sein de la zone OCDE, voire comparativement à de nombreux pays de l'UE (graphique 4.5)¹⁴. Plus précisément, l'emploi temporaire est limité à plusieurs situations spécifiques (dont l'éventail a été élargi en 2003), le nombre des renouvellements et la durée cumulée étant plafonnés. En cas de contrat à durée indéterminée, la protection des salariés

contre le licenciement individuel reste l'une des plus restrictives de la zone OCDE, en dépit de la réforme de 2003. En particulier, les indemnités de licenciement sont très élevées pour les salariés ayant une grande ancienneté, ce qui a tendance à peser sur la rotation de la main-d'œuvre, les salariés étant peu enclins à quitter leur poste. De plus, les conditions justifiant les licenciements non abusifs sont relativement limitées. Avant la réforme du droit du travail de 2003, la réglementation des licenciements collectifs était légèrement plus restrictive que la moyenne de l'OCDE, cette sévérité s'expliquant en partie par le fait qu'au Portugal les règles relatives aux licenciements collectifs peuvent s'appliquer à un très faible nombre de salariés (2 salariés au moins dans les petites entreprises, 5 au moins dans les entreprises comptant 50 salariés ou plus), alors que dans la plupart des pays de l'OCDE, ces règles s'appliquent lorsque 10 salariés au moins sont concernés. L'assouplissement des procédures de licenciement collectif intervenu en 2003 (voir ci-dessus) s'est traduit par une légère diminution de l'indicateur global de l'OCDE relatif aux contrats à durée indéterminée.

Graphique 4.5. Législation protectrice de l'emploi¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



1. Pour l'OCDE : moyenne non pondérée, hors Islande pour les deux années considérées et hors Luxembourg pour 1998.

Source : OCDE, *Objectif croissance 2007 et Perspectives de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343434836634>

Le problème général soulevé par la LPE est qu'en dépit de la réforme du Code du travail de 2003 les procédures demeurent contraignantes, freinant l'application de la réglementation, qui protège donc peu efficacement les salariés dans les faits¹⁵. En raison des difficultés créées à la fois par la réglementation du licenciement et par les procédures correspondantes, les entreprises ont souvent préféré convenir avec les salariés d'une réduction des salaires et des horaires de travail plutôt que de les licencier en ouvrant des procédures de licenciement collectif. De même des accords informels ont souvent permis de licencier des salariés sans recourir aux procédures légales.

Un nouvel assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi serait utile

Les données relatives aux pays de l'OCDE montrent qu'une législation protectrice de l'emploi (LPE) restrictive protège les emplois existants, mais fait aussi obstacle aux créations de postes. Les données empiriques ne permettent pas de savoir si une LPE stricte accroît l'emploi structurel (encadré 4.1). Parce qu'elle restreint la rotation de la main-d'œuvre et ralentit les recrutements, une LPE restrictive tend à freiner le transfert de la main-d'œuvre des secteurs ou des entreprises en déclin vers ceux qui se développent. Dans le cas du Portugal, en proie à de profonds changements structurels, les obstacles à la mobilité pèsent vraisemblablement sur les performances du marché du travail, et notamment sur son accessibilité – et sur le retour à l'emploi, comme en témoigne la part croissante du chômage de longue durée. La proportion relativement élevée de contrats atypiques dans l'emploi total atteste une fois encore de l'insuffisante flexibilité des contrats à durée indéterminée. Outre les restrictions juridiques, la longueur et l'incertitude qui caractérisent les procédures administratives et judiciaires à travers lesquelles la LPE est mise en œuvre et le fait que les différends se règlent fréquemment à l'amiable indiquent que la réglementation ne protège guère les salariés.

Une réforme complète de la LPE, comprenant un assouplissement des règles et une simplification des procédures, doit être engagée et s'accompagner de mesures de soutien aux salariés privés d'emploi. Il est probable qu'une telle stratégie stimulerait l'emploi, du moins parmi les catégories les plus exposées (comme les jeunes) et réduirait la durée du chômage. Il y a lieu d'assouplir la LPE pour les contrats à durée indéterminée, en particulier pour faciliter les licenciements individuels. L'assouplissement de la réglementation et la simplification des procédures contribueraient à accroître le nombre des licenciements formels effectués selon les règles en vigueur. On atténuerait ainsi pour l'employeur, lors d'un recrutement, l'incertitude entourant le coût du licenciement, ce qui favoriserait la création d'emplois à durée indéterminée. De plus, les salariés seraient davantage assurés que les règles en vigueur soient appliquées en cas de rupture du contrat.

Il convient également d'assouplir davantage la LPE applicable à l'emploi à durée déterminée, afin de faciliter l'accès au marché du travail. Selon les travaux de l'OCDE, les contrats à durée déterminée permettent aux jeunes d'entrer plus facilement sur le marché du travail et peuvent donc leur servir de tremplin pour leur carrière (Quintini et Martin, 2006). C'est particulièrement important au Portugal, où le taux de chômage des 15-24 ans est élevé et où une fraction importante des jeunes quitte le système éducatif sans qualification. Ceux qui abandonnent leurs études éprouvent tout particulièrement des difficultés à entrer sur le marché du travail et il semble que la situation s'aggrave à l'heure où la demande de qualifications plus élevées s'intensifie. Il faut néanmoins se garder de prendre des mesures concernant uniquement les contrats à durée déterminée. L'assouplissement de la LPE relative à ces contrats doit s'accompagner d'un assouplissement des contrats à durée

Encadré 4.1. **L'impact de la législation protectrice de l'emploi sur les performances du marché du travail**

Des estimations économétriques récentes fondées sur des données de panel, établies dans le cadre du réexamen de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, ne font pas état d'un impact significatif de la LPE sur le chômage global (OCDE, 2006). Néanmoins, on observe que la LPE a de nettes retombées négatives sur plusieurs aspects des performances du marché du travail, notamment la fréquence du chômage de longue durée, le taux de chômage des groupes les plus vulnérables, comme les cohortes plus jeunes, et la résistance des marchés du travail aux chocs.

D'une manière générale, une LPE plus stricte pour les salariés qui ont un contrat à durée indéterminée est aussi associée à un plus grand dualisme du marché du travail, marqué par l'importance du travail temporaire et par un faible taux de transformation des emplois à durée déterminée en emplois à durée indéterminée. Les recrutements sont probablement différés et, en cas de création de poste, les contrats à durée indéterminée sont probablement moins utilisés. Au Portugal, les employeurs recourent traditionnellement aux contrats temporaires ou recrutent sous le régime du « travail indépendant ». Une LPE stricte constitue un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre, car elle dissuade les salariés de changer de poste : s'ils ont une certaine ancienneté, ils doivent en effet renoncer à des indemnités importantes. Il est également établi que la LPE freine les flux d'emplois, notamment dans les secteurs nécessitant des ajustements plus fréquents des effectifs pour faire face aux évolutions du marché et de la technologie (Haltiwanger, Scarpetta et Schweiger, 2005). Enfin, on constate qu'une LPE restrictive nuit à d'autres aspects des performances économiques, comme l'adoption de nouvelles technologies ou la capacité d'introduire des innovations de première importance, qui nécessitent généralement un ajustement des effectifs. Seuls quelques secteurs, comme les industries de pointe, sont susceptibles de former leur personnel et d'élaborer avec lui des processus innovants. Pour la majorité des secteurs, le coût inhérent à une modification de la structure des qualifications en raison d'une protection stricte de l'emploi pèserait sur la rentabilité des innovations (OCDE, *Objectif croissance 2006*, chapitre 3).

indéterminée afin de ne pas exacerber le dualisme du marché du travail. De fait, le maintien d'une réglementation très restrictive et très pesante pour les contrats à durée indéterminée tend à entraîner un recours croissant aux contrats à durée déterminée, avec le risque que les salariés restent cantonnés à des emplois précaires sans guère avoir la possibilité de progresser par la formation. Dans ces conditions, il importe tout particulièrement de simplifier les procédures, afin de faciliter les licenciements formels selon les règles en vigueur et de limiter les actions en justice. Tout progrès en ce sens favoriserait un ajustement en douceur du marché du travail, la mobilité de la main-d'œuvre et les créations d'emplois à durée indéterminée. Cela aiderait également les jeunes qui débutent par un emploi temporaire à évoluer vers un poste permanent.

En complément de l'assouplissement de la LPE, il faut accroître l'efficacité des politiques du marché du travail – formation sur le lieu de travail ou aide à la recherche d'emploi, par exemple – car elles peuvent contribuer à créer un marché du travail plus dynamique, tout en procurant aux salariés un soutien adéquat dans leur recherche d'un emploi. Conscientes de l'importance des politiques actives du marché du travail (PAMT), les autorités ont proposé une réforme qui, début 2008, était en cours d'examen par les partenaires sociaux.

Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail (PAMT)

Des PAMT efficaces comptent parmi les éléments clés d'une stratégie visant à ne plus protéger les emplois qui ne sont pas viables, mais les salariés privés d'emploi. Composante essentielle du modèle de « flexicurité », elles doivent aller de pair avec les mesures d'assouplissement de la LPE. Ce modèle, développé avec succès dans certains pays de l'Europe du Nord, doit être adapté au contexte portugais. La stratégie adoptée dans ces pays impose de consacrer des dépenses publiques importantes à « l'activation » des chômeurs et autres demandeurs d'emploi et présuppose une grande efficacité-coût des programmes d'intervention. Au Portugal, l'efficacité-coût des PAMT est discutable et il serait déraisonnable de porter le niveau des ressources qui leur sont affectées à celui atteint par certains pays d'Europe du Nord.

Les PAMT pourraient être grandement améliorées au Portugal. Le budget qui leur est consacré en proportion du PIB est proche de la moyenne de l'OCDE, si bien que le problème ne vient pas d'un manque de ressources. De plus, sur la base des prévisions relatives aux ressources allouées par le Fonds social européen et aux cofinancements du Portugal, les dépenses à ce titre devraient s'accroître durant les années à venir. Les dépenses de formation devraient également augmenter, pour s'inscrire à 0.72 % du PIB en 2010, c'est-à-dire au-dessus de la moyenne européenne, mais encore en deçà du niveau de quelques pays qui y consacrent d'importantes ressources¹⁶. Les principales réserves suscitées par les PAMT concernent l'efficacité des programmes et la ventilation des dépenses publiques par catégorie de programmes¹⁷. Au Portugal, les initiatives se sont accumulées au fil des ans et certains programmes en place sont inadaptés aux difficultés actuelles du marché du travail. Selon des estimations officielles, plus de 50 programmes généreusement financés par des fonds européens sont aujourd'hui opérationnels dans le pays et plusieurs d'entre eux poursuivent des objectifs contradictoires¹⁸. De plus, les procédures administratives sont complexes et les bénéficiaires potentiels ont difficilement accès à certains programmes (parfois faute d'informations).

Les études micro-économiques réalisées sur les PAMT des pays de l'OCDE soulignent que les rendements des différents programmes sont variables et que leur conception est déterminante. Bien que les évaluations directes de l'efficacité-coût des interventions spécifiques dans les pays de l'OCDE soient rares, on peut tirer de leur expérience quelques principes généraux. Dans plusieurs d'entre eux, dont le Portugal, les dépenses liées aux services publics de l'emploi (SPE) sont faibles comparativement à l'enveloppe réservée aux autres politiques actives (formation des chômeurs et inactifs, mesures en faveur des jeunes inactifs, emplois subventionnés et initiatives concernant les handicapés). Selon des évaluations récentes, si les pays qui consacrent aux SPE un budget relativement peu important l'augmentaient jusqu'au niveau de ceux qui dépensent le plus dans ce domaine (soit 0.25 % du PIB au Danemark, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni), ils pourraient envisager des interventions plus énergiques, comme de brefs entretiens avec les bénéficiaires de l'assurance chômage. Or, il a été démontré que ce type d'interventions (comportant notamment des entretiens fréquents et obligatoires entre le demandeur d'emploi et un conseiller spécialisé) a des effets positifs sur l'emploi¹⁹. En règle générale, l'aide à la recherche d'emploi – dont le coût peut être relativement faible – est un bon moyen de ramener le chômeur vers une activité non subventionnée, alors que la politique consistant à créer des emplois publics est souvent décevante. Une analyse plus récente des évaluations montre que les programmes dits « SPE et sanctions » ont généralement une incidence positive sur l'emploi (Kluve, 2006).

Une réforme des politiques actives du marché du travail mises en œuvre au Portugal est actuellement examinée par le gouvernement et les partenaires sociaux²⁰. Les autorités entendent rationaliser le système en réduisant le nombre des programmes et en les réévaluant tous les deux ans. La décision de maintenir ou d'interrompre les programmes en place sera prise en fonction de l'évaluation des résultats obtenus et, dans certains cas, des aménagements seront proposés. Qui plus est, de nouveaux programmes seront introduits à titre temporaire et comporteront des mécanismes de suivi et d'évaluation. Les efforts entrepris pour réformer les PAMT sont satisfaisants. Une fois ce processus engagé, il faudra réussir à mettre en œuvre le nouveau dispositif. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté : l'évaluation complète des programmes prendra du temps et il est impératif de mener la réforme à bien, en supprimant les programmes qui s'avèrent moins efficaces, tout en renforçant les autres et en introduisant de nouveaux²¹. L'efficacité de la stratégie d'ensemble visant à améliorer l'ajustement du marché du travail et sa résistance aux chocs sera étroitement liée à celle des services publics de l'emploi (SPE). L'aide à la recherche d'emploi et le suivi effectué par les SPE sont déterminants pour mettre en œuvre des stratégies d'activation efficaces en faveur des chômeurs, et donc les aider à retrouver un emploi.

La stratégie de réforme actuelle : le « livre blanc »

Une commission d'experts a été constituée pour élaborer le « livre blanc sur les relations du travail », avec pour mission de reconsidérer le dispositif juridique existant et de proposer des modifications du droit du travail. Les objectifs étaient les suivants : i) promouvoir l'emploi, ii) réduire la segmentation du marché du travail, et iii) assurer la mobilité entre les différents types de contrats et d'activités. Dans le même temps, il s'agissait de : i) garantir une certaine protection, ii) renforcer l'adaptabilité des salariés et des entreprises et iii) encourager les accords collectifs. La Commission a achevé ses travaux en novembre 2007, formulant un certain nombre de propositions, qui ont été examinées avec les partenaires sociaux dans les mois suivants.

Le livre blanc prévoit de réviser le Code du travail sur plusieurs points et de prendre des mesures pour faciliter l'application de la loi. Il contient des propositions visant à accroître la flexibilité interne des entreprises, qui reste relativement faible au Portugal, notamment en ce qui concerne le temps de travail²². Il est également suggéré de réexaminer les procédures de négociations salariales pour laisser davantage de place aux accords d'entreprise. Des mesures spécifiques sont également proposées pour simplifier les démarches administratives et les relations des salariés et des entreprises avec l'administration, en particulier pour les procédures de licenciement. L'encadré 4.2 répertorie les principales propositions publiées dans le livre blanc. Certaines d'entre elles, si elles sont adoptées, impliqueraient un assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi (LPE), et ces changements se reflèteront dans les indicateurs de l'OCDE. Les mesures visant à clarifier et à simplifier les procédures sont tout aussi déterminantes pour faciliter l'ajustement du marché du travail.

Les propositions énoncées dans le Livre blanc vont dans le bon sens. Elles introduisent une plus grande flexibilité dans le dispositif juridique, mais facilitent aussi l'application de la réglementation, tout en établissant un meilleur équilibre entre flexibilité et sécurité. Un assouplissement de la LPE, comme on l'a vu précédemment, aurait probablement pour effet de limiter le recours aux accords informels et aux formes d'emploi atypiques et donc, dans la pratique, de renforcer la protection réelle des salariés. Il favoriserait également la mobilité de la main-d'œuvre et contribuerait à l'adaptabilité des entreprises. Une flexibilité

Encadré 4.2. **Le livre blanc sur les relations du travail : exemples de propositions**

Procédures administratives de notification et de licenciement individuel

Selon les procédures en vigueur, il doit être donné notification par écrit au salarié et à ses représentants des motifs du licenciement et de l'absence de toute autre solution appropriée. En cas de licenciement pour raisons disciplinaires, à partir de la remise de la note exposant les faits qui lui sont reprochés, le salarié et ses représentants ont 10 jours ouvrables pour se manifester. Il est proposé que l'audition de témoins par l'employeur devienne facultative. Les étapes suivantes (les 5 jours ouvrables accordés au salarié et à ses représentants pour réagir aux éléments recueillis par l'employeur et l'obligation de ce dernier de prendre une décision dans les 30 jours) demeurent inchangées, de même que les procédures applicables en cas de licenciement pour inaptitude et pour suppression de poste.

Conditions déterminant le caractère abusif ou non des licenciements individuels

Sont considérés comme non abusifs : les licenciements pour motifs disciplinaires ou économiques, ou pour inaptitude professionnelle ou technique. Les licenciements économiques individuels doivent obéir à une nécessité impérieuse et ne doivent pas porter sur des postes également occupés par des personnes en contrat à durée déterminée. Les licenciements pour incompétence ne sont possibles qu'après l'introduction d'une nouvelle technologie ou de nouveaux processus. Il est proposé d'ajouter la modification de la « structure fonctionnelle » du poste à la liste des conditions définissant les licenciements non abusifs.

Indemnité pour licenciement abusif et dispositions connexes

Il est proposé de limiter les possibilités de réintégration, qui ne doit être proposée au salarié qu'à la condition que le licenciement abusif ait été démontré. Lorsque le licenciement repose sur une raison valable, mais que la procédure n'a pas été respectée, l'employeur serait tenu de verser une indemnité, et non de réintégrer le salarié. Auparavant, même si le licenciement était justifié, le salarié pouvait demander sa réintégration en cas d'irrégularité de la procédure.

Autres modifications proposées pour les licenciements

Il est proposé de raccourcir la procédure : en ramenant à 60 jours le délai accordé au salarié pour contester le licenciement après sa notification définitive (actuellement, le délai est de 1 an pour les licenciements individuels et de 6 mois pour les licenciements collectifs).

Il est proposé de réduire le coût de la procédure pour l'employeur : c'est l'État, et non l'employeur, qui serait responsable du versement des salaires pendant les délais imposés par les procédures judiciaires.

Réglementation des contrats à durée déterminée

À ce jour, les contrats à durée déterminée sont autorisés entre autres dans les cas suivants : a) démarrage de l'entreprise, b) lancement d'une nouvelle activité dont la durée est incertaine, c) recrutement de salariés en quête de leur premier emploi ou de chômeurs de longue durée ; et aussi, depuis 2003 : d) remplacement de salariés absents et e) activités saisonnières ou exceptionnelles. Le contrat temporaire peut être conclu pour 3 ans maximum et renouvelé à deux reprises. Il est proposé d'instaurer un contrat à durée déterminée dont la durée serait limitée à 3 ans ou, lorsque cela se justifie, un contrat à durée déterminée sans terme précis quand les tâches à accomplir sont incertaines, par exemple pour les nouvelles activités et les entreprises en phase de lancement.

Encadré 4.2. **Le livre blanc sur les relations du travail : exemples de propositions (suite)**

Autres propositions de modification des procédures : il est proposé de simplifier les procédures : suppression des notifications et communications aux services publics faisant double emploi ; suppression des notifications inutiles ; notifications en ligne ; adaptation de la réglementation au cas des micro-entreprises. Il est proposé de simplifier la réglementation, notamment grâce à une refonte du Code du travail et de la réglementation correspondante.

Propositions visant à accroître la flexibilité : il est proposé qu'un accord sur le temps de travail puisse être conclu au niveau de l'entreprise lorsque les trois quarts des salariés l'acceptent (il s'applique alors à l'ensemble des salariés). Si un quart des salariés acceptent une renégociation de leurs horaires individuels, la flexibilité serait appliquée à ces salariés.

Conventions collectives : une seule commission de salariés devrait être autorisée (aujourd'hui, dans certaines entreprises, il en existe plusieurs)*.

* Il existe aujourd'hui deux comités : un comité de salariés et un comité de salariés chargé de la sécurité, de l'hygiène et de la santé ; les questions comme le rôle des syndicats et des associations d'employeurs dans les conventions collectives doivent être réglées par autoréglementation ; les salariés non couverts doivent avoir la possibilité d'adhérer à titre individuel aux conventions collectives ; lorsqu'une toute révision de la convention est impossible, la durée de la convention doit être limitée.

accrue du temps de travail serait bénéfique pour l'adaptabilité des entreprises et pour leur compétitivité. Le temps de travail pourrait être réparti avec davantage d'efficience en annualisant la durée hebdomadaire du travail, alors que la durée moyenne est actuellement calculée sur 4 mois.

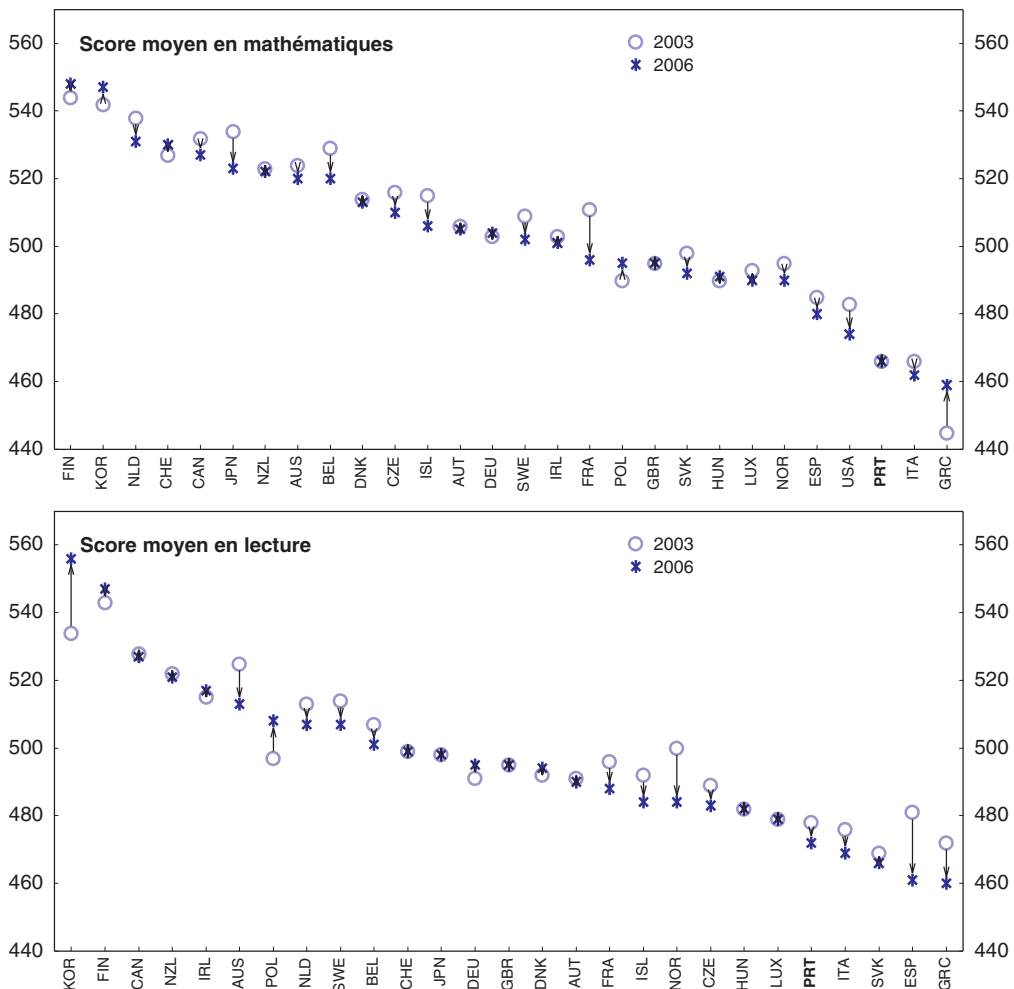
Relèvement du niveau des compétences de la population active

L'un des principaux défis que le Portugal doit relever pour mieux s'adapter à la mondialisation et stimuler la croissance de sa productivité est de combler plus rapidement l'écart qui le sépare des pays de l'OCDE sur le plan du capital humain. Le niveau de formation relativement faible de la population d'âge actif explique en grande partie que de nombreuses entreprises soient confinées à des activités peu productives et aient des difficultés à adopter plus largement les TIC et autres technologies modernes. Les taux d'abandon scolaire sont élevés et le pourcentage des 20-24 ans qui n'ont pas fini leurs études secondaires est l'un des plus importants des pays de l'OCDE. En ce qui concerne la qualité des résultats éducatifs, le Portugal compte également parmi les pays de l'OCDE dont les performances sont médiocres, comme en témoignent les résultats des élèves de 15 ans évalués par PISA, qui en 2006 restaient nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE, tant en mathématiques qu'en lecture (graphique 4.6)²³.

Les élèves et leurs parents ne sont pas pleinement conscients de l'utilité de l'école, de sorte qu'en dépit d'un fort rendement privé de l'enseignement, le taux d'abandon scolaire des 15-19 ans en 2005 était nettement supérieur à la moyenne dans l'UE. Une part importante des 15-24 ans travaille en contrat temporaire, ce qui est fréquent dans les pays de l'UE. Dans une large mesure, ces contrats offrent aux jeunes un véritable tremplin, pour évoluer vers un contrat à durée indéterminée. Cela étant, les comparaisons entre pays montrent que les jeunes ayant un faible niveau d'instruction ont plus de difficultés à trouver un emploi à durée indéterminée et que certains sont pris

dans un cycle où les contrats temporaires s'enchaînent avec des périodes où ils ne sont ni scolarisés, ni en formation (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2008*). L'emploi des jeunes est aussi étroitement lié aux conditions générales du marché du travail de sorte que, dès l'instant où l'emploi global stagne, il n'est pas raisonnable de penser que les jeunes vont bénéficier de nombreuses opportunités. Comme on l'a vu précédemment, il est probable que les initiatives visant à réduire les obstacles à l'emploi contribuent aussi à résorber le chômage des jeunes. En plus des mesures générales destinées à favoriser le passage à la vie active, il faut amener les jeunes à investir dans l'enseignement postsecondaire et dans la formation professionnelle, ou à poursuivre des études supérieures (notamment dans les filières scientifiques et technologiques)²⁴. L'expérience de certains pays de l'OCDE montre que les programmes jouant sur la demande (en réduisant habituellement les coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les jeunes) qui ont porté leurs fruits prévoyaient, outre les subventions salariales, d'autres initiatives, comme la formation. Il est donc essentiel de renforcer le capital humain des jeunes pour améliorer leur emploi et leurs salaires.

Graphique 4.6. Résultats de l'étude Pisa dans plusieurs pays



Source : OCDE, résultats de Pisa 2003 et 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/343444140131>

La pénurie de capital humain appelle des mesures non seulement pour élever le niveau de formation de la population, mais aussi pour analyser le type d'enseignement dispensé et sa qualité, ainsi que les pouvoirs publics s'y emploient actuellement. Les domaines dans lesquels le Portugal doit intervenir en priorité pour renforcer son capital humain ont été identifiés par l'OCDE dans son *Étude économique du Portugal 2006*²⁵. Les autorités, pleinement conscientes de la nécessité d'améliorer les compétences à tous les niveaux, ont entrepris une réforme globale du système éducatif. Un volet important de cette stratégie consiste à remédier au goulet d'étranglement de l'offre dans l'enseignement technique, la formation professionnelle et plusieurs programmes d'enseignement supérieur (Portela et al., 2007)²⁶. La réforme de l'éducation se double d'une réforme de la formation professionnelle qui prévoit une diversification de l'offre afin d'attirer un public plus large vers la formation tout au long de la vie. Compte tenu des décalages inhérents à l'amélioration des performances de l'enseignement, le développement des compétences des adultes est un aspect capital de la stratégie destinée à surmonter le déficit considérable de qualifications de la population active. La majorité des mesures s'inscrivent dans l'initiative en deux volets *Novas Oportunidades*, qui vise à prévenir l'échec scolaire et l'abandon de la scolarité et à relever le niveau de qualification des adultes²⁷.

Réformer le système éducatif

Le système éducatif doit permettre d'acquérir les compétences requises sur le marché du travail. Comme bien d'autres pays de l'OCDE, le Portugal semble en butte à de sérieux déséquilibres, les diplômés de certaines filières risquant de connaître le chômage ou de trouver un poste peu qualifié, alors que d'autres branches, comme celle de l'ingénierie, ont du mal à former un nombre suffisant d'étudiants pour satisfaire la demande. Diverses mesures ont été prises, ou sont à l'étude, pour améliorer les performances de l'enseignement et réduire les taux d'abandon. La stratégie du gouvernement, qui s'appuie sur les efforts précédemment entrepris, englobe plusieurs programmes qui devraient porter leurs fruits à moyen terme : renforcement de l'enseignement élémentaire, extension de l'enseignement préscolaire, meilleure détection et prise en charge des élèves en difficulté. Elle prévoit également des mesures pouvant avoir des effets patents rapidement, comme la diversification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et le renforcement des filières professionnelles et techniques.

De nombreuses dispositions sont mises en œuvre pour améliorer l'efficacité-coût des dépenses d'éducation et la performance générale du système éducatif. La rationalisation du réseau d'établissements scolaires s'est poursuivie²⁸. De plus, on a procédé à une rationalisation des ressources humaines dans les écoles, en autorisant des réductions de coûts, grâce à une modification des horaires des enseignants et à une réglementation des activités extérieures à l'enseignement. Plusieurs mesures ont été prises afin de renforcer les compétences des enseignants et d'améliorer la qualité de l'enseignement : une loi modifiant les qualifications requises et l'accès à la profession a été votée et la formation des enseignants remaniée. L'abandon de la scolarité s'explique par plusieurs facteurs, dont l'insatisfaction à l'égard du système scolaire. Les initiatives s'efforcent actuellement d'améliorer la pertinence et la qualité des programmes, notamment par le développement de l'enseignement professionnel et technique et la modernisation des contenus. Ce point est important, compte tenu de l'inadéquation entre la demande du marché du travail et les qualifications obtenues par les diplômés de l'enseignement postsecondaire non tertiaire, comme en témoigne le taux de chômage très élevé de cette catégorie²⁹. La priorité a été

clairement accordée au renforcement de l'enseignement des mathématiques et, dans cette matière, une modification du programme a été testée dans les écoles primaires et le premier cycle du secondaire. Plusieurs initiatives ont également été lancées par des entreprises privées en faveur de l'enseignement des mathématiques dans les établissements scolaires, en vue de combler le retard du Portugal dans ce domaine³⁰.

Pour assurer le succès de la réforme de l'éducation, il convient d'associer activement les enseignants au processus. Dans le cadre de la réforme de l'administration publique, des changements ont été apportés au déroulement de leur carrière et un nouveau dispositif d'évaluation a été introduit. Dans l'ensemble, le parcours sera plus exigeant et il comportera des incitations à la performance. Plusieurs mesures sont prises actuellement pour que l'on puisse mieux évaluer l'efficacité de l'action menée et utiliser les résultats afin de prendre des décisions plus adaptées en la matière. Enfin, les initiatives engagées visent également à améliorer le suivi des élèves en difficulté et à leur apporter un soutien scolaire. Pour la première fois, en 2006-07, les enseignants ont été affectés à un établissement scolaire pour plusieurs années (auparavant, un tiers environ d'entre eux en changeaient chaque année) ; cette stabilité accrue contribuera à renforcer les équipes pédagogiques et facilitera leur implication.

Des mesures ont déjà été prises pour améliorer l'organisation et la gestion des écoles. Le régime d'autonomie, la gestion et l'administration des établissements viennent d'être revus. Après une longue période de centralisation des décisions, les chefs d'établissement et les enseignants ne sont guère préparés à prendre des initiatives et des responsabilités. On a commencé à impliquer les enseignants dans la conception de projets à l'échelle des établissements, notamment pour mettre en œuvre le plan national pour les mathématiques. La réforme du système éducatif a une importance particulière compte tenu de l'incapacité de l'ancien système de générer des performances plus satisfaisantes, comme le montrent les résultats PISA. Le processus est en cours. L'important est de le mettre en place pleinement et efficacement. Pour conforter l'évolution de la culture qui s'est amorcée, tous les acteurs – État et collectivités locales, chefs d'établissement et enseignants – doivent s'attacher à mettre en œuvre cette réforme. Il faudra probablement engager des mesures supplémentaires, notamment pour mieux informer les parents sur les performances des écoles afin qu'ils puissent exercer une pression sur les établissements, en accordant une attention particulière aux parents des quartiers moins favorisés d'un point de vue socio-économique, qu'il faudra peut-être accompagner pour qu'ils jouent un rôle plus actif au sein de l'école.

Renforcer la formation tout au long de la vie

Outre la priorité donnée à l'amélioration des compétences des jeunes, le gouvernement a pris des mesures pour offrir de nouvelles opportunités de formation aux adultes dont la scolarité a été brève. Compte tenu du retard de la population en termes de niveau d'instruction, cet objectif est ambitieux. Les autorités ont également entrepris de s'assurer de l'employabilité de ceux qui vont au terme de leur scolarité et de diversifier l'offre de cours pour adultes. Elles conçoivent en particulier des formations à double certification (enseignement général et professionnel) ; et les modules gagnent en flexibilité pour s'adapter aux besoins et aux contraintes des personnes qui occupent un emploi. En parallèle, le dispositif de reconnaissance et de certification des acquis scolaires et de l'expérience est renforcé.

L'initiative « *Novas Oportunidades* »

La stratégie gouvernementale destinée à relever les qualifications de la population active repose notamment sur le programme *Novas Oportunidades* (*Nouvelles opportunités*), qui s'adresse aux jeunes risquant de quitter le système éducatif et aux adultes dont les compétences doivent être améliorées (encadré 4.3). La reconnaissance, la validation et la certification des compétences acquises constitueront le point de départ de toutes les formations pour adultes. La reconnaissance de l'expérience passée, en particulier, est un volet essentiel du programme et elle favorise la participation. Un autre aspect fondamental est que les entreprises du secteur privé sont directement associées à la définition des programmes de formation.

Encadré 4.3. Le programme *Novas Oportunidades*

L'objectif du programme « *Nouvelles opportunités* » est de relever le niveau des qualifications de base de la population portugaise, en intervenant autour de deux grands axes : remédier aux piètres performances obtenues dans le système éducatif et offrir aux adultes peu diplômés des possibilités de se former. Cette initiative bénéficie du soutien financier du Fonds social européen.

Les centres *Novas Oportunidades* sont chargés de fournir des informations et d'organiser la certification de deux façons, par le biais de la double certification et grâce à la reconnaissance des compétences acquises. La nouvelle Agence nationale pour la certification (*Agência Nacional para a Qualificação*) permet de suivre les activités des différents centres *Novas Oportunidades**.

Pour les jeunes, ce programme vise à étoffer l'offre de formations à double certification de manière à donner à la moitié des jeunes poursuivant des études secondaires un accès à différents types de formations (professionnelle, technologique, apprentissage, etc.). De plus, il envisage de créer des formations supplémentaires pour que tous ceux qui risquent de sortir prématurément du système éducatif puissent achever leur 9^e année de scolarité par le biais de parcours professionnels spécialisés. L'objectif est que d'ici 2010, plus de 650 000 jeunes soient inscrits à une formation à double certification correspondant au niveau de la 12^e année de scolarité.

Pour les adultes, lorsque les actions s'adressent aux 18 ans et plus qui n'ont pas fini la 9^e année de scolarité, l'objectif est de promouvoir leur intégration dans l'enseignement organisé. L'objectif est que d'ici 2010, 1 million de personnes aient obtenu un diplôme délivré dans le cadre d'un programme pour adultes. La reconnaissance des compétences acquises tout au long de la vie est déterminante à cet égard. Il faudra aussi que l'offre de formations, professionnelles notamment, corresponde aux besoins spécifiques des adultes appartenant à cette catégorie. Cela représente un réel défi pour le Portugal où traditionnellement, l'offre de formations ne s'adressait pas aux personnes occupant déjà un emploi.

* En 2007, 268 centres étaient ouverts. D'ici 2010, on devrait compter 500 centres ou équipes opérationnels. Le suivi et le contrôle s'effectuent grâce à un système informatique qui permet de collecter des données détaillées sur les adultes inscrits et la réalisation des objectifs ; des guides et des chartes qualité sont également en cours d'élaboration, de même que le catalogue national des qualifications.

Le programme, lancé en 2005 sur l'initiative conjointe du ministère de l'Éducation et du ministère du Travail et de la Solidarité sociale, vise à élargir l'offre de formations à double certification (générale et professionnelle). Il s'agit de renforcer l'enseignement technologique et la formation professionnelle (dispensées par les établissements

professionnels), dans le cadre de la réforme plus générale du second cycle de l'enseignement secondaire afin de réduire les abandons et d'accroître l'employabilité de ceux qui décident de ne pas poursuivre des études supérieures.

La mise en œuvre de *Novas Oportunidades* a commencé et les résultats sont encourageants. On observe une augmentation de l'offre de stages de formation professionnelle qui, dans une certaine mesure, explique la progression du nombre des inscriptions dans le secondaire – premier et second cycle – après dix années de diminution des effectifs. En élargissant l'éventail de la formation professionnelle et en délivrant une double certification, le programme cherche à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail et à attirer un plus grand nombre d'adultes vers l'apprentissage institutionnalisé. De ce fait, les liens entre les établissements et les entreprises, les fédérations d'employeurs et autres institutions locales se sont resserrés. Cette évolution est la bienvenue, car elle permettra de rendre les programmes d'enseignement plus pertinents pour le marché du travail et probablement d'améliorer l'employabilité des jeunes qui entrent sur ce marché, ainsi que des adultes pourvus d'un emploi, mais en situation précaire.

Le pourcentage des jeunes suivant des formations techniques ou professionnelles du niveau du secondaire a fortement progressé, avec la participation de prestataires appartenant au réseau du ministère de l'Éducation et à celui du ministère du Travail et de la Solidarité sociale. Des résultats satisfaisants ont également été obtenus pour les qualifications des adultes actifs. L'initiative *Novas Oportunidades* a fait l'objet d'une forte demande des adultes à la fois sur le plan de la reconnaissance des compétences et de la formation tout au long de la vie. Un grand nombre d'adultes (dont la majorité occupe un emploi) participent au processus de reconnaissance et de certification et l'offre de cours et de formations pour adultes s'est élargie.

Ces prochaines années, le financement de *Novas Oportunidades* continuera de venir en grande partie du Fonds social européen, et les autorités ont l'intention d'élargir le périmètre du programme dans plusieurs directions : i) étoffer le réseau des centres *Novas Oportunidades* et améliorer la qualité de leur travail ; ii) développer plus encore les stages de formation professionnelle pour les jeunes, afin que la moitié environ des élèves du secondaire suivent des formations à double certification, tout en renforçant la pertinence de ces stages pour qu'ils soient adaptés à l'évolution des besoins des entreprises. Ces objectifs sont appropriés et le succès rencontré par le programme durant les premières années de sa mise en œuvre est de bon augure pour son développement à venir. Son application devra faire l'objet d'un suivi minutieux. De nombreuses structures complémentaires doivent être mises en place dans le même temps pour maximiser l'efficacité de *Novas Oportunidades*³¹. Il faudra suivre et évaluer régulièrement les efforts actuellement déployés, pour que la qualité des prestations de services s'adapte au nombre croissant de participants au programme et que la formation réponde de fait à la demande du secteur privé. Ce programme pourrait faciliter considérablement l'ajustement du marché du travail, à condition d'être appliqué sur une grande échelle et avec efficacité.

En s'appuyant sur la réussite de cette initiative, et à mesure que son périmètre d'application s'élargira, les autorités devront s'employer à la mettre en œuvre efficacement et à en évaluer scrupuleusement les résultats. Au Portugal, l'absence d'informations a généralement fait obstacle à l'évaluation des programmes³². Un effort particulier devra être réalisé pour développer la base de données. Plusieurs pays de

l'OCDE lancent actuellement un Programme international pour l'évaluation des compétences des adultes (PIAAC), afin de jauger les systèmes éducatifs et les dispositifs de formation, ainsi que leur capacité à assurer des compétences adéquates. Le Portugal participe à cette initiative, qui vient utilement compléter le programme PISA. Elle permettra de mesurer le développement du capital humain de la population adulte, et ainsi de disposer d'une base d'évaluation des politiques nationales relatives à la formation des compétences.

Les principales recommandations concernant la réforme multiforme à engager pour améliorer le fonctionnement du marché du travail sont formulées dans l'encadré 4.4.

Encadré 4.4. Principales recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché du travail

Mesures concernant le marché du travail

- Mieux concilier la flexibilité du marché du travail et la protection des salariés privés d'emploi, en s'appuyant sur les réformes récentes et les propositions contenues dans le livre blanc sur les relations du travail.
- Assouplir la législation protectrice de l'emploi pour les contrats à durée déterminée et indéterminée, en particulier pour faciliter les licenciements individuels ; simplifier également les procédures afin d'encourager l'embauche et de favoriser l'ajustement.
- Renforcer la flexibilité interne, pour le temps de travail et l'organisation du travail.
- Engager la réforme proposée pour les programmes actifs du marché du travail lorsqu'un accord aura été trouvé avec les partenaires sociaux ; s'assurer qu'elle est pleinement mise en œuvre, réduire le nombre des programmes et évaluer les coûts et les avantages, afin d'accroître l'efficacité des mesures d'activation pour les chômeurs et autres demandeurs d'emploi ; veiller tout particulièrement à instaurer des contacts étroits entre les demandeurs d'emploi et les services publics de l'emploi.

Développement du capital humain

- Trouver un équilibre entre la culture générale et les compétences techniques pour que les salariés puissent s'adapter à de nouvelles pratiques et innover.
- Continuer de donner la priorité au développement du capital humain des jeunes afin d'améliorer leur employabilité et leurs perspectives de rémunération ; et poursuivre le développement de la formation professionnelle et technique pour faciliter le passage à la vie active.
- Promouvoir la formation tout au long de la vie pour aider la population active à s'adapter à une production à plus forte valeur ajoutée, en faisant largement participer le secteur privé, notamment pour définir les programmes requis et l'offre (par exemple, cours proposés par des établissements privés ou organisés dans des entreprises privées).
- Prendre des mesures pour remédier à l'absence de managers qualifiés, en faisant appel aux initiatives privées plutôt qu'au secteur public.
- Effectuer un suivi de la mise en œuvre et évaluer les résultats de l'initiative « Nouvelles opportunités » (programmes d'études pour les jeunes risquant d'abandonner la scolarité et de formation pour les adultes peu diplômés) à mesure que son périmètre d'application s'élargit, pour s'assurer que ces programmes correspondent à la demande du secteur privé.

Notes

1. Par le passé, les entreprises portugaises ont tiré parti de la possibilité de sous-traiter des services aux travailleurs « indépendants » (« fiches vertes »). Après la réforme de 2003, le paquet fiscal fait encore apparaître un léger déséquilibre, qui peut continuer d'inciter les actifs à exercer en indépendant.
2. La sous-traitance aux travailleurs « indépendants » a quelque peu accru la flexibilité du marché du travail (M. Centeno, 2000). Centeno et al. (2007) soulignent que ces dernières années, l'ajustement de l'emploi s'est effectué sur une grande échelle pour les travailleurs indépendants et que la diminution de la part qu'ils représentent pèse sur la flexibilité du marché du travail portugais.
3. Au Portugal, il semblerait qu'aucune disposition légale n'impose la remise d'un contrat écrit aux salariés, de sorte que cette proportion, fondée sur les données de l'European Social Survey, ne donne qu'une idée approximative de l'activité informelle. Les séries ne remontent qu'à 2004. Sur la même période, les pays d'Europe orientale membres de l'UE (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque) ont vu leur secteur informel reculer en proportion.
4. Selon les données de 2007 concernant le Portugal, le schéma reste pratiquement inchangé, les taux de chômage étant supérieurs à 16 % pour les jeunes (15 à 24 ans). Voir les *Perspectives de l'emploi 2008* pour plus de détails sur la situation du Portugal dans une optique internationale.
5. Bover, Garcia-Pereira, Portugal (2000) notent également que la différence entre le taux de chômage (encore faible) du Portugal et celui (alors très élevé) de l'Espagne s'explique en grande partie par le processus d'ajustement des salaires.
6. En 2006, les salaires réels n'ont pratiquement pas évolué dans le secteur privé, en raison d'une poussée imprévue de l'inflation. On a donc observé une légère amélioration de la compétitivité-coûts, grâce à une augmentation modérée de la productivité de la main-d'œuvre.
7. Faute de données suffisantes, il est difficile de mesurer la hausse effective des salaires. Les indicateurs partiels disponibles pour les services dénotent une modération des salaires depuis le début des années 2000, mais aussi un ralentissement des gains de productivité, de telle sorte que les coûts unitaires de main-d'œuvre du Portugal ont été orientés à la hausse, dans des proportions globalement analogues à ceux de la zone euro.
8. Voir Banque du Portugal, *Bulletin économique* (printemps 2007).
9. Scarpetta, S. et T. Tressel (2002) observent que l'impact négatif d'une LPE restrictive sur la productivité est plus marqué dans des pays comme le Portugal, où les négociations salariales s'effectuent principalement branche par branche, sans aucune coordination.
10. Par rapport à d'autres pays, le Portugal se situe dans la moyenne des économies de l'OCDE pour la flexibilité de sa réglementation du temps de travail. Cette flexibilité relative est due au fait que la durée journalière n'est pas limitée ; que la durée légale hebdomadaire est relativement élevée (48 heures) ; qu'il est possible de lisser les heures normales effectuées par semaine sur une période de 16 semaines ; et que les heures normales effectuées sont définies par des conventions collectives plutôt que par la loi. Toutefois, la flexibilité serait encore plus grande si les heures normales étaient fixées à l'échelle des entreprises (comme c'est le cas aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Norvège) et s'il était possible de lisser les heures travaillées sur 12 mois (comme au Royaume-Uni et en Norvège). Voir Burniaux, J.M. (2008).
11. Le secteur des services peut être une formidable source de création d'emplois, et c'est particulièrement vrai au Portugal (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2007, et O. Blanchard, 2006).
12. La réforme de novembre 2006 contient une mesure supprimant l'indemnité majorée dont bénéficiaient jusqu'alors les chômeurs avec enfants ayant des revenus particulièrement bas. Désormais, l'indemnité versée ne peut pas dépasser le salaire net précédemment perçu.
13. Depuis, des dispositions relatives à la flexibilité des horaires de travail hebdomadaires ont été introduites dans plusieurs conventions collectives. Source : *Observatoire européen des relations industrielles* en ligne (2007). Peu d'éléments permettent néanmoins d'affirmer que dans la pratique, le temps de travail se soit sensiblement assoupli.
14. De nouveaux indicateurs globaux de la LPE, calculés par l'OCDE pour l'année 2006, ont été publiés dans *Objectif croissance 2007*. Pour le Portugal, le récent assouplissement des contrats à durée déterminée se traduit par un léger recul de l'indicateur global mesurant la restrictivité de ce type de contrats. Concernant les contrats à durée indéterminée, la forte restrictivité que reflète l'indicateur de la LPE est principalement le reflet de l'extrême restrictivité de la réglementation et des procédures relatives aux licenciements individuels.

15. L'une des limites de la mesure synthétique de la LPE est qu'elle ne tient pas compte du rôle des juridictions et de la jurisprudence du travail dans l'application de la loi. L'indice est calculé pour les contrats à durée déterminée et indéterminée « classiques ». Lorsque les procédures sont trop longues et que l'issue quant à l'application de la réglementation est incertaine, ce qui semble être le cas au Portugal, comme dans nombre de pays de l'OCDE, cela peut constituer un obstacle supplémentaire à un ajustement efficace du marché du travail, limitant ainsi les licenciements formels réalisés selon les règles en vigueur.
16. Les ressources financières allouées aux PAMT devraient progresser de près de 40 % de 2007 à 2010, ce qui représente au total une enveloppe de 4.2 milliards EUR sur ces 4 années, principalement destinée aux programmes d'ajustement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, formation comprise.
17. Une évaluation des deux principaux programmes d'insertion aujourd'hui en place depuis près de 10 ans (Inserjovem pour les jeunes au chômage depuis moins de 6 mois et Reage pour les adultes au chômage depuis moins de 12 mois) montre que les résultats sont mitigés du point de vue de l'impact sur la durée du chômage, voir à ce sujet Centeno *et al.* (2008).
18. Ainsi, le programme qui subventionne l'emploi des cohortes jeunes est particulièrement sujet à caution, à l'heure où l'action menée vise de plus en plus à garder les plus jeunes à l'école.
19. Pour plus de détails sur les stratégies d'activation des pays de l'OCDE et le rôle des SPE, voir OCDE, *Perspectives de l'emploi 2007*, chapitre 5.
20. Durant les premiers mois de 2008, la réforme était en cours d'examen. Des propositions précises sont à l'étude. L'objectif annoncé est que la réforme soit approuvée et mise en œuvre à la mi-2008.
21. L'expérience des pays de l'OCDE montre que, dans certains cas, les nouveaux programmes ont des retombées importantes dans la première phase de la mise en œuvre, mais que celles-ci diminuent par la suite. Pour remédier à ce problème, il convient d'ajuster la politique menée, notamment en évoluant vers des programmes d'une autre nature. Par conséquent, il faut impérativement procéder à une évaluation régulière afin d'identifier toute baisse de l'efficacité et de définir la réponse à apporter. On trouvera de plus amples détails dans OCDE, *Perspectives de l'emploi 2005*, chapitre 4.
22. Selon les données de l'Enquête européenne sur les conditions de travail analysées dans le livre blanc, la flexibilité et l'adaptabilité du Portugal sont faibles du point de vue des heures travaillées et de l'organisation du travail dans la pratique (chapitre 3).
23. Voir PISA 2006, résultats : analyse et données.
24. Les pouvoirs publics sont conscients que la réforme de l'éducation doit être menée à tous les échelons, y compris dans l'enseignement supérieur, pour pallier les problèmes d'inadéquation qui touchent aussi les travailleurs qualifiés, comme en témoigne le fort taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur par rapport au taux de chômage global.
25. Pour plus de détails, voir Guichard et Larre (2006). Le document de l'OCDE intitulé *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal (2007)* précise également qu'il faut améliorer la couverture et la qualité de l'enseignement supérieur.
26. Portela *et al.* (2007) mesurent le déséquilibre de l'offre et de la demande dans l'enseignement supérieur portugais ; ils relèvent des pressions de la demande sur certains établissements ou programmes alors que d'autres connaissent un excédent de capacités.
27. De plus, pour répondre aux préoccupations particulières suscitées par le chômage croissant des plus instruits, les autorités ont lancé un programme spécifiquement conçu pour aider les chômeurs hautement qualifiés à trouver un emploi (Programme d'intervention en faveur des chômeurs hautement qualifiés).
28. Ces quatre dernières années, le nombre d'établissements scolaires comptant moins de 10 élèves a fortement diminué, revenant de 27 % du total en 2002-03 à 6.9 % en 2006-07. La proportion des écoles proposant des cours jusqu'à 17h30 a également progressé, passant de 42 % en 2005-06 à 89 % en 2006-07.
29. L'enquête de l'INE sur la population active montre que les catégories les plus touchées par le chômage en 2005 étaient les diplômés de l'enseignement postsecondaire autre que supérieur (11.4 %), suivis des diplômés du premier cycle de l'enseignement secondaire (9.1 %).
30. Source : dépêche de Bloomberg, février 2007.
31. Ainsi, les dispositifs d'orientation et d'information de l'enseignement général et professionnel jouent un rôle décisif pour aider les jeunes à choisir un parcours de formation adéquat. Il faut

également examiner et harmoniser les programmes et la charge de travail dans le réseau des établissements de formation (privés et publics) pour assurer la cohérence de l'offre lorsque celle-ci porte sur des qualifications identiques. Enfin, la gestion des réseaux de prestataires doit être intégrée pour pouvoir rationaliser les ressources. Voir : www.novasoportunidades.gov.pt/.

32. Le Portugal ne publie guère d'informations sur les stages destinés aux adultes, et en particulier sur les prestataires, de sorte qu'il est difficile d'évaluer les performances du système de formation et de le comparer à d'autres. Sur 30 pays européens pour lesquels des informations sur les prestataires de formations pour adultes ont été recueillies en 2005-06, le Portugal se classe dans les derniers (en 25^e position) pour la disponibilité des données. Il ne dispose d'aucune information fiable sur les points suivants : nombre de prestataires ; chiffre d'affaires ; nombre de salariés, d'heures de formation et de personnes inscrites auprès des prestataires.

Bibliographie

- Blanchard, O. et Portugal (1998), « What hides behind an unemployment rate: comparing Portuguese and US unemployment rates », *Documents de travail* n° 6636 du NBER.
- Blanchard, O. (2006), « Adjustment within the euro: the difficult case of Portugal », www.mit.edu.
- Bover, O., P. Garcia-Pereira, P. Portugal (2000), « Labour market outliers, lessons from Portugal and Spain », *Economic Policy: A European Forum*, 2000.
- Burniaux, J.M. (2008), « A Synthetic Indicator of Working Time Regulations: Methodology and Results », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- Centeno, L., M. Centeno, A. A. Novo (2008), *Evaluating job search programs for old and young individuals: heterogeneous impact on unemployment duration*, www.sciencedirect.com/science/journal/09275371.
- Centeno, M. (2000), « Is self-employment a response to labour market rigidity? » Banco de Portugal, *Bulletin économique*, décembre.
- Centeno, M., C. Machado, Á. A. Novo (2007), « A criação e destruição de emprego em Portugal », Banco de Portugal, *Bulletin économique*, décembre.
- Guichard, S. et B. Larre (2006), « Enhancing Portugal's human capital », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 505.
- Portela, M., N. Areal, C. Sá, F. Alexandre, J. Cerejeira, A. Carvalho, A. Rodriguez (2007), « Regulation and marketisation in the Portuguese higher education system », NIPE Universidade do Minho, *Documentos de Trabalho, Working Paper Series*, NIPE WP 11/2007.
- Quintini et Martin (2006), « Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations de l'OCDE*, n° 39.
- Scarpetta, S. et T. Tresselt (2002), « Productivity and convergence in a panel of OECD industries: do regulations and institutions matter? » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 342.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 09 2 P) ISBN 978-92-64-04388-6 - n° 56140 2008

Études économiques de l'OCDE

PORTUGAL

THÈME SPÉCIAL : MONDIALISATION

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, juillet 2007
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, juin 2007
Danemark, février 2008
Espagne, janvier 2007
États-Unis, octobre 2008
Finlande, juin 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
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

Volume 2008/9
Juin 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04388-6
10 2008 09 2 P



9 789264 043886