



**Études économiques
de l'OCDE**

PORTUGAL



**Études économiques
de l'OCDE :
Portugal
2010**

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2010-fr

ISBN 978-92-64-08334-9 (imprimé)

ISBN 978-92-64-08335-6 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE

ISSN 0304-3363 (imprimé)

ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Portugal

ISSN 1995-3356 (imprimé)

ISSN 1999-0413 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OCDE 2011

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

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Rééquilibrer l'économie vers la croissance durable	23
Le Portugal a été durement touché par la crise mondiale, qui a exacerbé ses faiblesses sous-jacentes	24
Les politiques susceptibles de remettre le pays sur le chemin de la croissance durable	36
Les politiques du marché du travail dans l'après-crise	39
Notes	55
Bibliographie	57
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	59
Annexe 1.A2. Mesures d'assainissement budgétaire	61
Chapitre 2. Vers un système fiscal plus efficient et moins générateur de distorsions ..	63
Les principaux défis du système fiscal portugais	64
Faire du système fiscal un instrument au service de la croissance et de la compétitivité	72
Solutions pour améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts	82
Notes	94
Bibliographie	95
Annexe 2.A1. Externalités des transports et tarification routière	97
Chapitre 3. Actions prioritaires pour restaurer la croissance de la productivité	103
Restaurer la croissance de la productivité	104
Améliorer l'environnement des entreprises	107
Remédier aux goulets d'étranglement infrastructurels	117
Miser sur l'éducation pour rétablir la croissance de la productivité	126
Notes	143
Bibliographie	145
Annexe 3.A1. Résultats de l'analyse sectorielle de la productivité	147
Annexe 3.A2. Progrès de la réforme structurelle	149
Glossaire	153
Encadrés	
1.1. Mesures de soutien au secteur financier et évolution récente	26
1.2. Mesures prises à propos du marché du travail pour traiter la hausse du chômage	49
1.3. Principales recommandations visant à rééquilibrer l'économie vers la croissance durable	54

2.1. Principales réformes fiscales menées depuis 2000 et détails sur la structure de la fiscalité	66
2.2. Décomposition de l'importance relative des impôts sur la consommation ...	69
2.3. Réforme fiscale en temps de crise	73
2.4. Les coûts administratifs du recouvrement des impôts	83
2.5. Résumé des recommandations sur la réforme du système fiscal	92
2.A1.1. Principales élasticités appliquées dans les simulations	100
3.1. La croissance de la productivité au Portugal : analyse structurelle-résiduelle	106
3.2. Montée dans la chaîne de valeur : l'exemple de l'industrie de la chaussure ..	110
3.3. Amélioration des résultats et de l'intégration scolaires : quantification des avantages économiques au Portugal	132
3.4. Cibler les ressources sur les établissements scolaires défavorisés au Portugal	140
3.5. Résumé des recommandations concernant la productivité et la compétitivité : fixer des priorités pour une stratégie de croissance adaptée ..	141

Tableaux

1.1. Portugal : demande, production et prix	28
1.2. Part du Portugal sur certains marchés d'importation	32
1.3. Répartition des exportations portugaises	33
1.4. Effets directs des mesures d'assainissement budgétaire	37
2.1. Structure détaillée de la fiscalité portugaise	67
2.2. Importance des impôts sur la consommation	70
2.3. Coûts du travail par salarié et par secteur	76
2.4. Simulation des modifications de la structure de la fiscalité dans le secteur des transports	79
3.1. Décomposition de la croissance annuelle de la productivité	105
3.A1.1. Contributions des secteurs à la productivité	148

Graphiques

1.1. Évolution générale	25
1.2. Consommation privée	27
1.3. Indicateurs de compétitivité	29
1.4. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier	30
1.5. Ratio prix des services/prix des biens industriels	30
1.6. Compétitivité nationale : classement établi sur la base d'indicateurs au niveau des entreprises	31
1.7. Performance à l'exportation	32
1.8. Déséquilibres de balance courante et endettement extérieur	34
1.9. Dette financière	35
1.10. Projections des dépenses de retraite des pays de l'UE	37
1.11. Croissance comparative du PIB par habitant	39
1.12. Contributions à la croissance du PIB par habitant	40
1.13. La hausse du chômage	41
1.14. Impact à long terme d'une hausse unitaire du chômage sur sa composante de longue durée	42

1.15. Décrue du taux d'activité	42
1.16. L'emploi à durée déterminée : comparaisons	45
1.17. La générosité de l'indemnisation du chômage : travailleurs jeunes et moins jeunes	47
2.1. Recettes fiscales totales	65
2.2. Structure des recettes fiscales au Portugal	66
2.3. Structure des recettes fiscales dans la zone OCDE	68
2.4. Coin fiscal sur le travail	69
2.5. Impôts sur le patrimoine	71
2.6. Recettes fiscales des collectivités locales	72
2.7. Taxes sur les carburants automobiles dans les pays de l'UE	77
2.8. Heures consacrées à la préparation, à la déclaration et au paiement des impôts	80
2.9. Nombre de paiements d'impôts	80
2.10. Crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques	87
2.11. Taux d'occupation des logements par leurs propriétaires dans les pays de l'UE.	87
2.12. Taux légaux et taux effectifs de l'impôt sur les bénéfices des sociétés	89
2.13. Taxe sur la valeur ajoutée	92
2.A1.1. Utilisation du réseau routier	98
2.A1.2. Recettes des péages routiers	100
3.1. Croissance de la productivité dans les activités manufacturières.	109
3.2. Marge bénéficiaire nette moyenne dans l'industrie textile	110
3.3. Croissance de la productivité dans les services marchands.	112
3.4. Taille moyenne des entreprises	115
3.5. Volume du trafic et croissance du PIB	118
3.6. Émissions de gaz à effet de serre	126
3.7. Écart de niveau d'instruction	127
3.8. Écarts de niveau d'instruction et de revenu, 2007	127
3.9. Simulation de la contribution de l'éducation à l'écart de productivité du travail au Portugal	128
3.10. Rendement de l'éducation, d'après les données relatives aux ménages, 2005 .	129
3.11. Taux d'abandon des études.	131
3.12. Valeur actuelle du passage de la population tout entière à un niveau de compétences minimum pour l'OCDE	133
3.13. Résultats scolaires et dépenses d'éducation.	138

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

La situation et les politiques économiques du Portugal ont été examinées par le Comité le 6 juillet 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé eu égard aux discussions et a fait l'objet d'une approbation finale en tant que rapport de l'ensemble du Comité le 23 juillet 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Orsetta Causa, Alvaro Pina et Guida Nogueira, sous la supervision de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Agnès Cavaciuti, Desney Erb et Sylvie Foucher-Hantala. Cette étude a également bénéficié de la collaboration de consultants extérieurs.

La précédente Étude du Portugal a été publiée en juin 2008.

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, 2009

LE PAYS

Superficie en milliers de km ²	91.5	Principales agglomérations, population résidente en milliers	
		Grand Lisbonne	2 033
		Grand Porto	1 285

LA POPULATION

Population (milliers)	10 638	Population active civile totale (milliers)	5 553
Densité au km ²	116	Population active civile occupée en 2008 (milliers)	5 167
Accroissement net 2008-2009 (milliers)	16.4	En pourcentage du total	
		Agriculture	11.5
		Industrie	29.4
		Services	59.0

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (milliards d'euros)	167.6	Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB)	19.5
Produit intérieur brut par habitant (euros)	15 757.4	Formation brute de capital fixe par habitant (euros)	3 071.8

L'ÉTAT

Consommation publique (en pourcentage du PIB)	21.1	Composition du Parlement	
Dépenses totales des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	48.1	(Nombre de sièges, septembre 2009)	
		Parti socialiste	97
Recettes totales des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	38.8	Parti social-démocrate	81
		Centre démocratique et social – Parti populaire	21
Dettes publiques (en pourcentage du PIB)	76.3	Bloc de gauche	16
		Coalition démocratique unitaire	15
		Total	230

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en pourcentage du PIB)	28.0	Importations de biens et services (en pourcentage du PIB)	35.6
---	------	---	------

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2009	0.7198
		Juin 2010	0.8190

Résumé

Le Portugal a considérablement modernisé son économie ces dernières années. Cependant, la croissance potentielle, déjà faible, a probablement été affectée par la crise mondiale. Par ailleurs, la prime de risque sur les emprunts souverains, si elle reste élevée, risque de compromettre la reprise économique. Dans ces circonstances, le plus urgent est de regagner la confiance des investisseurs en assainissant rapidement les finances publiques. Il faudra ensuite réduire durablement le déficit extérieur, qui atteint un niveau élevé. Mais surtout, le Portugal doit mettre en œuvre des politiques conduisant à une croissance plus dynamique et durable, ce qui faciliterait l'assainissement budgétaire et permettrait de réduire l'écart de revenu important par rapport aux pays de l'OCDE plus prospères.

- **Un assainissement crédible des finances publiques est indispensable pour regagner la confiance des investisseurs.** La décision des autorités d'engager sans retard un vigoureux processus d'ajustement est parfaitement justifiée, et il est essentiel que les mesures d'assainissement continuent d'être mises en œuvre rapidement. Dans ce contexte, l'adoption d'un cadre de dépense à moyen terme, s'accompagnant d'une règle de dépense, renforcerait la durabilité et donc la crédibilité de l'ajustement budgétaire. Néanmoins, comme l'assainissement nécessaire est substantiel, les autorités doivent se tenir prêtes à augmenter les impôts, en particulier ceux qui nuisent le moins à la croissance, comme les impôts sur la consommation (TVA) et sur la propriété. Un élargissement de l'assiette des impôts devrait aussi faciliter l'assainissement tout en réduisant les distorsions économiques.
- **L'important déficit de balance courante doit être progressivement réduit.** En dépit des mesures prises pour réduire la dépendance énergétique, il est indispensable, pour corriger durablement le déséquilibre extérieur, de rétablir la compétitivité grâce à des gains de productivité et de rééquilibrer la croissance en réduisant la part de la consommation au profit des exportations. Sur le plan du financement, il conviendrait de mobiliser davantage l'épargne intérieure, aussi bien publique que privée. L'ajustement peut être accéléré par une maîtrise des salaires du secteur public destinée à encourager une modération salariale dans l'ensemble de l'économie, ainsi que par un allègement des cotisations patronales de sécurité sociale compensé par un alourdissement des impôts sur la consommation (et sur la propriété).
- **Il faut réduire le dualisme du marché du travail.** Les autorités doivent s'efforcer de remédier à la segmentation de l'économie portugaise, qui se traduit par un marché du travail à deux vitesses où la flexibilité est essentiellement obtenue à la marge. Elles doivent assouplir la législation sur la protection de l'emploi dans le cas des contrats réguliers. La poursuite de la réforme du marché du travail devrait réduire le risque que la hausse conjoncturelle du chômage et la réduction de la population active ne prennent un caractère structurel. Afin de stimuler l'offre de main-d'œuvre tout en assurant une garantie de revenu adéquate durant les périodes de chômage, le Portugal devrait revoir la structure du système d'assurance-chômage : la durée d'indemnisation et les taux de remplacement ne devraient pas être liés à l'âge, et les allocations devraient dans tous les cas être dégressives.

- **De nouvelles réformes structurelles doivent être mises en œuvre afin de stimuler les gains de productivité.** Il faut améliorer davantage les conditions dans lesquelles les entreprises exercent leur activité en simplifiant en priorité le système fiscal, et les autorités devraient favoriser le développement des infrastructures de transport, tout en veillant à ce que les projets fassent l'objet d'analyses coûts-avantages transparentes et approfondies. Surtout, il faut intensifier les efforts d'amélioration des compétences et des qualifications. Il ne sera pas possible d'améliorer les résultats du système éducatif sans assurer un accès plus équitable à l'enseignement, ce qui permettrait de réduire les disparités de niveaux de formation tout en atténuant les désavantages socio-économiques. Avec l'extension des programmes de formation, il faudrait mettre l'accent sur les outils d'évaluation, en particulier dans le contexte des restrictions budgétaires. Le Portugal devrait réduire les taux de redoublement et renforcer encore les mécanismes de suivi des élèves qui risquent d'abandonner leurs études.

Évaluation et recommandations

La reprise économique fragile doit être soutenue par une stratégie d'ensemble visant à assurer un retour à une croissance durable

En 2009, le PIB portugais a accusé un recul de 2.6 %, ce qui représente une récession prononcée, mais néanmoins plus limitée que pour l'ensemble de la zone euro. Grâce notamment à l'absence de bulle immobilière avant la crise et à une faible exposition aux actifs toxiques, le secteur financier est resté sain. Cependant, les perspectives de croissance restent médiocres. L'activité économique a recommencé à progresser en 2010, mais elle devrait rester peu soutenue sur le moyen terme, la croissance potentielle déjà faible ayant probablement été affectée par la crise mondiale. Le Portugal n'a pas échappé aux soubresauts des marchés de capitaux : sa dette a été déclassée et les primes de risque se sont accrues, si bien que la reprise pourrait être compromise si la situation venait à se détériorer. Dans ces conditions, l'enjeu immédiat est de regagner la confiance des investisseurs en assainissant rapidement les finances publiques. Ensuite, il s'agira d'atténuer les déséquilibres macroéconomiques, condition indispensable à une réduction durable de l'important déficit extérieur, notamment grâce à une amélioration de la compétitivité. Enfin, le Portugal va devoir relancer son mouvement de convergence vers les pays à plus haut niveau de revenu. Le processus de rattrapage s'étant interrompu au début de la décennie, il faut renforcer la croissance potentielle, ce qui permettra de rétablir la viabilité budgétaire sur le long terme.

Un assainissement rapide des finances publiques est indispensable pour regagner la confiance des investisseurs

La stratégie d'assainissement budgétaire, dont l'objectif est de ramener le déficit de 9.3 % du PIB en 2009 à 3.0 % en 2012 et 2.0 % en 2013, va dans la bonne direction. La décision prise par le gouvernement en mai 2010, avec le soutien du principal parti d'opposition, d'engager immédiatement un vigoureux processus d'ajustement – en ramenant le déficit à 7.3 % du PIB en 2010 et à 4.6 % en 2011 – était le meilleur moyen de regagner la confiance des investisseurs étrangers compte tenu des craintes des marchés à l'égard des risques souverains, et elle a produit l'effet escompté. *Il est par conséquent indispensable que les mesures d'assainissement annoncées continuent d'être mises en œuvre comme prévu, même si la conjoncture se révèle plus défavorable qu'on ne le prévoit actuellement.* Il importe également de maintenir un solide consensus politique en faveur de l'assainissement des finances

publiques : si de vives tensions venaient à réapparaître sur les marchés, il faudrait sans doute envisager des restrictions budgétaires supplémentaires.

Le programme d'assainissement porte essentiellement sur les dépenses, notamment dans ses dernières années, ce qui constitue généralement le moyen le plus efficace d'assurer un assainissement budgétaire durable. L'accent devrait être mis sur les composantes des dépenses dont la réduction est la moins préjudiciable à la croissance potentielle. Pour assurer un freinage durable de la dépense, il faudra améliorer le dispositif institutionnel. Le Portugal devrait adopter un cadre global de dépense à moyen terme, comme l'envisage le gouvernement, s'accompagnant d'une règle de dépenses, ce qui contribuerait à améliorer le ciblage des transferts sociaux, qui augmentent rapidement depuis quelques années, et d'une manière plus générale l'efficacité de la dépense publique. Par ailleurs, il faudrait que les conséquences budgétaires des engagements de dépenses contractuels pluriannuels (partenariats public-privé, par exemple) soient totalement transparentes. Enfin, les autorités devraient veiller à ce que les efforts de maîtrise des dépenses soient répartis sur l'ensemble des administrations publiques.

Pour atteindre le degré d'assainissement budgétaire requis, il faut également prendre des mesures sur le plan des recettes, mais en limitant le plus possible les effets négatifs sur la croissance potentielle. Par conséquent, les recettes supplémentaires devront principalement provenir des catégories d'impôts qui sont le moins préjudiciables à la croissance et d'une réduction des dépenses fiscales. La décision récente d'accroître le taux de la TVA et l'annonce d'une réduction des dépenses fiscales au titre des impôts directs sont des initiatives qui vont dans la bonne direction. À terme, les autorités devraient envisager de s'orienter davantage vers un système fiscal plus propice à la croissance et plus équitable, comme on le verra plus loin.

Réduire les déséquilibres extérieurs en assurant une croissance plus uniforme

L'ampleur des déficits de balance courante a conduit à une dette extérieure massive, imputable principalement à un endettement excessif du secteur privé. Les déficits de balance courante sont principalement attribuables au poids disproportionné de la consommation dans la croissance, à de mauvais résultats à l'exportation jusqu'en 2005 et à une dépendance encore importante à l'égard de l'énergie importée, en dépit de l'amélioration récente de la production intérieure d'énergie grâce à l'exploitation de sources renouvelables. Depuis le milieu des années 90, l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre, plus rapide que dans les principaux pays européens, surtout avant 2006, a entraîné une érosion de la compétitivité. Pour atténuer les déséquilibres extérieurs, il faudrait réduire la part de la consommation dans la croissance et accroître celle des exportations, comme le reconnaît le gouvernement. Cela exigera une augmentation de la compétitivité grâce à des gains de productivité sur le moyen terme, mais aussi à une maîtrise des coûts de main-d'œuvre sur le court terme. Une telle maîtrise pourrait être encouragée par une modération des salaires dans le secteur public – dans la mesure où ceux-ci exercent une forte influence sur le processus de formation des salaires dans le secteur privé –, ainsi que par une réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux sans incidence sur les recettes fiscales, par exemple grâce à une diminution des impôts sur le travail compensée par une augmentation des impôts sur la consommation. Il faudrait veiller, lors des négociations salariales, à ce que la croissance des salaires ne soit pas supérieure à celle de la productivité. Les gains de productivité pourraient être favorisés par

une intensification des réformes structurelles concernant notamment l'enseignement, les infrastructures et l'environnement des entreprises. Pour relancer le processus de convergence vers les pays à revenus plus élevés, le Portugal doit aussi réduire le dualisme de son marché du travail de manière à favoriser un redéploiement des emplois vers les secteurs les plus dynamiques.

Empêcher le chômage conjoncturel de prendre un caractère structurel

Depuis la fin des années 90, le taux de chômage structurel accuse une hausse tendancielle, et le repli de l'activité observé ces derniers temps risque d'aggraver la situation. L'une des principales priorités pour l'avenir sera d'éviter que le recul du taux d'activité et l'augmentation du chômage provoqués par la dégradation de la conjoncture ne prennent un caractère structurel, ce qui briderait encore plus la production potentielle sur le moyen terme. Il est donc d'autant plus important de poursuivre la réforme du marché du travail. Certaines initiatives des autorités, comme les aides à l'emploi et les mesures de chômage partiel, ont permis de soutenir la demande de main-d'œuvre. Cependant, pour éviter de faire obstacle à un redéploiement efficace des travailleurs et de freiner les gains de productivité, *il est important que les mesures qui ont été prises pendant la crise pour soutenir la demande de main-d'œuvre restent temporaires*. La décision des autorités de mettre un terme à un grand nombre de ces mesures va donc dans la bonne direction.

Optimiser les politiques actives du marché du travail

Les autorités font de plus en plus intervenir des acteurs multiples (collectivités locales, partenaires sociaux, etc.) pour venir en aide aux chômeurs. Cette politique peut compenser la charge excessive des services publics de l'emploi et accélérer le travail des services de placement, *mais le Portugal devrait veiller à la qualité et à l'efficacité de ces services d'appoint*. Comme les candidats aux programmes de formation destinés aux chômeurs sont moins nombreux que prévu, *il faut continuer d'améliorer l'échange d'informations entre les services publics de l'emploi et les centres de formation. Il conviendrait de rendre obligatoire la participation aux programmes de formation au bout d'une certaine durée de chômage, comme cela se fait dans plusieurs autres pays de l'OCDE*.

Réformer le système d'assurance-chômage, notamment en assurant un traitement plus uniforme des jeunes et des travailleurs plus âgés

Face à l'éventualité d'une augmentation du chômage structurel, les autorités devraient revoir de fond en comble le système d'assurance-chômage afin d'assurer une protection sociale adéquate tout en favorisant l'emploi. Au début de 2010, le Portugal a réduit la période de cotisation requise pour bénéficier d'allocations, la ramenant de 450 jours, ce qui était relativement peu généreux, à 365 jours de travail salarié, mais les autorités ont récemment mis un terme à cette mesure. Or, la durée de cotisation requise est moins longue, souvent inférieure à 6 mois, dans plupart des autres pays de l'OCDE. *Étant donné la forte proportion de travailleurs sous contrat temporaire au Portugal, les autorités devraient*

envisager de réduire à nouveau la période de cotisation ouvrant droit aux allocations de chômage. Dans le but d'encourager le retour à l'emploi, le gouvernement a récemment décidé de plafonner les taux de remplacement. Néanmoins, la générosité des prestations d'assurance-chômage demeure liée à l'âge, ce qui se traduit par une grande disparité de traitement entre les jeunes et les travailleurs plus âgés. *La durée d'indemnisation et les taux de remplacement ne devraient pas être liés à l'âge et les allocations devraient dans tous les cas être dégressives.*

Réduire le dualisme du marché du travail

La plus haute priorité devrait être assignée à la réduction du dualisme du marché du travail, afin de favoriser le redéploiement des travailleurs et de renforcer les gains de productivité. La proportion de contrats temporaires dans l'emploi total augmente depuis le début des années 90, mais surtout depuis la réforme de 1998 qui a assoupli la législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux contrats temporaires. Cette augmentation a entraîné une forte segmentation du marché du travail, exposant particulièrement les jeunes et les travailleurs peu qualifiés. L'adoption récente d'un nouveau code du travail réduisant la LPE dans le cas des contrats réguliers constitue une étape importante dans la voie de la réduction du dualisme du marché du travail, tout comme le futur régime des cotisations à la sécurité sociale. *Cependant, il faudrait assouplir encore la législation sur la protection de l'emploi applicable aux contrats réguliers afin de réduire l'écart entre la protection des travailleurs réguliers et celle des travailleurs temporaires.* Autre caractéristique structurelle du marché du travail portugais, l'ajustement a tendance à s'opérer exclusivement en termes d'effectifs – et presque exclusivement sur les effectifs temporaires. *Dans le prolongement des modifications récemment apportées au code du travail, le Portugal devrait continuer d'améliorer la flexibilité de la réglementation des horaires de travail, ce qui permettrait de réduire les destructions d'emplois en cas de retournement de la conjoncture tout en favorisant les gains de productivité.*

Il faudrait rendre le système fiscal plus favorable à la croissance en réduisant la part des impôts sur le revenu du travail et en accroissant celle des impôts sur la consommation...

La poursuite de l'assainissement des finances publiques et, parallèlement, la nécessité d'améliorer la médiocre performance économique à long terme offrent l'occasion de mettre en œuvre des mesures fiscales propres à renforcer l'efficacité et à rééquilibrer l'économie. À mesure que l'assainissement budgétaire progresse, il est possible de rendre le système fiscal plus propice à la croissance *en réduisant la part des impôts sur le revenu du travail et en accroissant celle d'autres impôts qui engendrent moins de distorsions économiques, comme les impôts sur la consommation et sur la propriété, tout en veillant à ce que la réforme n'entraîne pas de diminution des recettes.* Outre les avantages qu'elle apporterait sur le plan de la croissance, une telle réforme de la structure de la fiscalité pourrait aussi permettre au Portugal d'améliorer sa compétitivité sur le court terme. La modération salariale est certes le meilleur moyen d'assurer une réduction durable des coûts unitaires de main-d'œuvre, mais une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale pourrait faciliter l'ajustement en abaissant les charges des entreprises, dans le court terme du moins. Le rééquilibrage du système fiscal pourrait aussi déboucher sur des gains d'emploi

appréciables si la réduction des cotisations sociales était plus prononcée dans le cas des bas salaires. *Les réductions de charges patronales les plus importantes devraient viser les bas salaires. Dans cette optique, le gouvernement devrait envisager de rendre les cotisations patronales progressives en fonction du niveau de salaire, au lieu d'appliquer un taux uniforme comme c'est le cas actuellement.*

Compte tenu des contraintes imposées par l'assainissement des finances publiques, il faudrait au minimum que l'augmentation de la part des impôts sur la consommation et sur la propriété, jointe à une diminution de celle des impôts sur les revenus du travail, n'ait aucune incidence sur les recettes publiques. Cette condition pourrait être plus facile à remplir grâce à l'assiette particulièrement large de la TVA, qui reflète le poids important de la consommation dans l'économie et la forte proportion de produits bénéficiant d'un taux réduit. Par conséquent, *il faudrait relever la TVA et les impôts sur la propriété dans des proportions au moins suffisantes pour compenser intégralement les réductions de cotisations sociales patronales. Dans ce contexte, le Portugal devrait revoir les modalités de financement de la sécurité sociale afin de réduire la part des cotisations et d'accroître celle des recettes générales. Par ailleurs, les recettes supplémentaires tirées des impôts sur la propriété, qui vont actuellement aux communes, devraient être affectées au budget de l'administration centrale ou être compensées par des réductions des dotations aux collectivités locales.*

... en recourant davantage aux impôts sur la propriété...

En dépit d'une augmentation récente, les impôts sur la propriété sont moins élevés au Portugal que dans la moyenne des pays de l'OCDE, en particulier en ce qui concerne les formes qui engendrent le moins de distorsions : les impôts périodiques sur les biens immeubles (IMI) ont un poids inférieur à la moyenne, et il n'y a pratiquement pas d'impôt sur les successions ni d'impôt périodique sur le patrimoine. En revanche, l'impôt sur les transactions immobilières (IMT), source d'importantes distorsions, a un poids supérieur à la moyenne, ce qui gonfle les prix et décourage la mobilité géographique. *Le Portugal ne devrait appliquer l'IMT qu'aux transactions initiales sur un bien immobilier, tout en supprimant les nombreuses exemptions dont il fait l'objet. À plus long terme, les autorités pourraient envisager de le remplacer par une TVA sur les ventes de logements.* Par ailleurs, bien que les impôts sur la propriété aient été réformés en 2003, la valeur imposable à l'IMI est souvent très inférieure aux prix du marché (les actualisations ont lieu principalement au moment de la vente des logements). De plus, l'IMI fait aussi l'objet de nombreuses exemptions. *Le Portugal devrait accroître substantiellement la part des recettes tirées de l'IMI, principalement en élargissant son assiette grâce à l'élimination de la plupart des exemptions et à une actualisation régulière de la valeur des biens.* Cela étant, il est probable qu'il faudra aussi relever les taux d'imposition, en particulier dans le contexte du rééquilibrage de la fiscalité. À cet égard, il y aura lieu de tenir compte des interactions possibles avec le marché locatif et les prix des logements.

... et en simplifiant la réglementation et en réduisant les coûts qu'engendre son application

La législation fiscale portugaise est complexe et change fréquemment, ce qui alourdit les coûts déjà élevés de mise en conformité au quotidien. Si les modalités de déclaration et de recouvrement ont été considérablement simplifiées ces dernières années grâce à

l'utilisation des communications électroniques, l'établissement des déclarations de revenu reste souvent une tâche excessivement lourde, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. S'agissant des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques retenus à la source, les entreprises envoient actuellement des déclarations mensuelles séparées pour les différents organismes concernés, dont les bases de données ne sont pas intégrées. Compte tenu de l'amélioration récente des échanges d'informations, il serait donc possible d'assurer une *meilleure coopération entre les services fiscaux et les organismes sociaux*. Un nouveau code de la sécurité sociale, qui doit entrer en vigueur en 2011, permettra une certaine convergence entre le revenu du travail soumis à cotisations sociales et le revenu du travail soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, encore que l'assiette des premières demeurera un peu plus étroite. *Le Portugal devrait uniformiser l'assiette des cotisations sociales et celle des impôts sur le revenu des personnes physiques. Les déclarations des entreprises au titre des cotisations sociales et des impôts sur le revenu des personnes physiques retenus à la source devraient être unifiées, et les bases de données des services compétents devraient être intégrées et partagées. À terme, les autorités pourraient envisager de confier à un seul organisme le soin de recouvrer les impôts directs et les cotisations sociales.*

Les coûts liés à la réglementation sont élevés en cas de contentieux et d'actions judiciaires. Les mécanismes de recours administratif sont généralement lents, ce qui contribue à une multiplication des actions judiciaires, encore que les décisions en matière gracieuse (*reclamação graciosa*) aient été beaucoup plus rapides ces derniers temps. *Les autorités devraient s'efforcer de réaliser des progrès comparables en ce qui concerne les recours hiérarchiques (recurso hierárquico) et se montrer plus ouvertes lorsqu'elles se prononcent sur les recours des contribuables. Le projet récemment annoncé tendant à imposer un arbitrage obligatoire à la place d'un procès devrait être progressivement mis en œuvre, d'abord dans le cas des petits litiges, qui encombrant le plus les tribunaux.*

Améliorer l'efficacité du système d'imposition en réduisant les dépenses fiscales

Le système d'imposition portugais se caractérise par de nombreuses dépenses fiscales, qui réduisent l'assiette des impôts et requièrent par conséquent des taux d'imposition plus élevés que ce ne serait le cas autrement. Il en résulte des pertes de recettes et une croissance moins dynamique du produit des impôts. En outre, les dépenses fiscales sont souvent un moyen coûteux de répondre à des objectifs d'équité et peuvent même se traduire par une certaine régressivité. Les autorités ont institué un délai pour certaines dépenses fiscales (celles qui relèvent de l'*Estatuto dos Benefícios Fiscais*), qui doivent venir à expiration à la fin de 2011. Cependant, elles ont une conception étroite des dépenses fiscales (dont elles excluent les principaux crédits d'impôts au titre des dépenses des personnes physiques). *Les autorités devraient utiliser la règle d'extinction automatique pour élargir l'assiette des impôts et réduire davantage les dépenses fiscales en leur donnant une définition plus large, conforme aux normes internationales.*

Les crédits d'impôts au titre des dépenses des personnes physiques atteignent des montants importants et sont souvent inéquitables et source de distorsions. Par exemple, les ménages portugais peuvent déduire 30 % des intérêts qu'ils versent sur un emprunt immobilier (jusqu'à un certain plafond), ce qui fausse certaines décisions d'investissement au profit du secteur du logement. De même, il existe des crédits d'impôts pour divers types

de dépenses d'éducation (livres, frais d'inscription, etc.) et de dépenses de santé (consultations, médicaments, etc.). Tous ces avantages sont régressifs, car ils bénéficient surtout aux hauts salaires. *Les crédits d'impôt au titre des dépenses devraient être réduits ou supprimés.* Au Portugal, les pensionnés et les travailleurs indépendants paient en général moins d'impôts sur le revenu que les salariés. Les pensions bénéficient d'un abattement plus important que les salaires, sans justification évidente. Par conséquent, pour renforcer encore la convergence des abattements déjà envisagée par le gouvernement, il faudrait aligner les *abattements fiscaux applicables aux pensions sur ceux dont bénéficient les revenus salariaux.* Quant aux travailleurs indépendants, ils déclarent généralement des revenus peu élevés et sont difficilement imposables. *Le Portugal devrait intensifier les contrôles fiscaux des travailleurs indépendants afin d'éviter des pertes de recettes trop importantes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales.*

Bien que le taux légal de l'impôt portugais sur les sociétés soit supérieur à la moyenne de l'UE19, son taux effectif est relativement bas en raison d'un grand nombre de dispositions qui en réduisent l'assiette. Dans bien des cas, ces dépenses fiscales accroissent les coûts administratifs et les coûts liés au respect de la réglementation et nuisent à la productivité du fait de la dispersion des taux effectifs d'imposition et des distorsions qu'elle introduit dans les décisions d'investissement. Des progrès notables ont été accomplis sur le plan de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, mais plusieurs indicateurs donnent à penser que les possibilités d'amélioration de la discipline fiscale sont loin d'être épuisées. *Les autorités devraient simplifier les dispositions régissant l'impôt sur les sociétés en supprimant les dépenses fiscales inefficaces et en favorisant un élargissement de son assiette. Le taux légal, qui conserve une certaine importance pour les décisions d'investissement en raison de sa grande visibilité, pourrait à terme être abaissé, une fois que les finances publiques auront été suffisamment redressées.*

Le Portugal a largement recours à des taux de TVA réduits. Les moins-values de recettes qui en résultent sont parmi les plus importantes de l'UE. En outre, appliquer des taux réduits à certaines branches, comme celle de l'hôtellerie, n'est pas un moyen très efficace de cibler les travailleurs peu qualifiés. Les taux réduits applicables à la restauration sont également considérés comme un moyen inefficace de stimuler la demande. *Les autorités devraient élargir notablement le champ d'application de la TVA au taux normal. L'effet régressif potentiel de cette réforme pourrait être compensé par un soutien ciblé du revenu des ménages défavorisés.*

Une stratégie à trois niveaux pour accroître plus rapidement la productivité

Pour accroître la productivité et la compétitivité, il faut mettre en œuvre une stratégie se traduisant par de véritables gains de productivité à la fois à court terme et sur le moyen et long terme. À court terme, il est tout à fait possible d'améliorer la productivité en encourageant l'entrée d'entreprises efficaces et la sortie d'entreprises inefficaces, en particulier dans les activités de services qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale. À moyen terme, des gains de productivité supplémentaires pourraient être réalisés en continuant de favoriser des activités à plus forte valeur ajoutée dans les branches traditionnelles exportatrices, comme le textile et le tourisme. À long terme, la politique structurelle devrait favoriser un redéploiement des ressources vers les branches où les gains de productivité potentiels sont importants, comme les secteurs à forte intensité de compétences et de technologie. À cette fin, il serait très souhaitable

d'améliorer l'infrastructure de transport dès que la situation financière le permettra, mais surtout de réduire les fortes disparités en termes de formation.

Améliorer encore les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises

Le gouvernement est déjà parvenu à améliorer notablement les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises grâce à une série de réformes qui se sont traduites notamment par une simplification des démarches administratives auxquelles sont soumises les entreprises et un assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi. Il est indispensable de consolider ces réformes, et donc de remédier à certains problèmes qui subsistent. *Le Portugal devrait assouplir davantage les procédures d'autorisation, notamment au niveau local. La longueur des procédures judiciaires et l'instabilité du système fiscal devraient être réduites.* Pour stimuler la compétitivité au niveau régional, l'initiative relative aux pôles de compétitivité et de technologie semble prometteuse et doit donc être poursuivie. *Le Portugal devrait développer les pôles industriels et intensifier les programmes de coopération entre les entreprises et le secteur de la R-D, mais l'efficacité de ces programmes devrait être évaluée.* Le gouvernement a annoncé dans son programme de stabilité et de croissance pour 2010 un certain nombre de mesures visant à rationaliser les entreprises d'État. *Le Portugal devrait réduire encore le champ d'activité du secteur des entreprises publiques en relançant le processus de privatisation dès que la situation se sera améliorée sur les marchés de capitaux. Les autorités devraient aussi améliorer l'efficacité des entreprises d'État en favorisant une plus large utilisation de mécanismes de contrôle des performances.*

Remédier aux insuffisances des infrastructures pour stimuler la productivité tout en favorisant une croissance verte

Pour un petit pays périphérique comme le Portugal, l'infrastructure de transport revêt une importance primordiale en tant que facteur d'amélioration de la compétitivité. Le gouvernement a lancé plusieurs grandes initiatives destinées à moderniser l'infrastructure de transport du Portugal, notamment dans le cadre d'une approche intégrée ambitieuse concernant le train à grande vitesse et les plateformes portuaires, en partie dans le but d'assurer une meilleure interconnexion avec l'Espagne. Pour des raisons budgétaires, certains projets ont dû être différés, notamment la construction du nouvel aéroport de Lisbonne. *Si le report de certains projets d'investissement coûteux est une décision légitime compte tenu des tensions que connaissent actuellement les marchés, les autorités devraient relancer la construction du nouvel aéroport dès que la situation financière le permettra.* Néanmoins, le choix des projets en matière d'infrastructure de transport devra s'appuyer sur des analyses coûts-avantages transparentes et approfondies reposant sur des prévisions prudentes de la demande.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant du secteur des transports constitue un enjeu majeur pour le Portugal. Ces émissions ont pratiquement doublé depuis 1990. De surcroît, le secteur des transports impose d'autres externalités négatives, comme l'encombrement de la circulation, problème important dans les zones urbaines et les grandes agglomérations. Les autorités, qui sont conscientes de la nécessité de réduire le recours excessif au transport par route, *devraient prendre des initiatives pour mettre un terme aux distorsions qui favorisent le transport routier.* Cependant, d'autres

instruments budgétaires devraient aussi être mis en place pour tenir compte des externalités dues au secteur du transport routier. Bien que les taxes sur les carburants soient relativement élevées et que les taxes sur les automobiles soient très différenciées en fonction des émissions de CO₂, les mécanismes de prix ne sont utilisés que de façon très limitée pour remédier aux externalités autres que les émissions de GES. Par exemple, les redevances d'utilisation du réseau routier (péages, pour l'essentiel) ne sont différenciées que par type de véhicule. *Le Portugal devrait envisager de remédier aux externalités du secteur des transports en développant les redevances d'utilisation des infrastructures – sous la forme de péages différents selon le lieu, l'heure et l'efficacité environnementale du véhicule, ou d'une tarification intelligente du stationnement, par exemple. Certaines de ces redevances pourraient constituer une nouvelle source de recettes pour les collectivités locales. Les autorités doivent aussi améliorer l'offre de transports publics urbains et leur gestion.*

Améliorer les résultats de l'enseignement et l'inclusion

L'enseignement est l'un des principaux domaines sur lesquels il faudrait continuer d'agir pour améliorer la productivité. Le gouvernement n'a épargné aucun effort pour réformer le système d'enseignement afin d'améliorer les qualifications de la population active et réduire l'abandon précoce des études. Cependant, le retard du Portugal dans ce domaine est aggravé par un manque d'équité face aux possibilités de formation. L'égalité des chances dans l'enseignement peut être un objectif en soi, mais elle est également souhaitable d'un point de vue économique. Les avantages économiques apportés par l'éducation sont considérables, notamment au Portugal, où le rendement de celle-ci est l'un des plus élevés parmi les pays européens de l'OCDE. La formation améliore aussi la situation économique de façon indirecte dans la mesure où elle a pour corollaire une meilleure santé, un renforcement du rôle des parents et une participation plus intense à la vie de la collectivité. Enfin, une plus large inclusion, grâce à un système éducatif plus équitable, peut contribuer à remédier au dualisme et à la segmentation de l'économie portugaise.

Il faut mettre l'accent sur l'enseignement et la formation professionnels afin de réduire l'abandon scolaire et d'améliorer les qualifications

Dans le contexte actuel, la priorité accordée par les autorités à la diversification des enseignements offerts, grâce notamment à la promotion de l'enseignement professionnel, représente une évolution remarquable. C'est là l'un des meilleurs moyens d'éviter l'échec et l'abandon scolaire et d'améliorer les qualifications des adultes. Les autorités ont renforcé l'offre d'enseignement technique, d'enseignement et de formation professionnels, de formation des adultes et d'un certain nombre de programmes d'enseignement supérieur. Les principales réformes composant cette stratégie relèvent du programme *Novas Oportunidades*, lancé en 2005. Le réseau de prestataires de services de formation professionnelle s'est considérablement développé et l'offre de cours d'enseignement et de formation professionnels durant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire a été diversifiée de façon spectaculaire. *Le gouvernement doit maintenant veiller à une meilleure information sur les divers cours d'enseignement et de formation*

professionnels. Les autorités devraient promouvoir la création d'un site présentant des orientations complètes en matière de carrière. Au cours de la période à venir, le Portugal devrait recourir davantage à des systèmes de formation et d'apprentissage à caractère professionnel. Plus d'un million de candidats participent actuellement aux programmes des centres *Novas Oportunidades* pour les adultes. L'expérience du Portugal à cet égard est tout à fait particulière. Il est indispensable, à ce stade de la mise en œuvre des programmes, que la qualité des services offerts réponde aux attentes des participants et que la formation soit en adéquation avec les besoins du marché du travail. Les autorités devraient développer davantage leurs outils d'évaluation afin de pouvoir veiller à l'efficacité des programmes.

Réformer les établissements scolaires afin d'améliorer la qualité de l'enseignement

En 2009, le Portugal a étendu la scolarité obligatoire de 15 à 18 ans. L'extension de la durée de scolarisation est le corollaire de tous les efforts de diversification de l'offre de services éducatifs. Cette stratégie présente l'avantage de donner un signal clair quant à l'importance de l'enseignement. Il est indispensable de former les chefs d'établissement et les enseignants pour leur permettre de faire face à la diversité et à l'hétérogénéité accrues des élèves. L'allongement de la scolarité obligatoire ne doit pas nuire à la qualité de l'enseignement. Le Portugal devrait examiner de près l'impact de l'augmentation de la scolarité obligatoire, notamment sur les résultats des établissements eu égard à leur contexte socio-économique.

Depuis trois ans, d'importantes mesures ont été prises pour renforcer les qualifications des enseignants et améliorer la qualité de l'enseignement. En particulier, le Portugal met en place un système d'évaluation des performances des enseignants aux niveaux primaire et secondaire. Il importera d'assurer systématiquement une formation à l'évaluation des enseignants au sein des établissements. Comme l'évaluation des enseignants a lieu au niveau des établissements, le Portugal devrait veiller à assurer une bonne articulation entre l'évaluation des établissements et l'évaluation des enseignants. Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et l'efficacité des dépenses d'éducation, il devrait accroître davantage l'autonomie et la responsabilité des établissements.

Le taux de redoublement observé au Portugal est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE, alors même qu'il est admis que le redoublement est inefficace et qu'il risque de nuire à l'équité. C'est là une question préoccupante pour le Portugal, car l'influence du milieu familial sur les résultats scolaires y est particulièrement prononcée par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Le Portugal devrait réduire les taux de redoublement, qui atteignent un niveau élevé, et continuer de renforcer les mécanismes de suivi des élèves susceptibles d'abandonner leurs études, en particulier aux points de transition de l'enseignement secondaire.

Des interventions ciblées devraient permettre d'éviter l'échec scolaire

Plus que les autres pays de l'OCDE, le Portugal enregistre de mauvais résultats scolaires dans les établissements socio-économiquement désavantagés. Il semblerait donc qu'une augmentation globale des ressources ne soit pas un très bon moyen d'améliorer l'égalité des chances. Le Portugal a récemment pris un certain nombre de mesures pour cibler les dépenses d'enseignement sur les établissements et les élèves désavantagés. L'une des

mesures les plus importantes concerne les « territoires éducatifs d'intervention prioritaire » (TEIP). Les mécanismes d'évaluation externe devraient être renforcés dans chaque établissement afin de permettre une évaluation adéquate de l'efficacité du programme TEIP. Il faudrait inciter des enseignants qualifiés à travailler dans des établissements difficiles. Il conviendrait également d'envisager d'introduire des mécanismes d'incitation dans la rémunération des enseignants. Plus généralement, les établissements devraient avoir plus d'autonomie pour recruter leur personnel eu égard à leurs responsabilités accrues.

Chapitre 1

Rééquilibrer l'économie vers la croissance durable

Depuis le début des années 2000, le Portugal a vu s'interrompre son processus de convergence avec les économies plus développées de l'OCDE. Sa croissance tendancielle lente est le reflet, pour l'essentiel, des déséquilibres de son économie. La contribution excessive de la consommation, la modestie des gains de productivité du travail et l'insuffisante modération salariale ont entraîné une dégradation marquée de la compétitivité, surtout jusqu'en 2006, et un endettement extérieur important. Il est probable que la crise économique a aggravé la situation en frappant sans doute de plein fouet la croissance potentielle future et en mettant à mal la viabilité budgétaire, ce qui a nourri une progression des écarts souverains. Le rééquilibrage de l'économie portugaise et l'avènement d'une croissance durable et plus forte imposent d'assainir rapidement les finances publiques. Il faudra continuer d'appliquer les mesures d'assainissement de manière stricte, de préférence par des restrictions de dépenses, mais le gouvernement doit se tenir prêt le cas échéant à réduire les dépenses fiscales et à relever les impôts créant le moins de distorsions. Comme l'indique le chapitre 2, il doit saisir l'opportunité de rendre la fiscalité plus propice à la croissance. Il lui faut également poursuivre des politiques de stimulation de la croissance potentielle, notamment parce qu'une croissance plus forte aidera à restaurer la viabilité budgétaire à long terme. Pour stimuler l'utilisation de la main-d'œuvre, les autorités devraient revoir le dispositif d'indemnisation du chômage et atténuer le dualisme du marché du travail. Le relèvement de la productivité de la main-d'œuvre est un autre défi que détaille le chapitre 3.

Le Portugal a été durement touché par la crise mondiale, qui a exacerbé ses faiblesses sous-jacentes

La profonde récession de l'année 2009 aura un impact persistant sur les perspectives de croissance

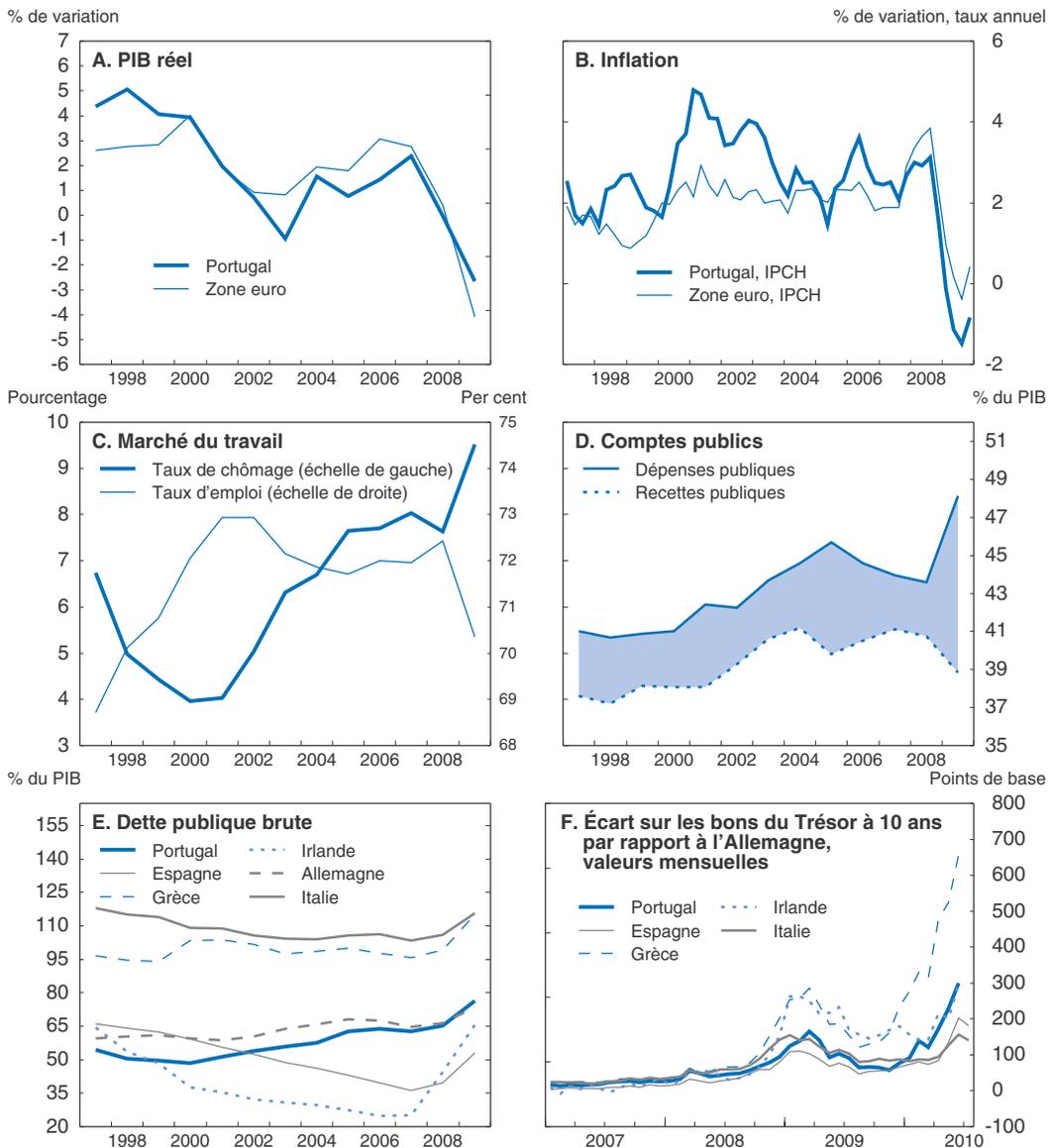
La nécessaire correction des déséquilibres freinera la reprise

Après plusieurs années de croissance peu soutenue, l'économie portugaise est entrée en récession fin 2008, à la suite de la crise mondiale. Le PIB a reculé de 2.6 % en 2009 (graphique 1.1) – son pire résultat depuis 1975, meilleur toutefois que celui de l'ensemble de la zone euro (-4.1 %). L'absence de bulle immobilière dans les années précédant la crise et la bonne forme générale du secteur financier, comme les récents tests de résistance à l'échelle de l'UE l'ont confirmé pour les principales banques (encadré 1.1), expliquent en partie cette relative résilience. Par ailleurs, le poids plus grand de la consommation privée portugaise (graphique 1.2) et une hausse vigoureuse de la consommation publique ont contribué à amortir la chute de la demande extérieure.

Le déficit budgétaire a entamé sa dégradation en 2008, pour atteindre 9.3 % du PIB en 2009. Cette évolution s'est produite après un vaste assainissement budgétaire en 2005-07 et, dans une certaine mesure, elle découle d'actions non liées directement à la crise, comme une réduction de la TVA et une augmentation non négligeable (2.9 %) des salaires des fonctionnaires en 2009. Les mesures de relance à proprement parler ont pris la forme de baisses de la fiscalité directe et immobilière, d'une accélération des remboursements de TVA, d'une hausse temporaire des aides sociales et à l'emploi, d'une augmentation des investissements publics, de subventions visant à promouvoir l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et d'autres formes encore de soutien à l'activité économique telles que des lignes de crédit pour les petites et moyennes entreprises (PME). La dégradation des comptes publics est aussi imputable aux stabilisateurs automatiques, auxquels se sont ajoutés des effets de composition de la consommation privée néfastes (fort recul des biens durables), qui ont encore déprimé les recettes fiscales. Enfin, quelques autres facteurs ont joué un rôle dans la détérioration du déficit budgétaire, notamment l'absence en 2009 de rentrées financières temporaires importantes comme en 2008, et un recul des recettes de TVA supérieur à ce que l'on peut imputer à l'évolution macroéconomique et aux mesures de politique économique.

La consommation, par son volume important, et la relance budgétaire ont certes contribué à stabiliser l'économie à brève échéance ; mais elles sont toutes deux problématiques pour l'avenir. Il faudra, pour corriger les déséquilibres extérieurs, rééquilibrer la croissance en la faisant basculer de la consommation privée vers la demande extérieure. Relativement élevé (graphique 1.1), l'endettement public, associé à une croissance potentielle faible, donne un certain caractère d'urgence à l'assainissement budgétaire si l'on veut éviter la formation d'un effet de boule de neige. La nervosité générale des marchés dans les pays périphériques de la zone euro a

Graphique 1.1. Évolution générale



Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE et des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330441>

alimenté, au printemps 2010, la réticence des investisseurs à acheter de la dette portugaise, et les écarts de taux ont atteint des sommets début mai 2010 (graphique 1.1). En réaction, le gouvernement a revu son programme d'assainissement budgétaire pour l'appliquer plus tôt. Les autorités ont décidé de repousser certains grands projets d'investissement, comme celui du nouvel aéroport de Lisbonne, et se sont fixés des objectifs plus ambitieux en matière de déficit entre 2010 et 2013, tout en annonçant d'autres mesures d'assainissement et en anticipant quelques mesures initialement planifiées pour 2011.

Encadré 1.1. Mesures de soutien au secteur financier et évolution récente

Au dernier trimestre 2008, au paroxysme de la crise financière, les autorités portugaises ont pris plusieurs mesures de stabilisation financière. Parmi ces mesures figuraient la fourniture de garanties de l'État à des émissions de titres d'emprunt effectuées par des banques portugaises (dans la limite de 20 milliards d'euros), le financement de la recapitalisation bancaire (jusqu'à 4 milliards d'euros, dans la limite précédente de 20 milliards d'euros) et le quadruplement des garanties de dépôts (d'un plafond de 25 000 à 100 000 euros par déposant et par institution). Un quart seulement du plafond possible de garantie de l'État a été employé jusqu'ici, et aucune garantie n'a été apportée depuis avril 2009. En outre, aucune institution privée n'a profité du dispositif de recapitalisation, qui n'a été activé, à ce jour, que pour augmenter d'un milliard d'euros en 2009 le capital de la *Caixa Geral de Depósitos* (CGD), organisme d'État, afin de renforcer encore le ratio de fonds propres de cet établissement. Le gouvernement prévoit de prolonger les garanties de la dette et les dispositifs de recapitalisation jusqu'à la fin de 2010, tandis que le relèvement de l'assurance des dépôts expirera une année plus tard.

Les problèmes de solvabilité ont été circonscrits à deux petites banques, *Banco Português de Negócios* (BPN) et *Banco Privado Português* (BPP), qui ne représentaient fin 2007 que 1.8 % et 0.5 % respectivement de l'ensemble des actifs bancaires (Banco de Portugal, 2010). Dans les deux cas, la crise mondiale a pu jouer le rôle de détonateur des fragilités latentes induites par, soupçonne-t-on, une mauvaise gestion et des fraudes. Craignant des répercussions systémiques, en novembre 2008 les autorités ont nationalisé la BPN et en ont confié la gestion à la CGD. Les procédures de reprivatisation de la BPN sont aujourd'hui en cours. La BPP, établissement plus petit, a reçu de six banques portugaises un prêt de 450 millions d'euros, garanti par l'État, et un dispositif d'administration provisoire a été chargé de préparer un plan de reprise et de le soumettre aux autorités. Les propositions formulées n'ayant pas été jugées satisfaisantes, la décision de liquider l'institution a été prise en avril 2010.

La relative bonne tenue du secteur bancaire portugais dans la crise mondiale est imputable à l'absence de bulle immobilière spéculative au Portugal et d'exposition notable aux actifs complexes à base de prêts immobiliers à haut risque (*subprimes*). Les banques portugaises n'ont eu à resserrer leur bilan ni en 2008 ni en 2009. Le crédit aux ménages et aux sociétés non financières a poursuivi son expansion, avec toutefois un ralentissement très sensible depuis mi-2008. En 2009, cette évolution a été rendue possible par la normalisation progressive des marchés de la dette et par la forte recapitalisation bancaire, qui ont rehaussé le ratio global d'adéquation des fonds propres et le ratio de fonds propres de première catégorie. La participation aux opérations de refinancement à taux fixe à un an avec attribution totale de l'Eurosystème a aussi été notable. Les prêts non productifs ont atteint des niveaux historiquement élevés mais encore gérables, avec une certaine stabilisation, voire un léger repli, fin 2009 et début 2010. Les informations relatives au premier trimestre 2010 confirment, globalement, les tendances de 2009 (Banco de Portugal, 2010).

En dépit de sa résilience générale et de ses bonnes performances, le secteur financier portugais reste confronté à des risques non négligeables. Le regain de tension sur le marché obligataire souverain pèsera sur le coût et la disponibilité des financements de marché des banques. Les fluctuations boursières représentent une autre source de risque, et peuvent avoir des incidences sur la rentabilité comme sur la solvabilité à travers aussi bien les portefeuilles propres des banques que ceux de leurs fonds de pension. Enfin, on ne peut exclure que le risque de crédit se concrétise davantage, en liaison notamment avec

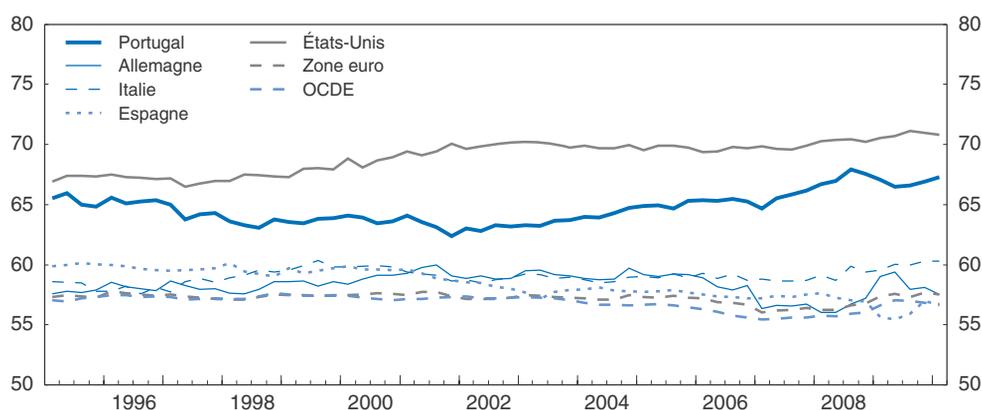
Encarte 1.1. Mesures de soutien au secteur financier et évolution récente (suite)

l'effet de contraction à court terme de l'assainissement budgétaire et avec la probable remontée graduelle des taux d'intérêt, et donc des coûts du service de la dette, qui se situent aujourd'hui à des niveaux historiquement bas. Les risques de crédit et de marché, sur lesquels se focalisaient les tests de résistance effectués récemment à l'échelle de l'UE, restent néanmoins gérables : les quatre groupes bancaires portugais soumis aux tests (qui représentaient ensemble, directement ou indirectement, près des deux tiers du total de l'actif du système bancaire en 2009) ont affiché un haut degré de résilience vis-à-vis du scénario défavorable prévu par le test, et n'ont donc pas besoin d'une recapitalisation.

La croissance devrait, dans les prochaines années, rester modeste (tableau 1.1). L'assainissement budgétaire freinera la consommation publique et la hausse des revenus des ménages. La consommation privée pâtit de son côté de l'endettement élevé, d'un taux d'épargne déjà faible et de conditions défavorables sur le marché du travail, le taux de chômage devant demeurer au-dessus de 10 %. Le fort excédent de capacités et la mollesse de la demande attendue continuent de déprimer l'investissement, et les préoccupations que suscite le risque souverain pèsent de manière plus générale sur les conditions de crédit. La reprise de la demande extérieure n'empêche pas la faiblesse de la compétitivité de saper la croissance des exportations : il est peu probable, en raison à la fois de la hausse des coûts de main-d'œuvre durant la crise et d'une productivité peu élevée, que le Portugal regagne des parts significatives de marché en 2010 et 2011. Le fort écart négatif de production préservera une faible inflation des prix et des salaires, élément utile pour restaurer la compétitivité. Il se pourrait toutefois que le déficit courant actuel ne se réduise que lentement, car on prévoit une aggravation de la balance des revenus nets d'investissement.

Graphique 1.2. Consommation privée

En pourcentage du PIB



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330460>

Tableau 1.1. Portugal : demande, production et prix¹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Prix courants milliards d'euros	Variation en pourcentage, volume (prix de 2000)				
Consommation privée	101.6	1.6	1.7	-0.8	1.5	0.1
Consommation publique	32.1	0.0	1.1	3.5	-0.9	-1.0
Formation brute de capital fixe	33.8	3.1	-0.7	-11.1	-5.4	1.1
Demande intérieure finale	167.5	1.7	1.1	-2.1	-0.2	0.0
Formation de stocks ²	0.7	0.1	0.3	-0.4	0.3	0.0
Demande intérieure totale	168.2	1.7	1.3	-2.5	0.0	0.0
Exportations de biens et de services	48.2	7.8	-0.5	-11.6	5.3	5.3
Importations de biens et de services	61.0	6.1	2.7	-9.2	1.9	2.3
Exportations nettes ²	-12.8	0.0	-1.4	0.1	1.0	0.8
PIB aux prix du marché	155.4	1.9	0.0	-2.7	1.0	0.8
Indice implicite des prix du PIB	-	3.0	2.0	1.2	0.7	1.2
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation harmonisé	-	2.4	2.7	-0.9	0.9	1.1
Indice implicite des prix de la consommation privée	-	2.7	2.6	-1.8	1.3	1.4
Taux de chômage	-	8.0	7.6	9.5	10.6	10.4
Taux d'épargne des ménages ³	-	6.1	6.4	8.8	6.9	6.4
Solde financier des administrations publiques ^{4, 5}	-	-2.7	-2.9	-9.4	-7.4	-5.6
Dette brute des administrations publiques, définition de Maastricht ⁴	-	63.6	66.3	76.8	84.9	88.5
Solde du compte des opérations courantes ⁴	-	-9.4	-12.0	-10.3	-10.2	-10.3

1. Les données et définitions des comptes nationaux se réfèrent à l'année de base 2000 et précèdent donc l'actualisation à la base 2006.

2. Contribution aux variations du PIB réel.

3. En pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du PIB.

5. Selon la définition des comptes nationaux.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 87.

La crise pèsera durablement sur la production potentielle

La crise économique devrait se solder au Portugal par une déperdition permanente de production potentielle, de sorte que le PIB, même une fois la reprise ancrée, pourrait ne pas retrouver avant quelque temps la trajectoire antérieure à la crise. Les dernières prévisions des *Perspectives économiques* (OCDE, 2010a) intégraient des baisses de la production potentielle principalement imputables à une hausse des coûts du capital et du chômage structurel, mais aussi à un moindre taux d'activité. La majeure partie de la déperdition globale devrait résulter de la variation du potentiel du facteur travail. Si l'ampleur de cette déperdition reste incertaine¹, elle sera suffisamment importante pour ponctionner davantage des finances publiques déjà sous contrainte, car elle s'accompagnera d'une réduction de la faculté contributive et d'une certaine progression des transferts sociaux. Les réponses structurelles à la crise pourraient donc soit amplifier, soit amoindrir l'impact négatif de celle-ci sur la production potentielle, et avoir des répercussions de taille pour le Portugal : une politique du marché du travail bien conçue peut diminuer le risque de voir la crise économique entraîner une perte définitive de production potentielle (voir plus loin).

Les faiblesses sous-jacentes de l'économie portugaise se sont exacerbées

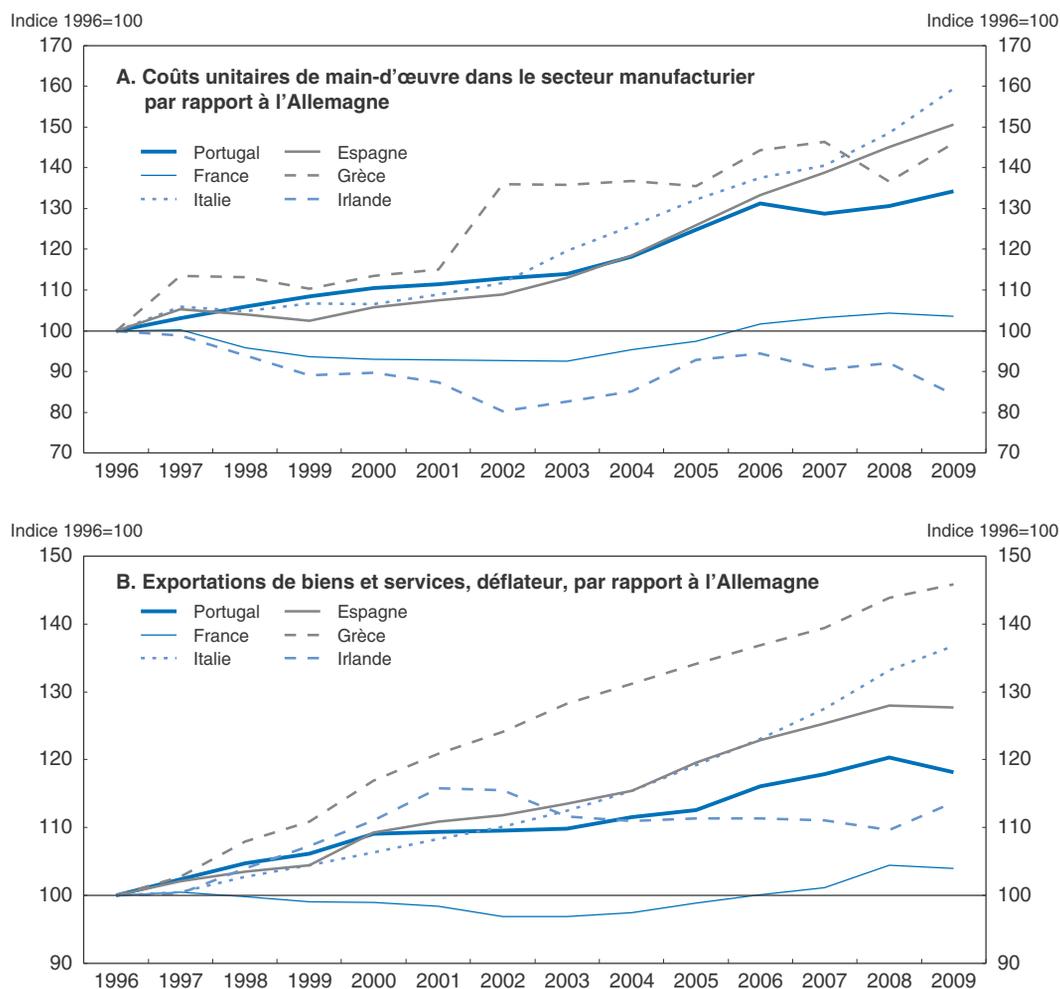
Une faible compétitivité extérieure...

La compétitivité extérieure, par son érosion, se trouve au cœur même des problèmes macroéconomiques du Portugal. Depuis le milieu des années 90, le taux de change réel n'a

cessé de s'apprécier, ce qui a produit sur les coûts unitaires de main-d'œuvre manufacturière un coin croissant par rapport aux grands pays européens (graphique 1.3, partie A), surtout jusqu'en 2006². Malgré plusieurs années successives de faible croissance et de hausse du chômage au cours de la décennie écoulée, qui ont entraîné des augmentations de coûts plus modérées qu'ailleurs, et notamment qu'en Espagne, le Portugal n'a pas réussi à inverser la tendance à l'appréciation réelle, et donc à regagner en compétitivité. Les indicateurs laissent aussi entrevoir une dégradation de la rentabilité des secteurs exposés aux échanges internationaux, puisque la hausse cumulée des prix relatifs à l'exportation – moins de 20 % depuis 1996 (graphique 1.3, partie B) – s'est avérée moins élevée que celle des coûts (supérieure à 30 % ; graphique 1.3, partie A). Par rapport à la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, la compétitivité a aussi évolué de manière défavorable, puisque le niveau des coûts unitaires de la main-d'œuvre manufacturière est comparativement élevé au Portugal (graphique 1.4)³.

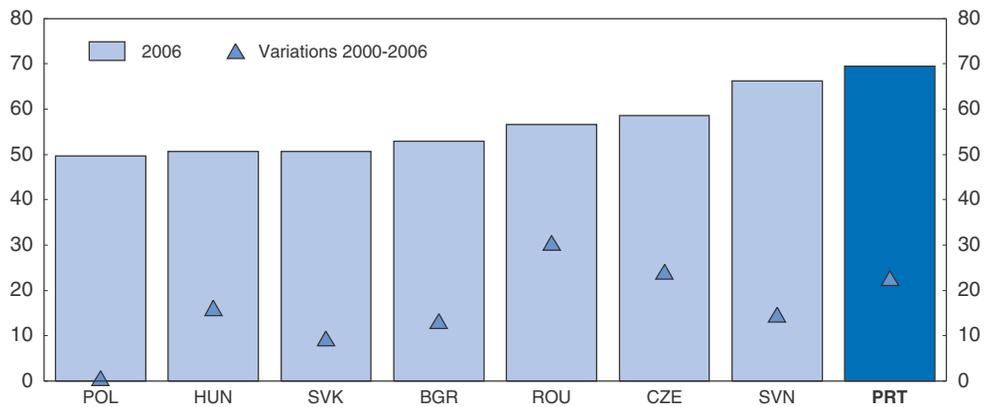
Les hausses des coûts unitaires de main-d'œuvre sont imputables à la fois à des performances décevantes en matière de productivité et à une insuffisante modération

Graphique 1.3. Indicateurs de compétitivité



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330479>

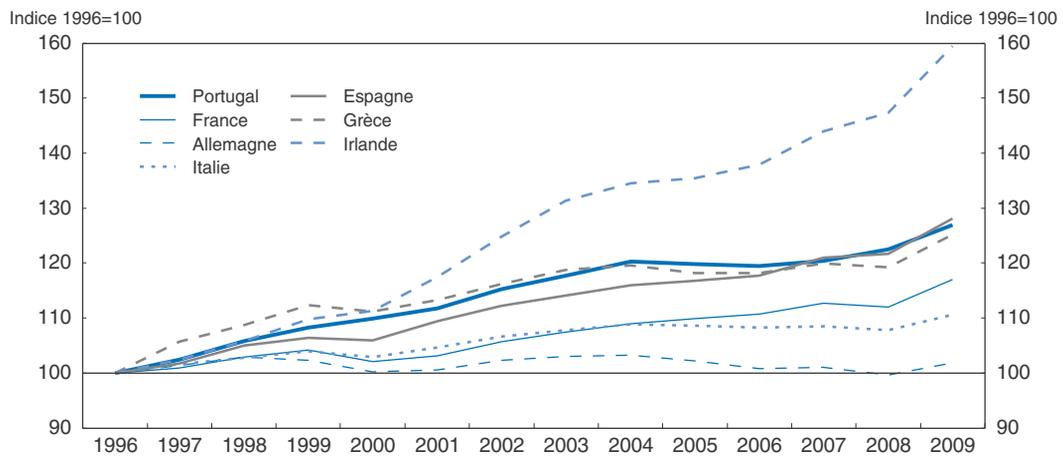
Graphique 1.4. **Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier**¹

1. Niveaux. Les coûts unitaires de main-d'œuvre annuels sont le quotient des coûts totaux du travail et de la production réelle.

Source : OCDE, Coûts unitaires de main-d'œuvre de l'OCDE – Base de données des Indicateurs annuels.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330498>

salariale, auxquelles les pressions exercées par les secteurs protégés (dont le secteur public) ont sans doute puissamment contribué. De fait, les prix relatifs des biens non marchands et des biens marchands ont nettement progressé (graphique 1.5), témoin essentiel de l'aptitude accrue de ces secteurs à intégrer les coûts du travail dans les prix. On dispose d'ailleurs d'éléments qui corroborent la faiblesse de la pression concurrentielle existant au Portugal dans les services (chapitre 3 et OCDE, 2010b).

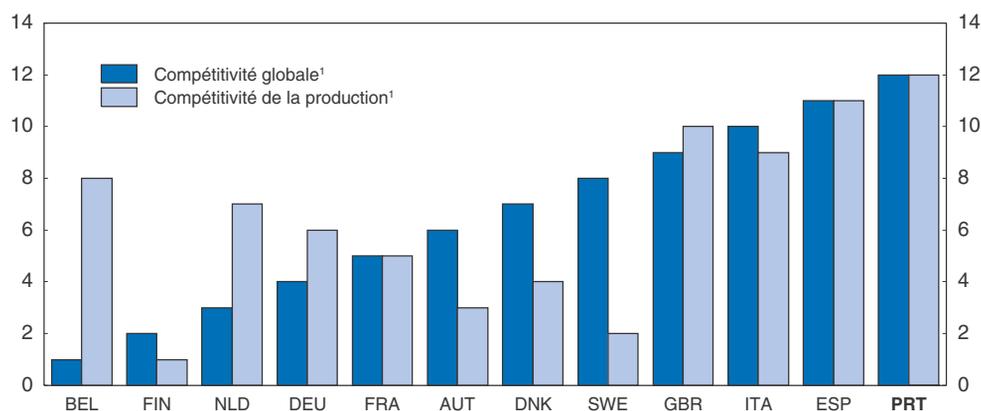
Graphique 1.5. **Ratio prix des services/prix des biens industriels**

Source : Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330517>

D'autres modes de mesure de la compétitivité manufacturière – au champ plus large que les seuls prix et coûts – témoignent également des faiblesses du Portugal. De récents travaux fondés sur des données recueillies au niveau des entreprises pour les années 2002-03 présentent des indicateurs permettant d'évaluer la compétitivité des entreprises européennes en termes d'efficacité de l'utilisation des intrants disponibles et en fonction du contexte institutionnel et commercial dans lequel elles évoluent (Ottaviano et al., 2009).

Graphique 1.6. **Compétitivité nationale : classement établi sur la base d'indicateurs au niveau des entreprises**



1. Indicateurs au niveau de l'entreprise. Une valeur élevée est synonyme de faible compétitivité.

Source : Ottaviano, G., D. Taglioni et F. di Mauro (2009), « The Euro and the Competitiveness of European Firms », *Economic Policy*, janvier 2009.

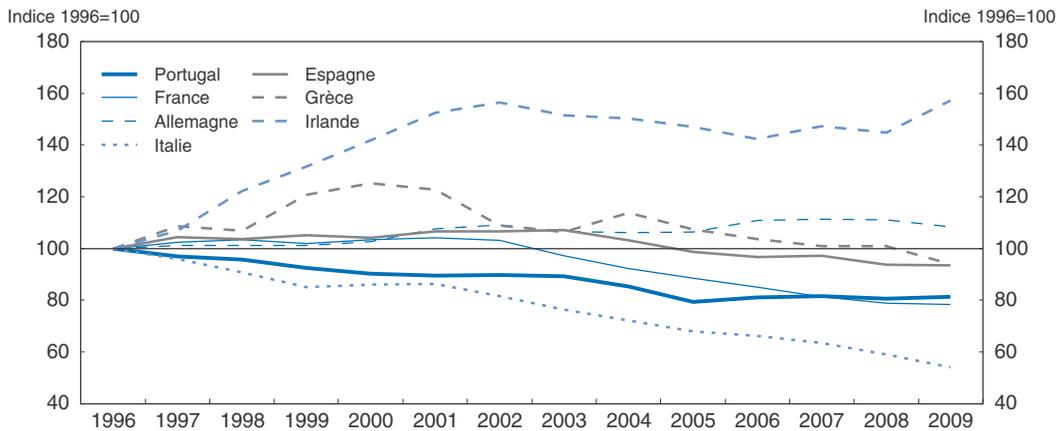
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330536>

Si l'on en croît le premier de ces indicateurs, celui de la « compétitivité globale », le Portugal se classe dernier sur 12 pays européens (graphique 1.6).

La même analyse procure un deuxième indicateur, celui de la « compétitivité productive », qui vise à évaluer si la compétitivité d'un pays est due à des facteurs géographiques ou peut être modulée par l'action publique. Le classement du Portugal n'est pas modifié par cet ajustement (graphique 1.6), ce qui semble indiquer que sa position n'est pas la résultante de sa localisation, mais plutôt d'inconvénients institutionnels ou technologiques. Elle aussi située à la périphérie de l'Europe, la Suède se classe huitième pour la compétitivité globale, mais deuxième pour la compétitivité productive, ce qui signifie qu'un environnement institutionnel de bonne qualité peut contrebalancer les effets négatifs de la géographie.

... a créé des déséquilibres extérieurs intenable...

La dégradation de la compétitivité peut faire reculer les parts de marché à l'exportation ; depuis le milieu des années 90, les pertes cumulées du Portugal dans ce domaine ont avoisiné les 20 % (graphique 1.7), en dépit d'une stabilisation globale à partir de 2006. La forte spécialisation dans des industries de basse technologie (textile, habillement, etc.), très exposées à la concurrence de fabricants à bas coût non européens, représente une partie de ce recul, notamment en 2004 et 2005. Toutefois, des pertes de parts de marché ont également été enregistrées ces toutes dernières années dans des secteurs de moyenne-haute technologie, comme les équipements électriques ou les équipements destinés aux transports (Amador et Cabral, 2008), où le Portugal subit la concurrence frontale des pays d'Europe centrale et orientale. Il semble bien d'ailleurs qu'existe une certaine relation entre la compétitivité des coûts et les parts de marché au niveau sectoriel – non seulement dans les secteurs traditionnels, mais aussi dans des branches plus modernes (OCDE, 2008a). L'évolution a été plus encourageante pour les exportations de services, dont la croissance réelle à deux chiffres en 2006 et 2007 a largement contribué à stabiliser les parts globales des marchés de biens et de services.

Graphique 1.7. Performance à l'exportation¹

1. Exportations de biens et de services relativement au marché d'exportation.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330555>

Au cours de la décennie écoulée, les exportateurs portugais ont réussi dans une certaine mesure à exploiter les débouchés sur les marchés émergents à forte croissance, qui sont cependant loin d'être complètement explorés. Des pertes non négligeables ont été enregistrées sur les marchés européens anciens – à l'exception notable de l'Espagne – (tableau 1.2), et une plus grande diversification géographique des exportations portugaises s'est produite, le poids des destinations hors Union européenne à 15 (UE15) progressant de près de 10 points de pourcentage (tableau 1.3). Toutefois, plus de la moitié de cette augmentation est imputable à l'envolée des ventes dans un seul pays, l'Angola. Sans cette explosion des exportations vers l'Angola, l'indicateur de la part de marché globale (graphique 1.7) se serait en fait encore dégradé⁴, au lieu de se stabiliser globalement à partir de 2005. La présence d'entreprises portugaises sur les très grands marchés émergents tels que la Chine et l'Inde reste, en revanche, marginale.

Tableau 1.2. Part du Portugal sur certains marchés d'importation

	En pourcentage	
	2000	2008
Angola ¹	17.3	16.5
Espagne	2.7	3.3
France	0.9	0.9
Allemagne	1.1	0.5
Royaume-Uni	0.8	0.5
Pays-Bas	0.5	0.4
Italie	0.4	0.4
Brésil	0.3	0.4
Belgique	0.8	0.4
Fédération de Russie	0.1	0.1
États-Unis	0.1	0.1
Chine	0.02	0.03
Inde	0.02	0.02

1. Données miroir (les importations angolaises sont déduites des exportations des pays déclarants).M

Source : Base de données Comtrade, CNUCED (2010).

Tableau 1.3. Répartition des exportations portugaises

En pourcentage

	1990	2000	2009
UE15	80.6	80.3	70.3
<i>Dont :</i>			
Espagne	13.5	19.3	26.3
Allemagne	16.7	18.1	13.0
France	15.5	12.7	12.1
Ex-colonies africaines¹	3.4	2.5	8.5
<i>Dont :</i>			
Angola	2.5	1.4	7.2
Nouveaux États membres de l'UE + Turquie	0.4²	1.7	3.3
États-Unis + Canada + Japon	6.7	6.8	3.6
<i>Dont :</i>			
États-Unis	4.8	5.8	3.0
Amérique latine (hors Brésil)³	0.3	0.8	1.5
<i>Dont :</i>			
Mexique	0.0	0.2	0.6
BRIC	0.9²	1.3	2.1
Brésil	0.3	0.8	0.9
Chine	0.2	0.2	0.6
Fédération de Russie		0.1	0.3
Afrique du Sud	0.2	0.2	0.2
Inde	0.2	0.1	0.1
MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord)⁴	0.9	1.2	2.5
<i>Dont :</i>			
Maroc	0.3	0.4	0.7
Algérie	0.1	0.1	0.6
Tunisie	0.0	0.1	0.4
Arabie Saoudite	0.1	0.2	0.2
Reste du monde	6.8	5.4	8.2

1. Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Sao Tomé-et-Principe.

2. Les données relatives à 1990 excluent la République tchèque, la Slovaquie, la République slovaque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Fédération de Russie.

3. Argentine, Bolivie, Mexique, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela.

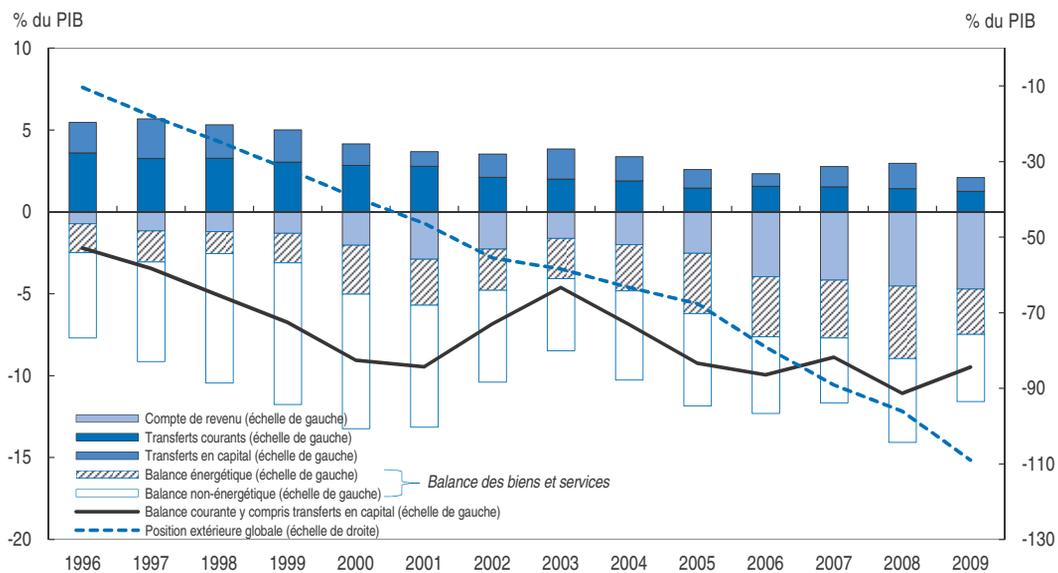
4. Algérie, Maroc, Tunisie, Jamahiriya arabe libyenne, Égypte, Bahreïn, Djibouti, République islamique d'Iran, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Territoires palestiniens occupés, Qatar, Arabie Saoudite, République arabe syrienne, Émirats arabes unis, Yémen et Soudan.

Source : OCDE, Base de données sur les statistiques du commerce international par produit.

Globalement, c'est un déséquilibre important et persistant des biens et des services, reflétant une consommation excessive, de faibles performances à l'exportation jusqu'en 2005 et des importations énergétiques relativement élevées (voir ci-après), qui est le principal responsable des déficits marqués de la balance courante⁵, de la dégradation consécutive de la position nette en matière d'investissements internationaux et du déficit croissant des revenus nets d'investissement qui en a résulté (graphique 1.8). Dans une moindre mesure, la balance courante a aussi pâti de la contraction des excédents des transferts courants et de capitaux, qui traduit la moindre importance des envois nets de fonds par les travailleurs émigrés et aussi, plus récemment, des fonds structurels communautaires. À l'évidence, les déficits de la balance courante des quinze dernières années sont intenable, car une croissance potentielle faible aurait un effet « boule de neige » sur l'endettement extérieur. En 2009, à -109 % du PIB, la position négative des investissements internationaux dépassait celle de l'Espagne, de la Grèce ou de l'Irlande.

Le lourd déficit énergétique du Portugal (4.4 % du PIB en 2008, contre 3.3 % pour l'UE19) est dû entre autres à des facteurs structurels tels qu'une dépendance énergétique et une intensité en énergie supérieures à la moyenne (Amador, 2010), et se traduit par une plus grande vulnérabilité face aux chocs pétroliers, comme on l'a vu en 2008. Pour s'attaquer à ces problèmes, mais aussi pour réduire les émissions de CO₂ (voir le chapitre 3), le gouvernement s'emploie à promouvoir un recours accru aux sources d'énergie renouvelables et une amélioration de l'efficacité énergétique. Les ambitieux objectifs pour 2020 fixés dans la récente Stratégie énergétique nationale, qui prévoit une réduction de 20 % de la consommation d'énergie finale et une baisse de la dépendance énergétique jusqu'à 74 %⁶, devraient permettre de réduire les importations nettes d'énergie de quelque 2 milliards d'euros (un peu plus de 1 % du PIB) par rapport à 2010. L'estimation de l'impact global sur la balance courante est néanmoins plus complexe : la baisse des importations d'énergie et le développement de pôles industriels énergétiques à potentiel exportateur doivent jaugés au regard du prix plus élevé de l'électricité de source renouvelable (au moins par rapport aux cours actuels du pétrole) et du coût d'opportunité des ressources consacrées à l'énergie renouvelable.

Graphique 1.8. Déséquilibres de balance courante et endettement extérieur

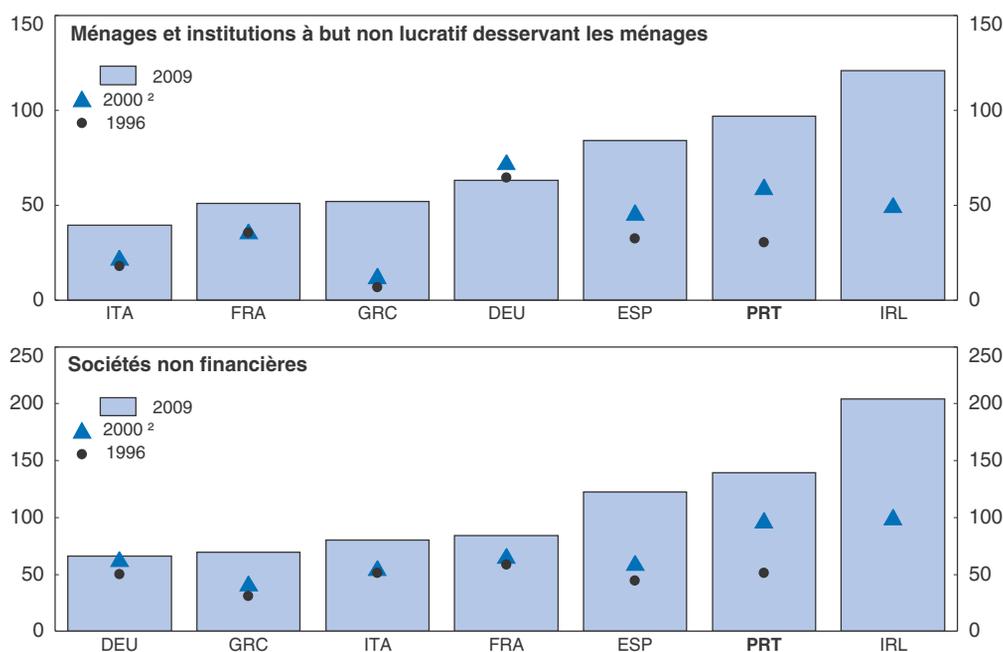


Source : Banco de Portugal et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330574>

Les déficits de la balance courante sont le reflet de la pénurie d'épargne par rapport à l'investissement, à laquelle ont contribué aussi bien les ménages que les sociétés non financières. Dans la deuxième moitié des années 90, l'explosion des investissements immobiliers et des entreprises a fait baisser la capacité de financement des ménages et augmenter le besoin de financement des entreprises. Ces évolutions se sont produites dans un contexte de chute rapide des taux d'intérêt, et pouvaient fort bien s'interpréter à l'époque comme une réaction assez bénigne du secteur privé à un nouveau régime macroéconomique (Blanchard, 2007). Depuis le tournant du siècle, toutefois, l'endettement s'est alourdi malgré le déclin des investissements. Conséquence d'une solide consommation privée, l'épargne des ménages a nettement régressé. L'épargne des

Graphique 1.9. **Dettes financières**¹
En pourcentage du PIB



1. La dette financière est calculée comme la somme des prêts et titres autres que les actions, sur la base de montants consolidés sauf pour l'Irlande. La dernière année disponible est 2008 pour la France, l'Italie et l'Espagne.
2. Données de 2001 pour l'Irlande.

Source : Eurostat et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330593>

entreprises a elle aussi baissé sous l'effet, principalement, d'une plus forte distribution de dividendes et, plus récemment, d'une plus lourde charge de la dette. Les banques portugaises ont continué à emprunter à l'étranger pour financer l'énorme demande de crédit des agents privés intérieurs, qui, du côté des entreprises, a concerné de manière tout à fait prépondérante les secteurs non marchands⁷. De ce fait, les ratios dette/PIB des ménages et surtout des entreprises sont aujourd'hui parmi les plus élevés de la zone euro (Banco de Portugal, 2010 et graphique 1.9).

... dont le dénouement nécessitera des efforts d'austérité à moyen terme soutenus

Pour mettre un coup d'arrêt à la hausse tendancielle de l'endettement extérieur, il convient d'améliorer drastiquement la balance des biens et services, ce qui ne manquerait pas de provoquer des turbulences si cela devait se faire à court terme. En pure arithmétique, la stabilisation de la situation en matière d'investissements internationaux (en pourcentage du PIB) au niveau de 2009 nécessiterait une amélioration immédiate et permanente de près de 7 points de PIB de la balance courante « primaire » (c'est-à-dire nette de la balance des revenus)⁸. Une correction moins brutale des déséquilibres de balance courante peut s'envisager à moyen terme si la demande extérieure vient en soutien, que les pertes de parts de marché cèdent la place à des gains ou, à tout le moins, cessent, et que le ratio consommation/PIB décline peu à peu. La politique budgétaire peut contribuer à ce processus d'ajustement en reportant l'impôt du travail sur la

consommation d'une manière neutre pour les revenus (voir aussi le chapitre 2) et en incitant le secteur privé à la modération salariale.

L'ajustement des déséquilibres macroéconomiques peut être accéléré en maintenant les salaires du secteur public sous contrôle pour encourager la modération salariale dans l'ensemble de l'économie. De fait, les salaires publics ont une influence relativement forte sur le processus de formation des salaires au Portugal, en comparaison d'autres pays européens (Lamo *et al.*, 2008). De plus, on a de bonnes raisons de penser que, toutes choses égales par ailleurs, les salaires des fonctionnaires sont fixés à des niveaux très supérieurs à ceux du secteur privé (Portugal et Centeno, 2001). Dans ce contexte, les autorités devraient prolonger le gel des salaires nominaux du secteur public jusqu'en 2013 (tout en maintenant les primes liées à la performance) et inciter les partenaires sociaux à conclure des accords à moyen terme pour restaurer la compétitivité des coûts. À en juger par des données récentes, la réactivité des salaires réels au chômage a diminué au cours de la décennie écoulée. Le signe d'une baisse de la sensibilité cyclique des salaires peut être associé à la nature des mécanismes de détermination des salaires dans un contexte de faible inflation, en particulier avec une forte rigidité nominale des salaires, comme on l'a observé au Portugal (Marques *et al.*, 2009, Portugal, 2006). Dans une certaine mesure, la faible cyclicité des salaires pourrait aussi refléter le recours généralisé aux mécanismes d'extension appliqués dans le cadre des conventions collectives (Marques *et al.*, 2009, OCDE, 2004)⁹. Les recherches économiques montrent que l'extension administrative est susceptible de neutraliser la concurrence sur les marchés du travail et des produits (Bassanini et Duval, 2006, Traxler *et al.*, 2001). Le Portugal devrait envisager de réduire l'intervention des procédures d'extension administrative dans le processus de fixation des salaires.

Les politiques susceptibles de remettre le pays sur le chemin de la croissance durable

L'assainissement budgétaire est un préalable à une reprise durable

La stratégie d'assainissement a pour objectif de ramener le déficit de 9.3 % du PIB en 2009 à 3.0 % en 2012 et à 2.0 % en 2013. Elle vise d'abord les dépenses, notamment dans les années les plus lointaines, avec de fortes restrictions au niveau de la consommation publique salariale et non salariale, des transferts sociaux et des investissements de l'État. La contribution des recettes, d'abord modeste, a été fortement rehaussée par les mesures complémentaires annoncées en mai 2010 (tableau 1.4). Au-delà de l'extinction anticipée de toutes les mesures de relance anticrise et de nouvelles baisses des dépenses, ces mesures prévoient une hausse d'un point de pourcentage de tous les taux de TVA, ainsi que des augmentations de l'imposition directe des personnes physiques et morales. On trouvera à l'annexe 1.A2 le détail des principales mesures d'assainissement – tant initiales que complémentaires – et leur impact budgétaire direct estimé.

Il est essentiel, pour un véritable assainissement budgétaire, de continuer d'appliquer de façon stricte les mesures prévues, même si la conjoncture se révèle pire que prévu, faute de quoi la situation financière des secteurs tant public que privé pourra se dégrader nettement, avec une forte hausse des primes de risque et de graves répercussions sur la croissance économique. Il importe également de préserver un solide consensus politique sur l'assainissement budgétaire : si de fortes tensions devaient réapparaître sur le marché, menaçant la viabilité de la dette et, potentiellement, l'offre de crédit pour l'économie, il

Tableau 1.4. **Effets directs des mesures d'assainissement budgétaire**

En pourcentage du PIB

	2010	2011	2012	2013
Baisse des dépenses	0.5	2.0	2.7	3.4
Mesures du Programme de stabilité et de croissance (PSC) de mars 2010	–	1.2	2.1	2.7
Mesures complémentaires de mai 2010 ¹	0.5	0.8	0.7	0.7
Augmentation des recettes	0.6	2.1	2.1	2.2
Mesures du PSC de mars 2010	–	0.6	0.7	0.8
Mesures complémentaires de mai 2010 ¹	0.6	1.4	1.4	1.4
Total	1.2	4.1	4.9	5.6

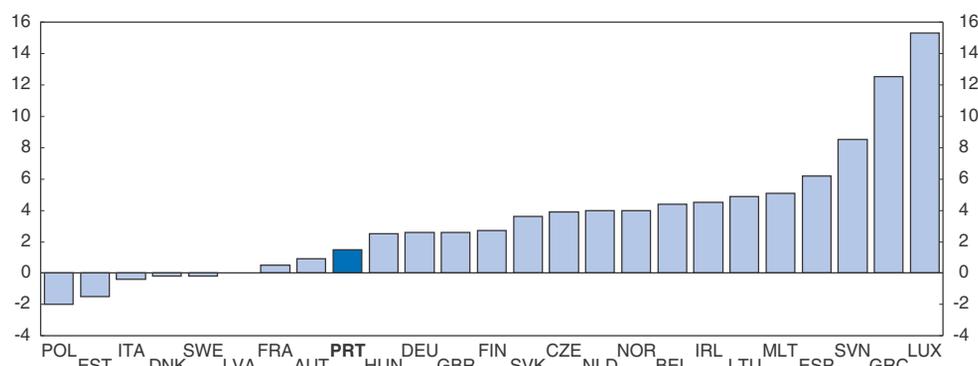
1. Les effets en 2010 prennent en compte l'application en début de période de certaines mesures au titre du PSC.

Source : Ministère portugais des Finances.

faudrait peut-être envisager un nouveau tour de vis budgétaire. Si un assainissement immédiat est mené avec succès et que les écarts de taux s'amointrissent, la viabilité budgétaire à moyen terme ne devrait pas être compromise par le secteur financier, qui est considéré comme sain (encadré 1.1). Par ailleurs, la hausse projetée à long terme des dépenses de retraite, ainsi que les coûts du vieillissement démographique, sont inférieurs à la moyenne de l'UE (graphique 1.10), grâce aux réformes majeures des retraites menées depuis 2005, dont la mise en œuvre s'accélère dans le cadre du récent PSC.

Graphique 1.10. **Projections des dépenses de retraite des pays de l'UE¹**

Variations 2010-60, en points de pourcentage



1. Les dépenses de retraite englobent les pensions publiques brutes (c'est-à-dire avant impôts et prélèvements sociaux obligatoires) et sont exprimées en pourcentage du PIB.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330612>

La refonte du processus budgétaire renforcera la crédibilité de l'ajustement budgétaire et l'efficacité de la dépense publique, rendant ainsi les baisses des dépenses plus viables d'un point de vue économique et social. Décision saluée par les observateurs, les autorités ont annoncé leur intention de réviser très prochainement la loi-cadre de finances, occasion qu'il faudrait saisir pour adopter un cadre de dépenses à moyen terme assis sur une règle de dépenses conforme à la *Review of Budgeting in Portugal* de l'OCDE (OCDE, 2008b). L'une des façons de procéder pourrait consister à graver dans cette loi-cadre un plafond de dépenses (Loureiro et al., 2008). Des examens réguliers des dépenses sectorielles favoriseraient l'efficacité dans d'importants domaines de l'action publique et contribueraient ainsi à

étayer la discipline budgétaire globale. Dans le droit fil de la décision, prise en mai 2010, de réduire les transferts au profit des collectivités locales et régionales, dont la croissance des dépenses a souvent dépassé celle des autorités centrales, les règles budgétaires devraient garantir le partage des restrictions de dépenses par tous les échelons administratifs. Même si ces entités se situent souvent en dehors du secteur des administrations publiques, une gestion plus efficace des entreprises publiques (chapitre 3) est également importante pour parvenir à la maîtrise des dépenses publiques, par le biais d'une réduction des subventions et des transferts en capital, comme l'envisagent les autorités.

L'assainissement budgétaire doit s'efforcer d'avoir le moins d'impact possible sur la croissance potentielle. Dans cette optique, on estime en général qu'il vaut mieux fonder l'assainissement sur les dépenses que sur les recettes, car il est alors plus durable. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire au Portugal, le gouvernement devrait être prêt, s'il le faut, à augmenter les impôts. On ne doit cependant pas minimiser les incidences négatives d'une imposition plus lourde sur l'emploi et la productivité. Certes, les hausses des taux de l'imposition directe des personnes physiques et morales telles que celles adoptées dernièrement contribueront à une baisse rapide du déficit ; mais il faudra au bout du compte réformer le dispositif fiscal (chapitre 2), car les recettes doivent provenir principalement de la consommation et de la propriété plutôt que du travail, et d'un élargissement de l'assiette plutôt que d'une hausse des taux marginaux.

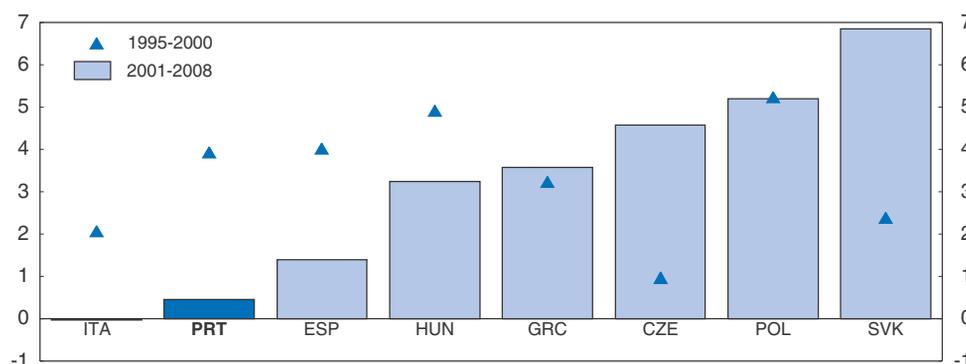
Comme indiqué dans l'analyse développée au chapitre 2, un élargissement de l'assiette peut être obtenu à la fois en réduisant les dépenses fiscales et en luttant contre la fraude fiscale. Le système fiscal portugais offre de très larges possibilités concernant la première méthode. Les annonces récentes des autorités visant à réduire les dépenses fiscales au titre des impôts directs sont donc tout à fait opportunes, même si les modalités précises n'ont pas encore été définies. Par ailleurs, les estimations faisant état d'une économie souterraine relativement importante au Portugal (Feld et Schneider, 2010)¹⁰ donnent à penser que, en dépit de progrès substantiels ces dernières années, la lutte contre la fraude fiscale reste un outil majeur en vue d'élargir les bases d'imposition.

Retrouver le chemin d'une croissance plus forte

Après avoir rejoint l'UE en 1986, le Portugal a lancé un train de réformes qui a soutenu la croissance économique et permis au niveau de vie de converger avec celui de pays de l'OCDE plus riches. Le PIB par habitant est ainsi passé de moins de 60 % de la moyenne OCDE en 1986 à près de 70 % en 2000. Toutefois, au début des années 2000, la croissance du PIB portugais a fléchi par rapport à la moyenne de la zone OCDE. Entre 2001 et 2008, la hausse du PIB par habitant a atteint en moyenne 0.4 %, et a reculé par rapport à la moyenne OCDE. Plusieurs pays de l'OCDE qui accusaient le même retard au milieu des années 90 ont beaucoup mieux convergé dans un environnement mondial en mutation rapide. Le Portugal a affiché une décélération notable de la croissance de ses revenus et du processus de rattrapage, qui a entraîné une dégradation de sa position relative – à l'instar de l'Italie (graphique 1.11).

La décélération de la croissance de la production par habitant intervenue depuis le début des années 2000 est due au ralentissement marqué de la hausse tendancielle de la productivité (graphique 1.12). Au cours des deux sous-périodes observées, l'utilisation de la main-d'œuvre est restée une composante relativement mineure de la croissance. Si la croissance de l'emploi a conservé son impact positif sur la croissance du PIB par habitant

Graphique 1.11. **Croissance comparative du PIB par habitant¹**
Variation en pourcentage (taux annuel)



1. PIB en prix constants, à parités de pouvoir d'achat constantes.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330631>

après les années 2000, la part de la population d'âge actif dans la population totale a commencé à exercer un impact négatif (OCDE, 2008a). Le vieillissement démographique devrait, à l'avenir, se solder par une contribution négative du travail à la croissance. Dans ce contexte, nous nous intéresserons dans la prochaine section aux solutions susceptibles d'améliorer la situation du marché portugais du travail afin de répondre à la crise actuelle de l'emploi tout en stimulant la main-d'œuvre potentielle à moyen et long terme. Comme indiqué au chapitre 3, le retour à la convergence nécessitera lui aussi des politiques structurelles capables de restaurer la croissance de la productivité du travail.

Les politiques du marché du travail dans l'après-crise

Le risque de diminution du facteur travail potentiel

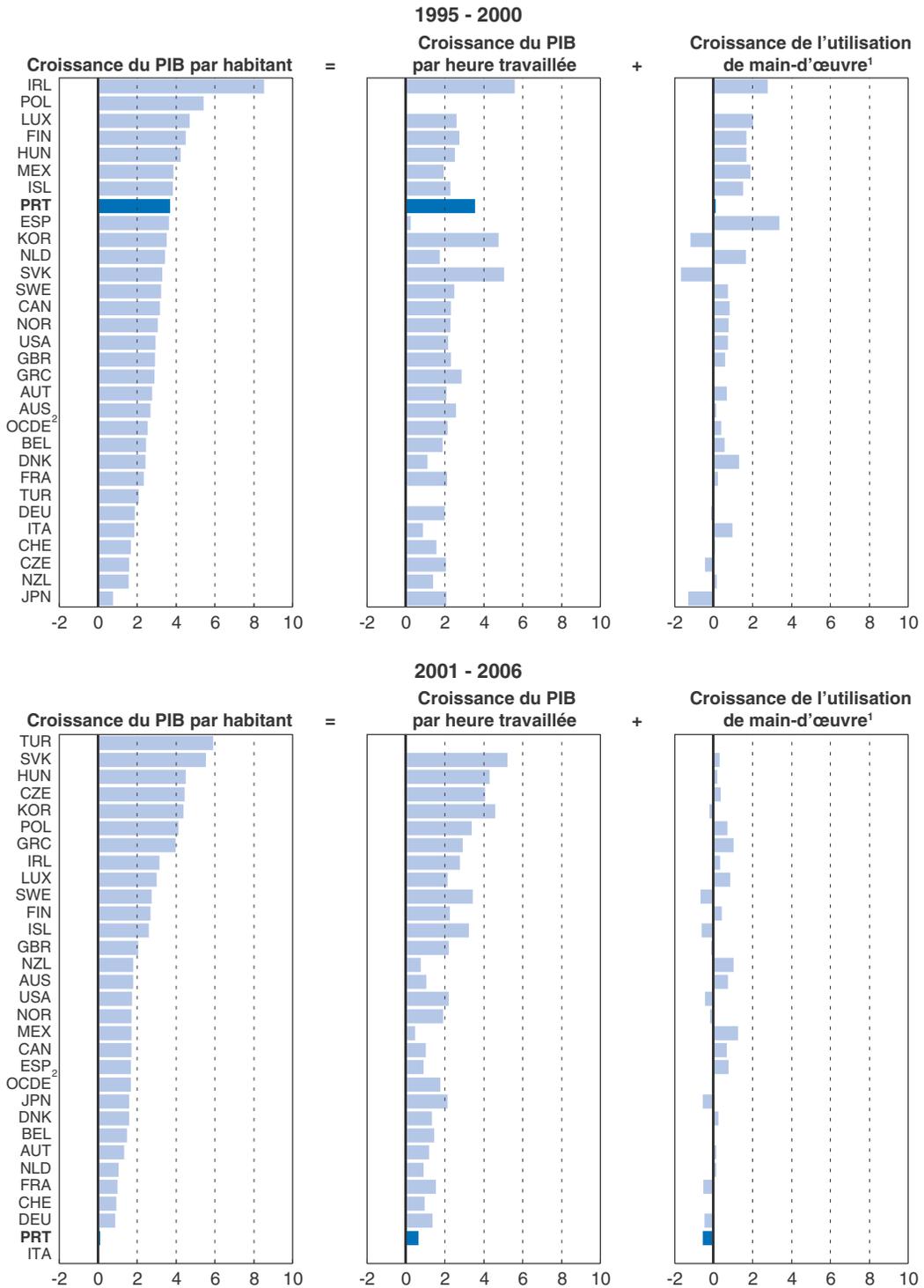
Le risque de hausse du chômage structurel

Le Portugal connaît depuis 2002 une hausse régulière du chômage, qui avoisinait alors 5.1 %. Il a un peu reculé en 2007, touchant un point bas à 7.8 % en décembre 2007, avant de remonter en réaction à la crise économique ; cette dégradation n'est pas aussi forte que dans certains pays – dont notamment ceux qui ont été le siège de bulles immobilières de grande ampleur. Cependant, le chômage portugais se situe aujourd'hui à l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE (graphique 1.13) et une grande incertitude entoure les prévisions en la matière.

La crise actuelle augmente le risque qu'une grande partie de la hausse marquée du chômage ne se transforme en chômage structurel accru en raison d'effets d'hystérèse. En effet, les travailleurs restant longtemps au chômage peuvent devenir moins attractifs pour un employeur car leur capital humain décroît ou l'intensité de leur recherche d'emploi faiblit (Machin et Manning, 1999). Ce risque est particulièrement fort au Portugal compte tenu de la nette prévalence du chômage de longue durée dans une optique comparative : 67.8 % si le chômage de longue durée est défini au seuil de six mois, et 48.3 % lorsqu'il commence à 12 mois, contre respectivement 54 et 38.6 % en moyenne dans l'UE15 (données de 2008 tirées de OCDE, 2009a). Au Portugal, l'impact d'une hausse du chômage sur sa composante structurelle est assez forte par rapport à d'autres pays : après un choc

Graphique 1.12. Contributions à la croissance du PIB par habitant

Ensemble de l'économie, variation en pourcentage (taux annuel)



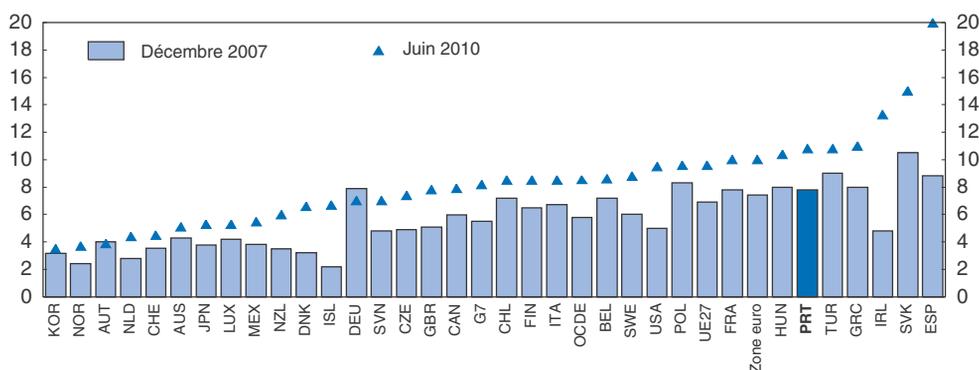
1. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée en total d'heures travaillées par tête.

2. Le total OCDE ne comprend pas la Pologne et la Turquie.

Source : OCDE, Base de données de l'OCDE sur la productivité.

Graphique 1.13. La hausse du chômage¹

Taux de chômage harmonisés de l'OCDE, en pourcentage de la population active, avec correction des variations saisonnières



1. Mars 2010 pour la Grèce ; mai 2010 pour le Chili et la Suède ; avril 2010 pour la Norvège, la Turquie et le Royaume-Uni ; T4 2007 et T1 2010 pour la Suisse et la Nouvelle-Zélande ; T4 2007 et T2 2010 pour l'Islande et T4 2007 pour le Mexique.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330669>

permanent, on estime que 71 % des chômeurs deviennent des chômeurs de longue durée (graphique 1.14, voir OCDE, 2009b).

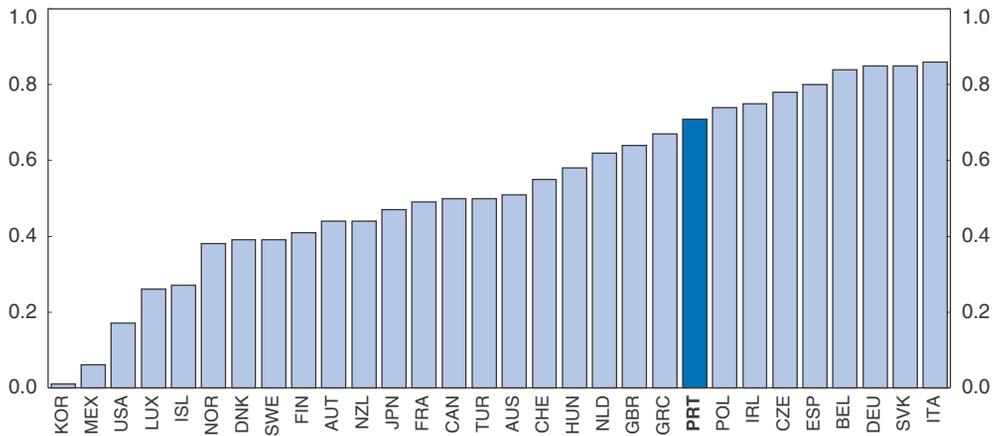
Selon de récentes estimations (OCDE, 2010a), la récession actuelle pourrait entraîner une hausse maximale du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) de plus de deux points de pourcentage sur la période 2007-11¹¹. Cette forte hausse pourrait traduire un environnement institutionnel défavorable au Portugal –, notamment en raison de prestations généreuses aux chômeurs de longue durée et d'une réglementation des marchés de produits moins concurrentielle. Il paraît particulièrement ardu de juguler la hausse potentielle du chômage structurel car son augmentation tendancielle semble avoir débuté bien avant la crise. Centeno *et al.* (2009a) estiment que le NAIRU a avoisiné 5.5 % jusqu'à la fin des années 90, puis progressé pour dépasser légèrement 7 % ; selon des travaux empiriques, une partie de cette hausse tendancielle pourrait découler de la générosité du système d'indemnisation du chômage (Centeno *et al.*, 2009a ; Bassanini et Duval, 2006).

Le risque d'une baisse du taux d'activité tendanciel

Le creux économique actuel pourrait aussi avoir des répercussions négatives de longue durée sur le taux tendanciel d'activité, ce qui réduirait encore la production potentielle à moyen terme. L'analyse de mesures nouvelles du marasme du marché du travail semble indiquer que ce dernier souffre d'un effet de démobilisation (OCDE, 2010c) dû au fait que certains travailleurs, compte tenu de la raréfaction des possibilités d'emploi en période de récession, se retirent de la population active. Le Portugal a enregistré une baisse du taux d'activité d'environ 0.6 point de pourcentage entre 2008 et 2010 (données annuelles, graphique 1.15)¹². L'une des grandes priorités à venir des pouvoirs publics sera d'éviter une période prolongée d'atonie du marché du travail et de réduire le risque que la hausse du chômage et la baisse du taux d'activité ne deviennent structurelles. Il est donc particulièrement important et urgent de poursuivre la réforme du marché du travail au Portugal (voir ci-après).

Graphique 1.14. Impact à long terme d'une hausse unitaire du chômage sur sa composante de longue durée

Effet d'une hausse de 1 % du taux de chômage sur le chômage de longue durée

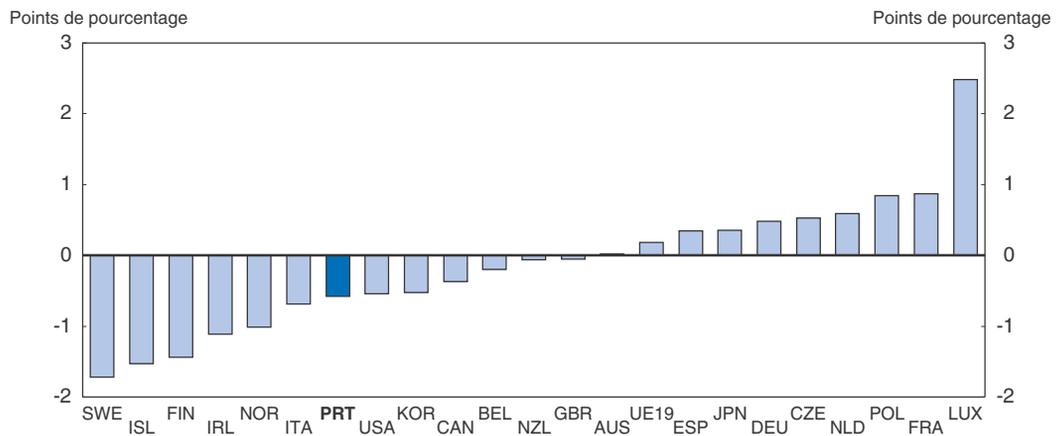


Source : OCDE (2009), « Adjustments to the OECD's Method of Projecting the NAIRU », *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 85.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330688>

Graphique 1.15. Décrue du taux d'activité¹

Variation entre 2008 et 2009



Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330707>

Même s'il est trop tôt pour jauger les effets à long terme de cette situation, la population active portugaise affiche une réactivité conjoncturelle assez élevée (OCDE, 2010a), qui peut s'expliquer de différentes manières, notamment par des facteurs démographiques et institutionnels qui jouent sur l'attache de diverses catégories de la population à la population active. Une législation stricte en matière de protection de l'emploi (LPE) peut contribuer à limiter les pertes d'emplois en début de repli économique, mais peut aussi brider l'embauche lorsque la reprise se déclare, avec des conséquences négatives sur l'évolution du chômage et du taux d'activité. C'est ce dernier effet qui semble dominer, de sorte que l'impact négatif sur le taux tendanciel d'activité, sept ou huit ans après un fort ralentissement de l'activité économique, serait plus élevé d'environ un demi-point de pourcentage dans les pays où la LPE est la plus restrictive que dans ceux où elle

l'est le moins (OCDE, 2010a). Des modifications considérables du code du travail ces deux dernières années ont rapproché le Portugal de la moyenne OCDE en termes de rigidité globale de la LPE (2.84 en 2009 contre 2.23 en moyenne dans les pays de l'OCDE). Mais il faut aller plus loin. La protection des travailleurs permanents contre le licenciement (individuel) reste la plus forte parmi les pays de l'OCDE (3.51 en 2009 contre 2.09 en moyenne dans les pays de l'OCDE).

L'impact inégal de la récession dans un marché du travail dual

Selon la catégorie de la population active et le secteur, on observe de fortes différences dans la manière dont l'emploi et la durée moyenne du travail réagissent à la conjoncture. Dans tous les pays, ce sont les catégories défavorisées – travailleurs jeunes, immigrés, peu qualifiés et temporaires – qui font les frais de la chute brutale de la demande d'heures travaillées¹³, en raison tout particulièrement des écarts de *coûts de remplacement du personnel*, c'est-à-dire des coûts supportés par l'employeur lorsqu'il remplace un salarié par une nouvelle recrue (Lindbeck et Snower, 1988, 2001)¹⁴. Comparativement, la sensibilité relative des catégories défavorisées est particulièrement prononcée au Portugal à cause du dualisme du marché du travail portugais.

De tout temps, ce sont les travailleurs en contrat à durée déterminée (CDD) qui ont été les plus sensibles, au Portugal, aux fluctuations conjoncturelles (calculs de l'OCDE d'après OCDE, 2009a). Cette sensibilité est six fois plus forte que la moyenne nationale, ce qui incite à penser qu'ils ont absorbé la plus grande part de l'ajustement du marché du travail à la récession. Les jeunes sont eux aussi extrêmement vulnérables : leur sensibilité à la conjoncture est quatre fois plus forte que celles des individus âgés de 25 à 64 ans, et 160 % supérieure à la moyenne nationale ; là aussi, la vulnérabilité relative est nettement plus marquée au Portugal que dans d'autres pays de l'OCDE. Ces effets se renforcent mutuellement car les jeunes sont plutôt surreprésentés parmi les travailleurs temporaires : la part des jeunes (15-24 ans) parmi ces derniers était de 23 % au deuxième trimestre 2009, contre 8 % dans l'emploi total. À la même époque, 50 % des jeunes étaient employés à durée déterminée, comme dans d'autres pays européens caractérisés par des niveaux de dualisme comparables, par exemple l'Espagne et la Pologne (OCDE, 2009a et 2010c).

Les indicateurs disponibles à propos du marché du travail confirment les tendances historiques. En particulier, le non-renouvellement de contrats à durée déterminée est de loin la première raison expliquant la mise au chômage : de récentes données de 2010 montrent que les contrats non permanents sont responsables de 65 % des passages trimestriels du salariat au chômage (données de l'Enquête sur la population active). L'emploi total a reculé de 3 % entre le quatrième trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009, l'emploi des jeunes et celui des travailleurs peu qualifiés chutant respectivement de 15 % et 7 % (OCDE, 2010c). Ces deux catégories de travailleurs étant surreprésentées parmi les travailleurs en contrats à durée déterminée (CDD), la baisse de l'emploi temporaire des jeunes et des peu qualifiés a été notable – 11 % dans chaque cas. Les migrants sont aussi particulièrement vulnérables au Portugal, et sont plus susceptibles que les autochtones d'être employés à durée déterminée (OCDE, 2009c). En 2007, leur part de l'emploi temporaire dépassait celle des autochtones de 60 %.

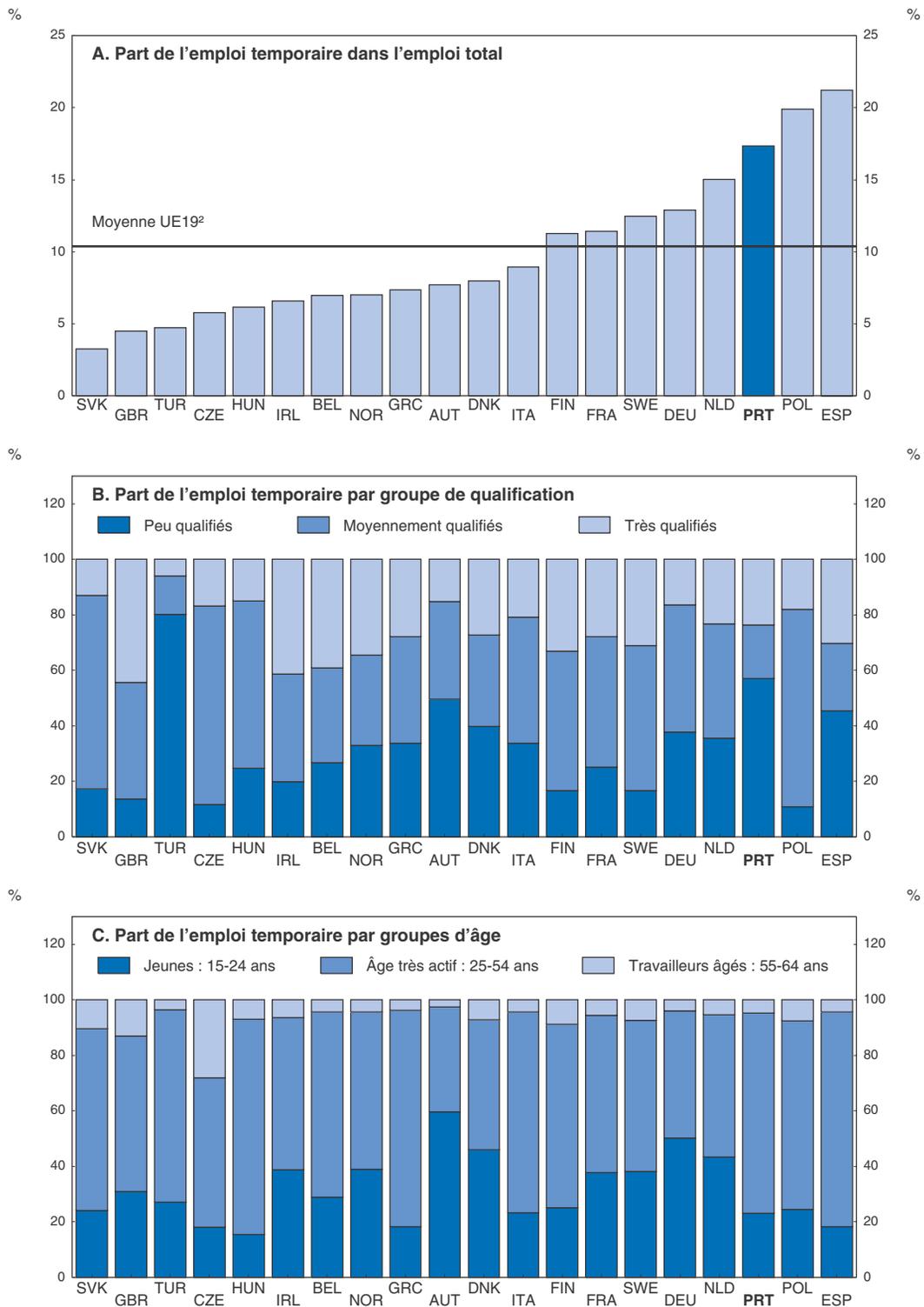
La part de l'emploi temporaire dans l'emploi total a augmenté depuis les années 90, avec une hausse particulièrement marquée depuis 1998, qui a fait suite à l'assouplissement de la LPE intéressant les CDD (Kahn, 2007 ; Boeri, 2010). Ce trait du

marché portugais du travail s'accompagne du problème, reconnu, que posent sa segmentation et son dualisme (Vieira et al., 2005). Le Portugal affiche l'un des plus forts taux de travailleurs temporaires de l'OCDE : pour la plupart, ils sont peu qualifiés, ce qui traduit en partie le fossé éducatif dont souffre le pays (graphique 1.16)¹⁵. La hausse de la part de l'emploi temporaire est allée de pair avec des flux accrus d'emplois et de travailleurs, mais a entraîné une forte segmentation et une polarisation du marché du travail, qui se traduit par l'incidence élevée et croissante des contrats à durée déterminée et de l'emploi indépendant dans des groupes spécifiques, comme les jeunes et les personnes peu qualifiées, qui ont des trajectoires professionnelles moins stables et qui sont plus exposés aux fluctuations du marché du travail.

Durant la première moitié de la décennie, les contrats à durée déterminée sont devenus la principale et parfois la seule source de croissance de l'emploi. Selon des estimations à partir de données microéconomiques tirées de Quadros de Pessoal (Centeno et al., 2008), les taux d'embauche moyens sous contrats à durée déterminée et à durée indéterminée étaient respectivement de 46.4 % et de 9 % en 2005. La création nette d'emplois a été négative pour les contrats permanents, mais positive et croissante pour les contrats à durée déterminée, passant de 8.3 % en 2003 à 13.2 % en 2005. La progression de l'emploi s'est concentrée sur les postes peu qualifiés. Les taux de création nette d'emplois dans le premier quintile et dans le cinquième quintile de l'éventail des salaires étaient respectivement de 1.5 % et -0.5 % en 2005. Les contrats à durée déterminée ont rarement constitué une porte d'entrée dans l'emploi stable. Selon des données pour 2005 présentées dans Centeno et al. (2009b), au Portugal, environ un quart des contrats à durée déterminée ont été convertis en contrats à durée indéterminée, proportion plus faible que dans les autres pays de l'OCDE : en France, par exemple, le chiffre correspondant était de 37 %.

Il se peut que le large recours aux CDD observé au Portugal renforce l'impact de la crise actuelle que connaît le marché du travail par rapport aux récessions antérieures. En effet, les analyses empiriques présentées dans OCDE (2009a) indiquent que l'usage accru de contrats temporaires a entraîné au Portugal une hausse de près de 24 % de la volatilité moyenne globale du marché du travail, contre 9 % globalement dans les pays de l'OCDE¹⁶. L'importante segmentation du marché portugais du travail rend d'autant plus importante la tâche qui consiste à traiter son hétérogénéité en veillant à protéger les plus vulnérables tout en favorisant l'offre de travail.

La mise en place du nouveau code du travail en 2009, qui s'est traduite par un net allègement de la LPE, devrait contribuer à un moindre dualisme du marché du travail au Portugal, et il en sera de même du nouveau code contributif à la sécurité sociale. Il faut toutefois aller plus loin. Les autorités ont reconnu la nécessité de poursuivre les réformes du marché du travail et sont en train d'examiner une nouvelle stratégie avec les partenaires sociaux. Il convient de réduire encore davantage la LPE applicable aux contrats à durée indéterminée (CDI), afin d'atténuer les différences de protection par rapport aux CDD.

Graphique 1.16. **L'emploi à durée déterminée : comparaisons¹**

1. Les données sont celles du premier trimestre 2009.

2. La moyenne de l'UE19 ne comprend pas le Luxembourg.

Source : Eurostat, Enquête européenne sur les forces de travail pour tous les pays européens, et enquêtes nationales sur la population active pour les autres pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330726>

Répondre à la crise de l'emploi tout en soutenant une solide offre potentielle d'emplois sur le long terme

Utiliser pleinement les politiques de garantie des ressources : réformer le système d'indemnisation du chômage

Le Portugal devrait envisager une refonte totale de son système d'indemnisation du chômage afin de fournir une assurance sociale adaptée, en cas de retournement de conjoncture, tout en favorisant l'emploi. Début 2010, les autorités ont raccourci la période d'affiliation nécessaire pour avoir droit aux allocations de chômage, la faisant passer de 450 jours d'emploi salarié (une disposition peu généreuse) à 365 jours ; mais elles ont retiré cette mesure en mai 2010 en raison de son poids budgétaire. Il n'en reste pas moins que la majorité des autres pays membres de l'OCDE réclament une durée minimale d'affiliation plus réduite, souvent même inférieure à six mois. Compte tenu de la forte proportion de salariés en CDD, lesquels sont moins susceptibles de remplir les critères d'affiliation requis, les pouvoirs publics devraient étudier la possibilité de raccourcir de nouveau la période d'affiliation minimale ouvrant droit aux prestations de chômage, et de rendre cette disposition permanente. Les autorités devraient simultanément étendre les mécanismes de suivi et d'évaluation destinés à éviter les comportements opportunistes (par exemple, la création d'un emploi dont la durée ne dépasse pas la période minimum d'éligibilité).

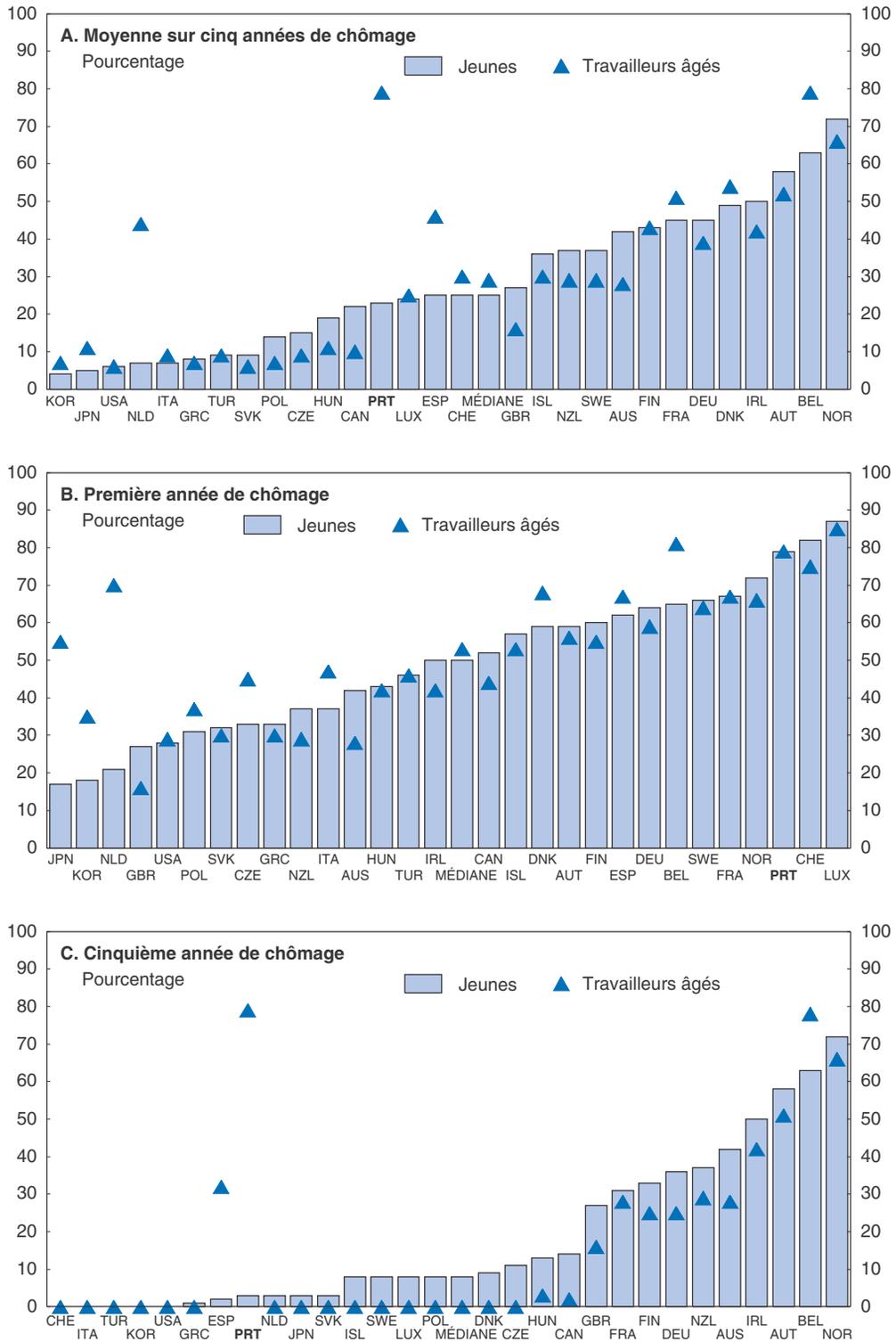
Parallèlement à l'assouplissement des critères de versement des allocations de chômage, le Portugal devrait continuer d'inciter au retour à l'emploi à la fois en renforçant les mesures d'activation et en diminuant la générosité du dispositif, notamment pour les salariés les moins jeunes¹⁷. En mai 2010, les autorités ont déjà fait un pas dans cette direction en définissant un nouveau cadre pour les taux de remplacement et en renforçant les sanctions applicables en cas de défaut de recherche d'emploi. La générosité du système d'indemnisation du chômage n'en reste pas moins liée à l'âge, et varie ainsi de manière frappante selon que le chômeur est jeune ou plus âgé. La définition de la période d'indemnisation est à cet égard tout à fait singulière, dans la mesure où elle dépend en partie de l'âge de l'individu au début de la période de chômage : elle augmente avec l'âge et la durée d'affiliation depuis la dernière période de chômage. Cette caractéristique est fort rare et constitue l'un des grands facteurs de l'actuel côté régressif du système, puisqu'on observe concrètement que ce sont les individus qui percevaient un revenu plus élevé avant d'être au chômage qui bénéficient le plus longtemps de prestations de chômage. Le système d'indemnisation du chômage est donc plus inégalitaire que ne le sont les salaires (Centeno et Novo, 2007).

Le système d'indemnisation du chômage, en raison de taux de remplacement relativement élevés et d'une durée d'indemnisation très longue, peut inciter à une faible offre de travail de la part des travailleurs âgés. De fait, les taux net de remplacement sont au Portugal, pour cette catégorie de chômeurs, parmi les plus élevés de la zone OCDE, et ne sont pas dégressifs sur la période de chômage (graphique 1.17). C'est pourquoi certains analystes du marché du travail ont critiqué l'existence dans le dispositif en vigueur d'un aléa moral excessif qui affaiblit l'offre de travail. Les données empiriques démontrent l'impact substantiel qu'ont les allocations de chômage versées au Portugal sur la durée du chômage comme sur les salaires minimums acceptés (Portugal, 2008 ; Addison et al., 2008 ; Addison et al., 2009).

Comparativement, le chômage s'est toujours situé à un niveau élevé pour les travailleurs d'un certain âge : le taux de chômage des hommes ayant entre 55 et 64 ans

**Graphique 1.17. La générosité de l'indemnisation du chômage :
travailleurs jeunes et moins jeunes**

Taux nets de remplacement à différents moments de la période de chômage, 2007



Source : OCDE, Modèles impôts-prestations.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330745>

s'élevait ainsi à 7.3 % en 2008, contre une moyenne OCDE européenne de 5.1 %. En outre, la durée moyenne des périodes de chômage des salariés âgés s'établit au Portugal à 32.8 mois, contre 24.4 mois en moyenne dans l'ensemble de la zone OCDE (données tirées de l'étude OCDE, 2009d). Le système d'indemnisation du chômage peut aussi favoriser les préretraites : les chômeurs de longue durée d'un certain âge, qu'ils perçoivent des allocations de l'assurance-chômage ou de l'assistance-chômage, bénéficient de conditions particulières en matière de retraite anticipée. Dans la pratique, les seniors chômeurs de longue durée ne sont aucunement incités à retrouver un emploi, et se servent du système comme d'une passerelle vers le statut de retraité.

Il convient de réduire l'écart de traitement lié à l'âge du chômeur, en permettant aux plus jeunes de bénéficier d'un soutien adapté et en fournissant aux moins jeunes des incitations à retrouver un emploi. La durée d'indemnisation et les taux de remplacement ne devraient pas être liés à l'âge ; les allocations devraient, pour tous, décroître avec la durée du chômage. La réforme de l'assurance-chômage visant à distribuer plus également les prestations en fonction de l'âge et à épauler l'offre de travail doit s'accompagner d'efforts continus pour rehausser la crédibilité de la politique d'activation des chômeurs, dans l'esprit du modèle de « flexicurité ».

La deuxième catégorie de travailleurs atypiques, les « faux travailleurs indépendants », sont en fait, souvent, des salariés temporaires, et se trouvent donc très exposés au risque de chômage. Les statistiques officielles ne les comptabilisant pas comme des travailleurs temporaires, il est difficile de les dénombrer, mais il semble bien qu'ils constituent une part non négligeable de la population active¹⁸. Plusieurs raisons expliquent la prévalence de ce mode contractuel au Portugal : i) la forte protection des travailleurs en CDI incite les entreprises à employer des travailleurs de manière moins formelle ; ii) par rapport aux salariés, les travailleurs indépendants sont actuellement assujettis à des cotisations de sécurité sociale plus faibles ; à cet égard, il convient de noter que le nouveau code contributif à la sécurité sociale (qui doit entrer en vigueur en 2011) devrait limiter les incitations des travailleurs et employeurs à recourir à ces dispositions ; iii) la progression de la part de l'emploi dévolue au secteur des services a suscité une demande croissante et concomitante de prestations extérieures à bas coût. Fin 2009, à peine plus de 60 % des chômeurs en touchaient (au titre de l'assurance-chômage ou de l'assistance-chômage)¹⁹. Le raccourcissement de la période d'affiliation au régime d'indemnisation du chômage devrait certes permettre de protéger les détenteurs d'un CDD qui perdent leur emploi, mais cette évolution ne fournira aucune garantie de ressources aux autres catégories de travailleurs atypiques, par exemple les « faux travailleurs indépendants » dans la même situation. Les autorités doivent veiller à ce que les catégories de chômeurs non couvertes par le système aient accès à des prestations de base adéquates, comme par exemple l'aide sociale au titre de la garantie minimum de ressources.

Tirer le meilleur parti des politiques actives du marché du travail

La crise a conduit le Portugal, comme la plupart des pays de l'OCDE, à accroître les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT). Cette décision est la bonne en cas de récession, et le Portugal doit faire preuve de volontarisme pour maintenir autant que possible son aptitude à fournir des services adaptés de prise en charge des dossiers de chômage et de réinsertion professionnelle. La plupart des surcroûts de dépenses prévus sont temporaires, et différentes dispositions ont déjà disparu en mai 2010 pour des motifs budgétaires. On trouvera à l'encadré 1.2 un résumé des principales

Encadré 1.2. Mesures prises à propos du marché du travail pour traiter la hausse du chômage

Le train de mesures *Iniciativa para o Investimento e o Emprego* (IIE) a été approuvé par le gouvernement en janvier 2009. La plupart de ces mesures ont été prorogées début 2010, mais certaines ont été retirées en cours d'année. Le programme cible les catégories les plus vulnérables de la population active : les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs temporaires et les seniors, et les chômeurs de longue durée. On peut résumer les principales mesures appliquées comme suit :

- Mesures visant à stimuler la demande de main-d'œuvre :
 - ❖ Réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux :
 - Réductions des charges sociales applicables aux emplois préservés (3 points de pourcentage en 2009 pour les microentreprises, les petites entreprises et les travailleurs seniors ; 1 point de pourcentage en 2010 pour les bas salaires). La réduction dépend du maintien du niveau de l'emploi dans l'année. La première mesure avait été retirée en mai 2010.
 - Réductions des charges sociales et des aides à l'embauche applicables aux nouvelles recrues (contrats à durée déterminée pour les chômeurs de longue durée, les jeunes et les chômeurs seniors). Les incitations à l'embauche sont subordonnées à une création nette d'emplois et au maintien de l'emploi pendant toute la durée du contrat de l'emploi créé.
 - ❖ Extension des dispositifs de chômage partiel dans l'automobile, le textile, l'habillement, le tourisme, l'ameublement et le secteur participant aux échanges internationaux. Le chômage partiel s'accompagne de formations aidées. Cette mesure avait été retirée en mai 2010.
- Mesures de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi : extension de l'aide à la recherche d'emploi proposée par les acteurs locaux (municipalités, entrepreneurs, associations de partenaires sociaux, organismes à but non lucratif).
- Extension de programmes de formation et d'initiation à la vie professionnelle : au profit de travailleurs en place subissant le chômage partiel, des jeunes apprentis, des jeunes chômeurs et des chômeurs s'étant recyclés.
- Garantie de ressources pour les travailleurs perdant leur emploi : prolongation de six mois du droit aux allocations de chômage et raccourcissement (365 jours de travail salarié, au lieu de 450) de la période d'affiliation nécessaire pour pouvoir prétendre à une indemnisation. Ces mesures ont été retirées en mai 2010.

mesures prises à propos du marché du travail via l'*Iniciativa para o Investimento e o Emprego*²⁰.

Les mesures de soutien à la demande de main-d'œuvre devraient être ciblées et temporaires

L'un des objectifs des PAMT est d'impliquer tous les chômeurs dans des activités intéressant l'emploi. Dans ce contexte, les mesures de soutien à la demande de main-d'œuvre promulguées au Portugal en réaction à la crise de l'emploi – réductions des charges sociales et embauche dans certaines catégories défavorisées, aides ciblées à l'emploi et développement des dispositifs de chômage partiel – appuient efficacement, en principe, en période de marasme, les régimes d'activation, notamment parce qu'elles

s'adressent aux travailleurs les plus vulnérables. Le Portugal doit continuer de suivre avec soin les performances de ces mesures une fois l'expansion revenue, car leur maintien trop prolongé peut faire obstacle à la reprise de l'emploi.

En réponse à la crise du marché de l'emploi, le Portugal a mis en œuvre de très nombreuses mesures temporaires visant à stimuler la demande de main-d'œuvre. Il s'agit majoritairement de réductions ciblées des coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les emplois préservés ou pour les nouvelles recrues issues de catégories défavorisées (voir l'encadré 1.2). Les réductions de charges sociales applicables aux emplois préservés ont visé les petites entreprises en 2009 et les bas salaires en 2010. Les réductions des charges sociales applicables aux embauches ont visé les chômeurs de longue durée, les jeunes et les chômeurs plus âgés. Les employeurs sont exonérés de charges sociales pendant trois ans (ou deux ans, en sus d'une aide à l'embauche) lorsqu'ils recrutent, en CDI et à temps plein, des chômeurs de longue durée ou des jeunes. Ils bénéficient d'une réduction de moitié des charges sociales quand ils embauchent un senior au chômage. Les entreprises doivent présenter un solde net positif d'embauches sur la période triennale, satisfaire à certaines normes comptables, remplir leurs obligations fiscales et sociales et ne pas être en retard dans le paiement des salaires. En ciblant exclusivement la création d'emplois nouveaux, les aides à l'embauche peuvent s'avérer plus efficaces que les réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux applicables aux emplois préservés, en particulier lorsqu'elles sont subordonnées à une augmentation nette de l'emploi, comme c'est le cas des subventions portugaises à la création d'emplois (OCDE, 2009a).

Les subventions à la création d'emplois peuvent amortir efficacement la crise du marché du travail, mais elles ont pâti au Portugal d'un faible taux d'utilisation, en raison peut-être des conditions relativement strictes qui sont imposées aux entreprises portugaises pour les percevoir. Les subventions ainsi mises en place au titre du *Programa Iniciativa Emprego* auraient pu être conçues et administrées plus efficacement. On pourrait, pour renforcer l'impact du dispositif, alléger les conditions d'octroi. Il serait ainsi possible d'assouplir l'obligation d'un solde net de création d'emplois sur trois ans, ainsi que le maintien de la nouvelle recrue dans son emploi pendant 36 mois également. La Turquie, par exemple, limite à une année le calcul du solde net d'embauches. Toutefois, il a été reconnu que ce type de mesure court le risque d'aggraver la précarité de l'emploi.

La récession actuelle a été l'occasion pour les dispositifs de chômage partiel d'occuper le devant de la scène de manière inhabituelle dans les pays de l'OCDE, y compris au Portugal, où cette forme de réduction du temps de travail a été temporairement étendue entre début 2009 et mai 2010. L'effectif global soumis au chômage partiel était ainsi trois fois plus élevé en janvier 2010 qu'en 2008. Les estimations disponibles laissent toutefois entendre que ces chiffres sont comparativement assez faibles et que le dispositif a concerné moins d'un pour cent des salariés en 2009 (OCDE, 2010c). Par rapport à d'autres pays européens, le dispositif portugais de chômage partiel a pu échouer à préserver l'emploi en 2009. En effet, OCDE (2010c) a récemment élaboré une mesure de l'impact à court terme de ce type de dispositif en estimant la variation en pourcentage de l'emploi en CDI qu'on peut lui attribuer. Selon cette analyse, le dispositif de chômage partiel a eu au Portugal une incidence proportionnellement réduite par rapport à d'autres pays ayant mis en place de telles mesures²¹. Ce résultat traduit essentiellement la faible utilisation du chômage partiel au Portugal en 2009, mais aussi la relative modestie du choc subi par la production. Les conditions d'attribution, à savoir notamment l'obligation d'activités de formation, risquent de réduire encore cette utilisation, mais peuvent contribuer à atténuer

les effets de délestage qui surgissent lorsque de tels dispositifs viennent soutenir des emplois non viables. Comme nous l'avons indiqué pour les subventions à la création d'emplois, les pouvoirs publics doivent rechercher un équilibre entre conditionnalité stricte et déperdition nette potentiellement importante.

Sur le long terme, les études disponibles indiquent que les mesures de soutien de la demande de main-d'œuvre ne sont pas efficaces pour empêcher des facteurs transitoires de détruire des réinsertions de qualité. Il n'est pas facile de cibler efficacement le soutien d'emplois « viables », en particulier lorsque les marchés du travail se dégradent rapidement. La protection des emplois dans des secteurs dont la productivité chute ou est déjà basse s'accompagne du risque de trop ralentir l'ajustement structurel du Portugal, au détriment de la croissance et de la productivité. Pour éviter de protéger les « mauvais » emplois et d'entraver la croissance de l'emploi lors d'une reprise postérieure, il importe de fixer des limites temporelles claires et crédibles aux mesures de soutien à la demande de main-d'œuvre qui subsistent. Si elles s'appliquent trop longtemps, ces mesures risquent de brider la croissance de l'emploi et de la productivité pendant la reprise, en restreignant une réaffectation efficiente des travailleurs dans les entreprises et les secteurs d'activité. S'il veut soutenir l'emploi à plus long terme, le Portugal doit envisager, comme nous le verrons au chapitre 2, de réformer largement la structure de l'imposition (en passant de l'imposition du travail à celle de la consommation).

Peut-être le faible taux d'utilisation du chômage partiel au Portugal résulte-t-il de caractéristiques structurelles qui incitent les ajustements du marché du travail à porter exclusivement sur la variable de l'emploi – et presque toujours de l'emploi temporaire – plutôt que sur celle de la durée du travail : on pense ainsi d'abord à la réglementation relativement rigide de la durée du travail, qui ne facilite pas les ajustements du temps de travail des salariés par les entreprises²² ; puis à la prévalence du travail temporaire et à la flexibilité découlant du licenciement des travailleurs temporaires, grâce auxquelles il est plus facile pour les entreprises de licencier leurs salariés que d'ajuster leur temps de travail. Il faut ainsi noter que le Portugal est avec la Suède le seul pays de l'OCDE où la durée du travail s'est accrue durant la récession (OCDE, 2010c). Le code du travail 2009 facilite la mise en place de formules modulables d'organisation du travail au niveau de chaque entreprise ou par le biais des conventions collectives. Dans ce contexte, le Portugal devrait continuer à insuffler davantage de flexibilité dans sa réglementation du temps de travail ; il faciliterait ainsi l'ajustement de la durée du travail par rapport à la demande de main-d'œuvre en temps de crise, et réduirait peut-être les pertes d'emplois. L'assouplissement des formules modulables d'organisation du travail aurait par ailleurs pour effet de stimuler l'offre de main-d'œuvre à plus long terme (Causa, 2008).

Le développement de la formation doit s'accompagner d'un renforcement des outils d'information et d'activation

Dans sa réaction à la crise du marché du travail, le Portugal a fortement mis l'accent sur la formation des chômeurs, des salariés risquant de perdre leur emploi et d'autres catégories ciblées d'inactifs, comme par exemple les jeunes. Le développement ciblé de la formation est une initiative à saluer, en particulier parce que plusieurs éléments portent à croire que l'équilibre coûts-avantages de la formation des chômeurs est en général plus favorable pendant une récession que lorsque le marché du travail se reprend. Les coûts d'opportunité du temps passé à se former sont moindres lorsque les emplois se sont raréfiés. Par ailleurs, les replis économiques sont souvent associés à des accélérations du

changement structurel, ce qui signifie qu'un nombre fréquemment élevé de salariés mis au chômage peut avoir besoin de changer de secteur ou de métier pour retrouver un emploi, et est donc probablement susceptible de pouvoir tirer parti – ou même d'avoir besoin – d'une formation.

À l'instar du dispositif de chômage partiel, l'offre de formation ciblée sur les chômeurs rencontre toutefois moins de succès que ne le prévoit le budget. En 2010, les efforts des pouvoirs publics visent d'abord à favoriser une meilleure détection des formations disponibles pour les chômeurs, ainsi que l'accès aux mesures actives pour l'emploi. Ces initiatives devraient être prorogées de manière à mieux toucher les catégories visées en menant des campagnes d'information, en formant le personnel du service public de l'emploi (SPE) à les informer sur les nouvelles priorités, et en impliquant des acteurs locaux. Les agences du SPE devraient tenir des sessions d'information collective sur les formations accessibles aux chômeurs. Le Portugal devrait aussi mieux cibler les catégories vulnérables – immigrants, par exemple – avec ses PAMT. Des analyses empiriques montrent que les travailleurs qui immigreront durant une récession subissent des effets immédiats, mais aussi de long terme, liés aux difficultés du marché du travail qui prévalent à leur arrivée (OCDE, 2009c). Il convient de renforcer les programmes d'intégration de cette catégorie de travailleurs, notamment parce qu'elle n'est en général pas ciblée par les PAMT génériques.

Dans le contexte actuel et dans une optique de long terme, il faut poursuivre les efforts visant à améliorer les échanges d'information entre le SPE et les centres de formation, dont notamment les centres *Novas Oportunidades*. Il existe aujourd'hui une multiplicité de prestataires en matière de formation des chômeurs : centres de formation professionnelle qui dépendent directement du SPE, *Centros de Formação Profissional de Gestão Directa*, centres de formation professionnelle thématiques, industriels ou sectoriels (dans l'automobile, la chaussure, l'alimentaire, la construction, le liège, le textile...), *Centros de Formação Profissional de Gestão Participada* et centres *Novas Oportunidades*. La coordination est essentielle dans le contexte de la politique d'activation afin de s'assurer que les allocataires sont plus à même de trouver un emploi. Elle contribuera aussi à un plus large recours aux programmes de formation. Plus généralement, l'échec rencontré par les programmes de formation, auxquels peu de chômeurs s'inscrivent, soulève de fortes inquiétudes quant à l'efficacité des PAMT du Portugal. Pourtant, compte tenu de la proportion élevée de chômeurs de longue durée et du risque que cette proportion s'accroisse du fait de la crise, les autorités doivent travailler pour améliorer la teneur des PAMT et les outils d'activation utilisés par le SPE. Plusieurs mesures visant à promouvoir l'efficacité du SPE sont déjà engagées, notamment la désignation de « gestionnaires de l'emploi » chargés d'améliorer le processus d'appariement des demandes et des offres d'emploi en définissant plus précisément les besoins respectifs des demandeurs d'emploi et des employeurs, ainsi que la mise au point d'outils de suivi des entretiens d'embauche. Une politique d'activation efficace bonifierait les incitations au retour à l'emploi, notamment lorsqu'elles sont affaiblies par la générosité du système d'indemnisation du chômage en vigueur au Portugal.

Selon des études empiriques, les programmes d'assistance à la recherche d'un emploi et la formation professionnelle permanente accélèrent la réinsertion des allocataires et des autres demandeurs d'emploi. Ces conclusions ont incité à suggérer – entre autres dans la Stratégie révisée de l'OCDE pour l'emploi de 2006 – que lorsque la période de chômage se prolonge, la participation obligatoire à des programmes actifs du marché du travail peut

contribuer à améliorer les perspectives d'emploi en réduisant le risque de chômage de longue durée et de sortie du marché du travail (voir OCDE, 2007)²³. Cette préoccupation est particulièrement vive à propos du Portugal, où le chômage de longue durée est relativement élevé et les périodes de chômage relativement longues, notamment pour les travailleurs d'un certain âge. En principe, les allocataires doivent suivre les conseils d'orientation vers un PAMT que leur prodigue leur conseiller du SPE, mais leur participation ne dépend pas de leur ancienneté dans le chômage. Cette faiblesse du régime d'activation, associée à la générosité des prestations de chômage pour les chômeurs de longue durée et en particulier pour les chômeurs âgés, peut expliquer l'ampleur du chômage de longue durée et des seniors. Le Portugal devrait créer pour tous les allocataires, après une durée de chômage clairement définie, une obligation de participation à des programmes de formation ou à d'autres programmes actifs, comme le font quelques autres pays de l'OCDE (Australie, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) et comme les autorités l'envisagent actuellement. D'autres ciblage pourraient voir le jour par le biais de seuils différents pour les demandeurs d'emploi jeunes et seniors, à l'instar de ce qui se fait au Royaume-Uni et au Danemark²⁴.

Il faut absolument donner aux chômeurs inscrits à des programmes actifs du marché du travail le temps de poursuivre leur recherche d'emploi, et au SPE la possibilité de contrôler cette recherche, car l'acceptation d'un emploi prend normalement le pas sur la participation à un programme d'assistance. Il faudrait donc que les programmes actifs ne soient pas des activités à plein temps. Pourraient faire exception à cette règle certains types de stages de formation à ne pas interrompre avant leur terme. Au Portugal, les chômeurs inscrits à des programmes actifs sont exemptés de toute obligation de recherche d'emploi. Il faudrait revenir sur cette disposition, et procéder aux vérifications utiles, ce qui suppose d'inclure dans les programmes de formation des moments libres pour la recherche d'emploi.

L'aide à la recherche d'emploi incombe habituellement aux centres de l'*Instituto de Emprego e Formação Profissional* (IEFP), dénomination officielle du SPE portugais. La crue du chômage entraîne une forte baisse du ratio conseillers/clients dans les agences du SPE. On peut donc se montrer préoccupé quant à sa capacité de prise en charge des dossiers toujours plus nombreux des salariés qui, au Portugal, perdent leur emploi : s'il est vrai que l'efficacité de l'assistance fournie aux chômeurs peut baisser par rapport à celle des politiques de formation dès lors que la situation du marché du travail se tend, il s'avère très important d'empêcher les nouveaux chômeurs de se déconnecter du marché du travail. Il faut donc imposer le maintien des éléments centraux des régimes d'activation (élaboration d'un plan individuel de réinsertion, rencontres régulières avec le conseiller du SPE et obligations de recherche active d'un emploi, notamment), même si l'on estime nécessaire de les appliquer sous une forme quelque peu diluée.

Les autorités n'ont pas développé les aides et les services d'orientation proposés par le SPE en matière de recherche d'emploi, mais elles ont soutenu la création en 2009 de 425 nouveaux bureaux, les *Gabinetes de Inserção Profissional* (GIP), qui ont pour fonction d'épauler les chômeurs. Les GIP sont des entités publiques et privées à but non lucratif financées par l'IEFP. Les municipalités, les associations de partenaires sociaux et les établissements d'enseignement peuvent être candidats à ce statut. L'IEFP donne son approbation, définit les activités et les objectifs, et apporte un soutien financier. Le recours accru à une multiplicité d'acteurs locaux introduit une flexibilité qui permet d'adapter les différents services de retour à l'emploi à la situation des marchés locaux du travail. Cette

évolution peut permettre de compenser le surcroît de dossiers gérés par le SPE et, au moins un peu, d'améliorer la fourniture diligente de services d'activation, mais il importerait de surveiller la qualité et l'efficacité de ces nouveaux services d'orientation fournis aux chômeurs. Gérer la performance des services d'emploi aux termes d'un contrat quasiment commercial soulève un certain nombre d'enjeux pour un organisme public, ce qui suppose de mettre en place des mécanismes efficaces de suivi.

Encadré 1.3. Principales recommandations visant à rééquilibrer l'économie vers la croissance durable

Réduire les déficits de la balance courante

- Prolonger le gel des salaires nominaux du secteur public jusqu'à 2013 afin de donner le ton au secteur privé et d'encourager les accords à moyen terme entre partenaires sociaux, dans l'optique de restaurer la compétitivité des coûts. Le passage d'une fiscalité pesant sur le travail à une fiscalité de la consommation et de la propriété (chapitre 2) pourra adoucir le processus d'ajustement.

Restaurer la viabilité budgétaire

- Veiller à ce que les mesures d'assainissement continuent d'être appliquées de façon stricte, même si la conjoncture s'avère pire que prévu.
- Si de vives tensions venaient à resurgir sur le marché, menaçant la viabilité de la dette et, potentiellement, l'offre de crédit à l'économie, il pourrait s'avérer nécessaire d'envisager un resserrement des mesures.
- Adopter un cadre de dépenses à moyen terme appuyé sur une règle de dépenses.
- Veiller à ce que les efforts de restriction des dépenses soient partagés par tous les échelons administratifs.
- Le cas échéant, réduire les dépenses fiscales et relever les impôts créant le moins de distorsions.

Accroître l'utilisation de la main-d'œuvre

- Durant la crise qui frappe le marché du travail, faire en sorte que les travailleurs licenciés atypiques – travailleurs temporaires, « faux travailleurs indépendants » – puissent toucher des allocations de chômage ou des prestations de base.
- Raccourcir la période d'affiliation ouvrant droit à l'indemnisation du chômage pour la rapprocher de la moyenne OCDE ; pérenniser cette évolution.
- À moyen terme, réformer le dispositif d'indemnisation du chômage en veillant à ce que la durée d'indemnisation et les taux de remplacement ne soient pas liés à l'âge. Les prestations versées doivent décroître pour tous à raison de la durée du chômage.
- Pour atténuer le dualisme du marché du travail, limiter davantage la législation de protection de l'emploi applicable aux contrats ordinaires.
- Dès la reprise du marché de l'emploi, faire disparaître rapidement les dispositifs de soutien à la demande de main-d'œuvre qui sont encore en vigueur.
- Continuer d'accroître la flexibilité des réglementations de la durée du travail pour favoriser les ajustements du temps de travail plutôt que ceux de l'emploi.
- Chercher à accroître le recours aux programmes de formation des chômeurs, en appliquant des mesures visant des catégories précises, par exemple des sessions d'information dans le service public de l'emploi. Veiller à l'efficacité des échanges d'information entre les centres de formation des chômeurs et le SPE.

Encadré 1.3. Principales recommandations visant à rééquilibrer l'économie vers la croissance durable (suite)

- Accroître le ciblage des plus vulnérables – en particulier les jeunes et les immigrants – par les PAMT.
- Rendre obligatoire la participation à des formations au bout d'une durée déterminée de chômage.
- Conserver l'obligation de recherche d'emploi des chômeurs inscrits à une formation et valider la réalité de cette recherche. Concevoir les programmes de formation de façon à laisser aux participants du temps pour leur recherche d'emploi.
- Suivre la qualité et l'efficacité des multiples services d'orientation proposés aux chômeurs.

Notes

1. Les estimations de l'OCDE suggèrent une réduction maximale du niveau de la production potentielle du Portugal d'environ 3 % aux alentours de 2013.
2. La nette appréciation réelle vis-à-vis de l'Allemagne estimée sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier est confirmée par l'utilisation des coûts unitaires de main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie, qui sont souvent jugés plus fiables d'un point de vue statistique. Selon les calculs de Banco de Portugal, les coûts unitaires de main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie ont augmenté de 30 % entre 1999 et 2009 (ce chiffre tient compte de la récente publication des données des comptes nationaux fondées sur l'année de base 2006, et ne sont donc plus influencés par la forte croissance des transferts au régime de retraite des fonctionnaires, CGA, qui dans le passé avait entraîné une surestimation de la hausse des coûts de main-d'œuvre au Portugal). Ainsi mesurée, l'appréciation réelle par rapport à l'Allemagne au cours de la même décennie (1999-2009) s'établit à 23 %, contre 24 % pour le seul secteur manufacturier (graphique 1.3).
3. On a recouru à cette comparaison dans l'Étude précédente car ces pays et le Portugal exportent souvent les mêmes produits vers les mêmes marchés, comme par exemple des automobiles vers l'Allemagne. On dispose moins facilement de données comparables sur l'Asie émergente.
4. La part de l'Angola dans l'indicateur des marchés d'exportation est celle de 2005.
5. Dorénavant, nous incluons dans la balance courante les transferts de capitaux, bien que ceux-ci soient classés dans le compte dit de capital.
6. Contre 82 % en 2007 (données de l'AIE). La dépendance énergétique est calculée comme la différence entre la production d'énergie unitaire et d'énergie primaire divisée par l'approvisionnement total en énergie primaire.
7. Fin 2009, le secteur manufacturier ne représentait que 12.9 % de l'ensemble des prêts octroyés à des sociétés non financières, contre 19.3 % pour le secteur de la construction et 19.7 % pour les activités immobilières (Banco de Portugal, 2010).
8. Sur la base de l'hypothèse d'un niveau d'équilibre atteint avec un taux d'intérêt implicite de la position au regard des investissements internationaux égal à 5.5 % (les valeurs réelles de 2008 et 2009 ont avoisiné 5 %) et une croissance nominale du PIB de 3.5 %.
9. Selon OCDE (2004), le Portugal est un « pays à fort degré d'extension administrative ». D'après l'examen annuel du Portugal par l'Observatoire européen des relations industrielles, le nombre de décrets d'extension publiés par le ministère du Travail a presque doublé par rapport à l'année précédente, même si cela reflète pour partie des retards dans la publication de ces décrets.
10. L'économie souterraine portugaise en 2007 était estimée par ces auteurs à 19.2 % du PIB officiel, contre 13.9 % pour la moyenne non pondérée de 21 pays de l'OCDE.
11. Bien entendu, l'incertitude entourant ces estimations est grande ; il faut donc les prendre avec beaucoup de réserves. Elles peuvent toutefois donner une idée des enjeux qui se profilent.

12. Comme il n'existe pas de données trimestrielles comparatives sur les taux d'activité, on a recours dans ce chapitre à des séries annuelles, qui sont disponibles de façon continue dans les différents pays.
13. Cette section s'inspire de travaux empiriques présentés dans OCDE (2009a). En outre, s'agissant du Portugal, l'analyse empirique n'a pas permis, faute de données suffisantes, de se pencher sur la vulnérabilité conjoncturelle relative des individus ayant différents niveaux d'études : les conclusions à cet égard sont issues de résultats concernant la zone OCDE.
14. Les coûts de remplacement du personnel dépendent de facteurs tels que l'ancienneté dans l'emploi, le type de contrat et les compétences propres à l'entreprise. Fait important, ces coûts transfèrent la charge de l'ajustement aux fluctuations conjoncturelles des travailleurs en place (c'est-à-dire pour lesquels les coûts de remplacement sont relativement élevés) aux travailleurs extérieurs à l'entreprise (c'est-à-dire relativement peu expérimentés ou protégés).
15. Données OCDE tirées de l'édition 2010 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. Les données du premier trimestre 2009 ont été utilisées pour les comparaisons car peu de pays disposent de données pour le deuxième trimestre de la même année. S'agissant du Portugal, pour lequel on a des données, la part de l'emploi temporaire dans l'emploi total était de 18 % au deuxième trimestre 2009.
16. La volatilité du marché du travail se mesure à l'aune de la volatilité conjoncturelle du nombre d'heures travaillées (synthétisée en calculant l'écart type relatif de sa composante conjoncturelle).
17. Cette question pourrait être étudiée par les partenaires sociaux dans le contexte du pacte pour l'emploi (*Pacto para o Emprego*).
18. On peut, pour identifier ces travailleurs, recourir à la classification de la sous-traitance établie par l'INE (*Instituto Nacional de Estatística*), en gardant à l'esprit que tous les sous-traitants non salariés ne sont pas des « faux travailleurs indépendants ». Ces personnes sont des travailleurs indépendants, populairement dénommés « *recibos verdes* ». Il faut remarquer que cette catégorie de travailleurs a nettement augmenté depuis 1998, passant de 42 000 à 81 000 personnes, c'est-à-dire de 1 à 2 % de l'emploi total. Elle affiche le comportement procyclique que l'on peut attendre de cette forme atypique d'emploi temporaire. Toutefois, ces chiffres représentent une limite inférieure en termes d'estimation, car on trouve des « faux travailleurs indépendants » dans d'autres groupes de la population active.
19. Cette estimation repose sur les effectifs d'allocataires du système d'indemnisation du chômage précisés dans le questionnaire OCDE-CE de 2010 et dans la base de données des *Principaux indicateurs économiques de l'OCDE* (niveau de chômage standardisé pour le quatrième trimestre 2009). Il faut toutefois reconnaître que la hausse de ces effectifs a été plus forte que celle du chômage.
20. Cette section exploite le questionnaire sur les politiques sociales et de l'emploi menées en réaction à la crise économique actuelle qui a été diffusé par l'OCDE et la Commission européenne en février 2009, puis actualisé début 2010. Ces éléments ont été utilisés dans les éditions 2009 et 2010 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (OCDE, 2009a, 2010c).
21. Il faut assortir cette analyse d'une mise en garde importante : elle présente les effets moyens en fonction du taux de participation et de l'ampleur du recul de la production, alors que ces deux éléments ne sont pas les seuls facteurs déterminant l'efficacité. Pour de plus amples détails sur la méthodologie, voir OCDE (2010c).
22. Le Portugal affiche des primes élevées pour les heures supplémentaires (indemnisation moyenne horaire des heures supplémentaires en pourcentage du salaire horaire normal pour un salarié effectuant une heure supplémentaire par jour sur la semaine de travail de cinq journées), et de brèves périodes de détermination de la moyenne (nombre maximum de semaines sur lequel peut être calculée la moyenne d'une augmentation de dix heures de l'horaire hebdomadaire) (OCDE, 2010c).
23. Pour d'autres éléments probants à ce sujet, voir Kluge (2006).
24. De fait, le gouvernement est en train de préparer un projet de loi qui ferait obligation aux chômeurs âgés n'ayant pas fait d'études secondaires de s'inscrire dans les centres *Novas Oportunidades*.

Bibliographie

- Addison, M. Centeno et P. Portugal (2008), « Unemployment Benefits and Reservation Wages: Key Elasticities from a Stripped-down Job Search Approach », *Economica*, London School of Economics and Political Science, vol. 77(305), p. 46-59.
- Addison, M. Centeno et P. Portugal (2009), « Do Reservation Wages Really Decline? Some International Evidence on the Determinants of Reservation Wages », *Journal of Labor Research*, vol. 30 (1), p. 1-8.
- Amador, J. et S. Cabral (2008), « The Portuguese Export Performance in Perspective: a Constant Market Share Analysis », *Banco de Portugal Economic Bulletin*, automne, p. 201-221.
- Banco de Portugal (2010), *Relatório de Estabilidade Financeira*, Maio, Lisbonne.
- Bassanini et Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations*, n° 35, OCDE, Paris.
- Blanchard (2007), « Adjustment Within the Euro: The Difficult Case of Portugal », *Portuguese Economic Journal*, vol. 6, n° 1, p. 1-21.
- Boeri, T. (2010), « Institutional Reforms in European Labour Markets », projet de document non publié.
- Causa, O. (2008), « Facteurs explicatifs des différences du nombre d'heures travaillées entre les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, 2009.
- Centeno, M. et A. Novo (2007), « The Regressivity of Unemployment Insurance: Identification of the Income Effect through the July 1999 Legislation », *Banco de Portugal Economic Bulletin*, automne, p. 127-143.
- Centeno, M., C. Machado et A. Novo (2008), « The Anatomy of Employment Growth in Portuguese Firms », *Banco de Portugal Economic Bulletin*, Summer 2008, pp. 65-89.
- Centeno, J., R. Maria et A. Novo (2009a), « Unemployment: Supply, Demand, and Institutions », in Département de l'économie et de la recherche, Banco de Portugal, *The Portuguese Economy in the Context of Economic, Financial and Monetary Integration*, Banco de Portugal.
- Centeno, M., C. Machado et A. Novo (2009b), « Excess Turnover and Employment Growth: Firm and Match Heterogeneity », mimeo.
- Feld, L.P. et F. Schneider (2010), « Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries », *German Economic Review*, vol. 11, n° 2, pp. 109-149.
- Kahn, L. (2007), « Employment Protection Reforms, Employment and the Incidence of Temporary Jobs in Europe: 1995-2001 », *IZA Discussion Paper*, n° 3241, Bonn.
- Kluve, J. (2006), « The Effectiveness of European Active Labour Market Policy », *IZA Discussion Paper*, n° 2018, Bonn.
- Lamo, A., J.J. Perz et L. Schuknecht (2008), « Public and Private Sector Wages. Co-movement and Causality », *European Central Bank Working Paper Series* n° 963.
- Lindbeck, A. et D. J. Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Lindbeck, A. et D. J. Snower (2001), « Insiders Versus Outsiders », *Journal of Economic perspectives*, vol. 15, n° 1, p. 165-188.
- Loureiro, J. (coord.), A. Pina, J. Catarino, P. Rodrigues, F. Barreiro, V. Fernandes et B. Anderson (2008), *Orçamentação por Programas*, Relatório Final da Comissão para a Orçamentação por Programas (nomeada pelo Despacho n° 3858-A/2007 do Ministro de Estado e das Finanças).
- Machin, S. et A. Manning (1999), « The Causes and Consequences of Long-term Unemployment in Europe », dans O. C. Ashenfelter et D. Card (dir. pub.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, North Holland.
- Marques, C.R, F. Martins et P. Portugal (2009), « Price and Wage Setting in Portugal », in Economics and Research Department, Banco de Portugal, *The Portuguese Economy in the Context of Economic, Financial and Monetary Integration*, Banco de Portugal.
- OCDE (2004), « Wage Settings Institutions and Outcomes », chapitre 3 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « Activation des chômeurs : ce que font les pays », chapitre 5 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *OECD Review of Budgeting in Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Perspectives des migrations internationales 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), « La crise de l'emploi – quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ? », à paraître, Éditions de l'OCDE, Paris. Disponible exclusivement en ligne à l'adresse www.oecd.org/employment/outlook.
- OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, OCDE, Paris.
- Ottaviano, G., D. Taglioni et F. Di Mauro (2009), « The Euro and the Competitiveness of European Firms », *Economic Policy*, édition de janvier 2009, p. 6-53.
- Portugal, P. et M. Centeno (2001), « Os Salários da Função Pública », *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Setembro, pp. 91-100.
- Portugal, P. (2006), « Wage Setting in the Portuguese Labour Market: A Microeconomic Approach », *Banco de Portugal Economic Bulletin*, automne 2006, pp. 89-100.
- Portugal, P. (2008), « Unemployment Duration in the Portuguese Labour Market », *Banco de Portugal Economic Bulletin*, hiver 2008, p. 55-71.
- Traxler, F., S. Blaschke et B. Kittel (2001), « National Labour Relations in International Markets, A Comparative Study of Institutions, Change », and Performance, Oxford University Press, Oxford.
- Vieira, J. Cabral, A. Menezes et P. Gabriel (2005), « Low Pay, Higher Pay and Job Quality: Evidence for Portugal », *Applied Economic Letters*, vol. 12, p. 505-511.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les mesures prises en application des recommandations d'action formulées dans l'Étude économique 2008 du Portugal en matière d'assainissement budgétaire et de marché du travail. Les recommandations qui font leur apparition dans la présente Étude font l'objet d'un encadré à la fin de chaque chapitre.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation
A. Garantir la poursuite de l'assainissement budgétaire	
Réformes de l'administration	
Veiller à mettre intégralement en œuvre le nouveau système de gestion des ressources humaines de l'administration. Mettre en place une formation de l'encadrement de manière à renforcer les capacités de gestion des ressources humaines requises dans le nouveau système axé sur les résultats.	Des réformes importantes ont été mises en œuvre dans les domaines des carrières, de la mobilité du personnel, de l'évaluation des performances et de l'avancement. Une formation à l'intention des gestionnaires a été introduite en 2006 et des programmes de formation spécifiques pour chaque niveau de gestion ont été mis en place. Plus de 7500 gestionnaires de l'administration publique y ont participé.
Instituer des programmes pour aider les agents couverts par le mécanisme de mobilité (centrale d'échange de personnel) à trouver un nouvel emploi dans les secteurs public ou privé, au moyen par exemple d'actions de recyclage et de soutien à la recherche d'emploi, de façon à accroître l'efficacité de la centrale d'échange.	Le « <i>Programa MOBILes</i> », programme de formation professionnelle, a été lancé et en est actuellement à sa troisième édition. Des accords ont été noués pour affecter des agents de la centrale d'échange à des établissements sociaux.
Retraites	
Suivre et évaluer les évolutions futures et, le cas échéant, prendre des mesures pour viabiliser les régimes de retraite contributifs.	Le PSC de mars 2010 envisage une convergence plus rapide du régime de retraite des fonctionnaires (CGA) avec le régime général.
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 d'éviter qu'ils n'affichent systématiquement des pertes qui les désavantageraient dans leurs négociations avec les fournisseurs ou qui entraîneraient une hausse des prix des intrants.	Pas de mesure.
Entreprises publiques	
Améliorer la gouvernance des entreprises publiques, envisager de séparer la fonction d'actionnaire (ministre des Finances) de la fonction de régulateur (ministre du secteur considéré 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.	La plupart des dirigeants d'entreprises publiques ont déjà signé avec l'actionnaire des contrats de performance managériale leur assignant des objectifs tant financiers qu'opérationnels. Des contrats de service public fondés sur la régulation des performances sont mis en place dans le secteur des transports publics (chapitre 3).

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation
<p>Transparence des comptes publics</p> <p>Publier des données supplémentaires pour renforcer la transparence ; en particulier, communiquer la dette publique totale à l'inclusion de la dette totale des entreprises publiques (que celle-ci soit ou non garantie par l'État), et les dépenses globales de santé, y compris les postes de dépenses traditionnels, mais aussi les dépenses fiscales.</p>	<p>Le site Internet du Trésor propose chaque trimestre des rapports sur la dette totale des entreprises publiques et la dette garantie (<i>www.dgtf.pt</i>). Le PSC 2010 envisage de définir des seuils de croissance de l'endettement des entreprises publiques (le ministère des Finances a annoncé une baisse de ces seuils (contraignants) qui les ferait passer de 7 % en 2010 à 4 % en 2013).</p>
<p>Améliorer la gestion des finances publiques à moyen terme</p> <p>Instaurer une règle de dépenses pour aider au maintien de la discipline dans ce domaine et éviter le retour de déficits budgétaires importants.</p>	<p>En 2010, un groupe de travail faisant rapport au ministre d'État, ministre des Finances a été chargé de présenter un projet de révision de la loi-cadre du budget. Les objectifs sont notamment les suivants : <i>i)</i> définir un cadre pluriannuel pour la programmation budgétaire ; <i>ii)</i> définir l'ensemble des organismes publics intervenant dans le processus budgétaire, en veillant à se rapprocher le plus possible des critères des comptes nationaux ; <i>iii)</i> définir le calendrier du processus budgétaire ; <i>iv)</i> améliorer les mécanismes de fourniture d'informations.</p>
B. Améliorer le fonctionnement du marché du travail	
<p>Assouplir la législation relative à la protection de l'emploi à durée aussi bien déterminée qu'indéterminée, en vue notamment de faciliter les licenciements individuels et de simplifier les procédures afin d'encourager l'embauche et de favoriser l'ajustement.</p>	<p>En 2008, le gouvernement a légiféré pour revoir le code du travail, et pris des mesures visant à faciliter l'application de la loi. Le nouveau code du travail est entré en vigueur en 2009. Ses principales modifications ont consisté à réduire les complications procédurales en matière de licenciements individuels bénéficiant d'un contrat de travail ordinaire et à accroître la flexibilité des modalités de licenciement. Ces mesures témoignent d'un assouplissement notable de la LPE pour 2009.</p>
<p>Renforcer la flexibilité interne, pour le temps de travail et l'organisation du travail.</p>	<p>Le nouveau code du travail assouplit l'aménagement de la durée du travail au niveau de l'entreprise ou dans les conventions collectives.</p>
<p>Engager la réforme proposée pour les programmes actifs du marché du travail lorsqu'un accord aura été trouvé avec les partenaires sociaux ; en assurer la mise en œuvre intégrale en diminuant le nombre de programmes et en évaluant leurs coûts et leurs avantages, dans l'optique de renforcer 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.</p>	<p>À la suite de la crise, le gouvernement a accru les dépenses consacrées aux politiques actives du travail (trains de mesures <i>Iniciativa Emprego</i> 2009 et 2010). Il a apporté son soutien à la mise en place de nouvelles entités à but non lucratif d'aide aux chômeurs (<i>Gabinetes de Inserção Profissional</i>). Il a développé la formation et l'insertion professionnelle de catégories spécifiques de chômeurs telles que les jeunes. En mai 2010, il a resserré les mécanismes d'activation applicables aux bénéficiaires d'allocations de chômage.</p>

ANNEXE 1.A2

Mesures d'assainissement budgétaire¹

	2010	2011	2012	2013
	Effets directs résultant de la comparaison à politiques constantes ¹ , % du PIB			
BAISSE DES DÉPENSES				
Rémunération des salariés				
Fortes restrictions salariales (dont une diminution de l'indemnisation liée au travail et un blocage des compléments non obligatoires de salaire), gel des admissions dans la fonction publique	0.11	0.36	0.58	0.84
Dépenses sociales				
Prestations sociales des régimes de sécurité sociale non contributifs (gel de la valeur nominale et octroi obligatoire sous conditions de ressources pour toutes les prestations non contributives, plafonnement des transferts du budget de l'État) ; suppression progressive anticipée des mesures anticrise	0.08	0.29	0.45	0.54
Gestion et maîtrise des dépenses de santé – contrôle interne ; mise en œuvre de contrats de service public et de mécanismes incitatifs dans le dispositif national de soins de santé ; politique médicale, ordonnances électroniques ; et services diagnostiques et thérapeutiques supplémentaires	0.00	0.20	0.30	0.39
Accélération de la convergence entre le régime de retraite des fonctionnaires (CGA) et le régime général de la sécurité sociale, dont application dès le début de la période de la nouvelle règle visant à pénaliser les retraites anticipées, et passage intégral de l'âge de la retraite à 65 ans dès 2012-13	0.00	0.03	0.05	0.06
Dépenses de consommation intermédiaire				
Réduction et rationalisation des dépenses d'exploitation, plafonnement des dépenses de sous-traitance (projets, études, avis d'experts et services de consultants plafonnés à 90 millions d'euros par an) et des dépenses d'équipement militaire (révision du Programme de financement militaire portant diminution de 40 % des montants annuels prévus)	0.07	0.30	0.19	0.20
Subventions				
Diminution des transferts au secteur des entreprises publiques grâce à l'adoption de mesures de rationalisation et de viabilisation financière	0.05	0.08	0.08	0.08
Charge d'intérêts				
Diminution des versements d'intérêts de la dette publique générale grâce à des opérations de privatisation	0.00	0.03	0.07	0.10
Dépenses d'investissement				
Report de deux années des liaisons ferroviaires à grande vitesse Lisbonne-Porto et Porto-Vigo afin d'éviter tout impact financier jusqu'en 2013	0.00	0.00	0.13	0.19
Autres diminutions des dépenses d'investissement (dont l'engagement de ne pas concéder de nouvelles infrastructures routières, de ramener progressivement l'investissement à son niveau d'avant la crise et de réduire les transferts aux collectivités locales et aux entreprises publiques)	0.22	0.71	0.88	1.02
HAUSSE DES RECETTES				
Diminution des allègements et avantages fiscaux (dépenses fiscales)				
Imposition des plus-values boursières au taux de l'impôt sur le revenu (IR) de 20 %	0.00	0.14	0.14	0.14
Limitation des allègements et avantages applicables à l'IR	0.00	0.26	0.26	0.26
Diminution de l'allègement d'IR applicable spécifiquement aux pensions dépassant 22 500 euros/an	0.00	0.06	0.06	0.06

	2010	2011	2012	2013
	Effets directs résultant de la comparaison à politiques constantes ¹ , % du PIB			
Autres mesures de consolidation des recettes fiscales				
Élargissement et maîtrise de l'assiette contributive pour la sécurité sociale, et taux d'imposition spécial temporaire (jusqu'en 2013) de 45 % pour les revenus dépassant 150 000 euros	0.04	0.17	0.27	0.37
Hausse de 1 point de pourcentage de l'ensemble des taux de TVA	0.27	0.66	0.64	0.62
Hausse de 1 point des taux des trois premières tranches de l'IR ; hausse de 1.5 point des tranches suivantes de l'IR. Hausse de 1.5 point des taux de retenue de l'IR.	0.23	0.44	0.43	0.41
IS complémentaire de 2.5 points sur les bénéfices imposables dépassant 2 millions d'euros	0.09	0.23	0.22	0.21
Autres mesures concernant les recettes				
Mise en place de péages	0.00	0.11	0.11	0.11
ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES TOTALES (imputables à ces mesures)	1.16	4.06	4.86	5.60
<i>Dont</i> : imputables à la hausse des recettes	0.63	2.06	2.13	2.18
<i>Dont</i> : imputables à la baisse des dépenses	0.53	2.00	2.73	3.41

1. PSC de mars 2010 et mesures complémentaires.

Source : Ministère portugais des Finances.

Chapitre 2

Vers un système fiscal plus efficient et moins générateur de distorsions

Le processus d'assainissement budgétaire et la nécessité de dynamiser la médiocre performance économique à long terme sont l'occasion de mettre en œuvre des mesures fiscales pour augmenter l'efficacité et rééquilibrer l'économie. Au fur et à mesure de l'assainissement, le transfert de l'imposition des revenus du travail vers les impôts sur la consommation et sur le patrimoine offre un moyen de regagner la compétitivité perdue et de créer des emplois, surtout si les réductions du coin fiscal sur le travail se concentrent sur les titulaires de bas salaires. L'assiette des impôts sur la consommation étant particulièrement large au Portugal, ce transfert pourrait induire une baisse considérable du coin fiscal tout en augmentant les recettes, le cas échéant. La productivité et le bien-être peuvent être améliorés en simplifiant le système fiscal, de manière à réduire les coûts de discipline élevés que celui-ci impose, surtout aux petites et moyennes entreprises. De même, le système fiscal pourrait être plus favorable à l'environnement en s'attaquant aux externalités générées par les transports, qui sont particulièrement préoccupantes en zone urbaine. Parallèlement, les pressions budgétaires considérables exigent des gains d'efficacité dans le recouvrement des impôts. Il existe de nombreuses possibilités d'élargir l'assiette en réduisant les dépenses fiscales pour les principaux impôts directs et indirects, ainsi que pour la fiscalité immobilière.

Les impôts ont des répercussions économiques et sociales considérables. Ils financent les dépenses publiques, jouent un rôle dans la distribution des revenus et ont des conséquences à court terme sur la demande globale. Le système fiscal peut aussi servir à internaliser les externalités environnementales et donc encourager la transition vers une croissance verte. En outre, les impôts ont toute une série d'effets sur la croissance potentielle, car ce sont d'importants déterminants de l'utilisation de la main-d'œuvre et de la productivité du travail, considérées comme les deux moteurs du PIB par habitant sur le long terme (Johansson et al., 2008). Les impôts sur les revenus du travail et sur la consommation génèrent un coin fiscal entre les coûts réels du travail pour les entreprises et la rémunération nette des salariés, et ont donc tendance à pénaliser l'utilisation de la main-d'œuvre, tant au niveau de la marge extensive que de la marge intensive (respectivement le taux d'emploi et le nombre d'heures travaillées). Les impôts sur les revenus du travail, surtout lorsqu'ils ont une structure fortement progressive, peuvent également freiner l'accumulation de capital humain, alors que les impôts sur les bénéfices des sociétés et les revenus du capital dissuadent d'investir dans le capital physique. Cette dernière catégorie d'impôts est la plus néfaste à la productivité totale des facteurs, qui pâtit par ailleurs de la complexité du régime fiscal. Enfin, les impôts peuvent se répercuter sur la compétitivité internationale, par le biais des coûts du travail ou de la capacité d'attirer l'investissement direct étranger (IDE).

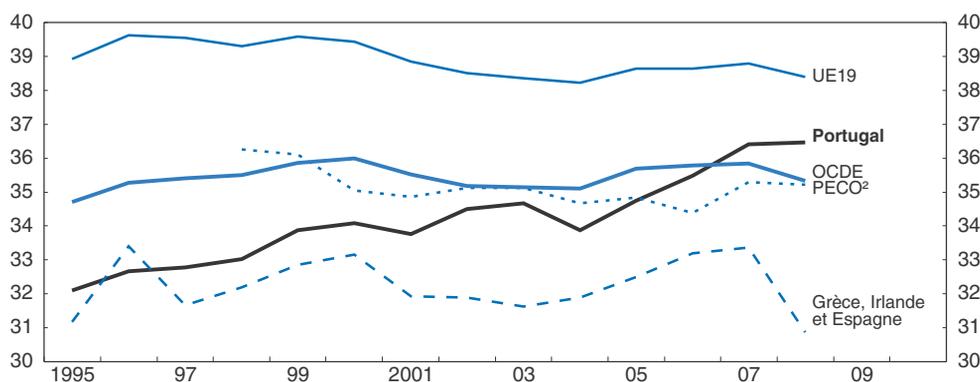
La réforme fiscale est plus facile à mener lorsqu'il est possible de diminuer la charge fiscale globale : il faut alors réduire les impôts générant le plus de distorsions (généralement ceux qui portent sur les revenus du capital et du travail), surtout s'ils sont élevés par comparaison avec d'autres pays. Malheureusement, les contraintes budgétaires énormes auxquelles fait face le Portugal compliquent la réforme fiscale : toute proposition doit pour le moins ne pas entraîner une érosion des recettes, ce qui signifie que la baisse de certains impôts aura nécessairement pour contrepartie l'augmentation d'autres prélèvements. Hormis la difficulté politique d'augmenter la charge fiscale, il s'agira pour les responsables publics de choisir soigneusement les impôts concernés afin de minimiser les distorsions de la croissance. Ce chapitre détermine dans un premier temps les principaux défis que rencontre le système fiscal portugais, avant d'analyser les possibilités de faire de la fiscalité un instrument de soutien de la croissance et de la compétitivité et d'améliorer l'efficacité des procédures de recouvrement.

Les principaux défis du système fiscal portugais

L'impératif d'assainissement des finances publiques a accru la charge fiscale...

Ces dernières décennies, la charge fiscale au Portugal n'a cessé de s'alourdir. Cette augmentation relative était dans un premier temps imputable au processus de convergence vers les pays à plus haut revenu. En 2000, dernière année de croissance économique soutenue, le total des recettes fiscales représentait 34.1 % du PIB, soit plus de 5 points de moins que la moyenne de l'Union européenne à 19 (UE19) et un pourcentage comparable aux pays ayant des niveaux de revenu plus proches du Portugal (graphique 2.1).

Graphique 2.1. **Recettes fiscales totales**¹
En pourcentage du PIB



1. Les agrégats sont des moyennes non pondérées. Pour les agrégats en 2008, la dernière année disponible pour l'Australie, le Japon, les Pays-Bas et la Pologne est 2007.
2. Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330764>

Toutefois, la nécessité d'assainir les finances publiques a entraîné une forte hausse de la charge fiscale depuis 2000. Bien que le Portugal ne puisse pas être qualifié de pays à fiscalité élevée, il a comblé plus de la moitié de l'écart avec la moyenne de l'UE19 – et a même dépassé la moyenne OCDE – depuis 2000. Sous l'effet de la crise économique et financière actuelle, l'impératif de rééquilibrage budgétaire est aujourd'hui plus pressant, et – malgré l'accent mis opportunément sur les mesures de réduction des dépenses (chapitre 1) – la hausse récente des taux de TVA, de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques alourdira encore la charge fiscale.

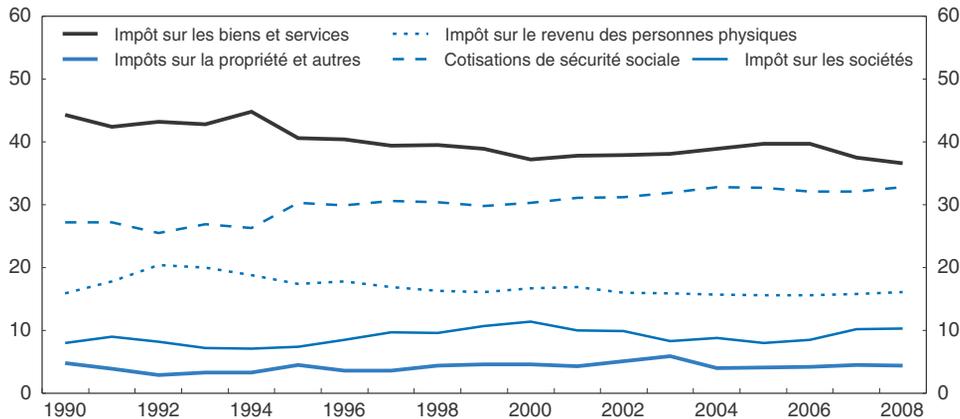
Du côté des recettes, les efforts d'assainissement des finances publiques déployés de 2002 à 2008 se sont principalement appuyés sur des augmentations des taux légaux des impôts indirects et sur l'élargissement de l'assiette des impôts directs. Le taux normal de la TVA a été augmenté à deux reprises, passant de 17 % à 19 % en 2002, puis à 21 % en 2005 (avant d'être ramené à 20 % en 2008). Les droits d'accise sur le carburant et le tabac ont aussi été revus plusieurs fois à la hausse. Les dépenses fiscales relatives aux impôts directs sur les personnes physiques et sur les sociétés ont été quelque peu réduites. Concernant la fiscalité des entreprises, ces efforts ont permis de procéder à des diminutions successives des taux légaux (le taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés – à l'exclusion des surtaxes municipales – a été ramené de 32 % à 30 % en 2002, puis à 25 % en 2004). Les progrès dans la lutte contre la fraude fiscale ont également contribué à l'accroissement des recettes.

... sans modifications significatives de la structure de la fiscalité

La structure globale de la fiscalité s'est stabilisée au début des années 2000 (graphique 2.2). Cette stabilité relative est largement associée au fait qu'en dépit d'améliorations législatives constantes, rares ont été les réformes fiscales menées depuis 2000 qui étaient de grande ampleur ou qui concernaient les principaux impôts (encadré 2.1). Les révisions récentes (2010) des taux de la TVA, des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés ne devraient pas non plus modifier beaucoup la structure des recettes fiscales.

Graphique 2.2. **Structure des recettes fiscales au Portugal**

En pourcentage du total



Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330783>**Encadré 2.1. Principales réformes fiscales menées depuis 2000 et détails sur la structure de la fiscalité**

Depuis 2000, deux grandes réformes fiscales ont été mises en œuvre, en 2003 et en 2007. Une troisième réforme a été votée en 2009 mais n'a pas encore été appliquée.

- En 2003, la fiscalité du patrimoine a été réformée. Le nouvel impôt périodique sur la propriété immobilière (IMI, qui a remplacé CA) visait à actualiser les valeurs imposables, par deux méthodes différentes : un calcul de valeur basé sur une formule, effectué principalement lors de la transmission du bien, et des coefficients fondés sur l'inflation dans les autres cas. Toutefois, en raison de la nature progressive de la première méthode et de l'actualisation limitée induite par la seconde, les valeurs imposables restent souvent bien inférieures aux prix du marché. Les modifications apportées à l'impôt sur les transactions immobilières (IMT, anciennement Sisa) étaient d'ordre mineur, et il continue d'être perçu à chaque revente d'un bien immobilier.
- En 2007, la fiscalité automobile a été réformée. La nouvelle taxe d'immatriculation (ISV) varie en fonction des émissions de CO₂ et de la cylindrée, le premier critère devenant progressivement plus important. Dans le nouvel impôt sur les véhicules en circulation (IUC), ces deux critères sont utilisés pour déterminer le montant annuel à payer par les véhicules acquis après la réforme (pour les véhicules plus anciens, la taxe reste basée sur la cylindrée et sur l'âge). En outre, comparativement aux anciennes taxes, la charge fiscale est partiellement transférée de l'acquisition à la phase de circulation.
- En 2009, les cotisations de sécurité sociale ont été réformées. Le nouveau Code des cotisations – dont l'entrée en vigueur, prévue initialement en 2010, a été reportée d'un an – élargit la base d'imposition pour les salariés, la rapprochant de la base correspondante pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), et fait converger la base d'imposition des travailleurs indépendants vers le revenu réel (actuellement, les travailleurs indépendants peuvent opter pour une base d'imposition conventionnelle, et choisissent souvent la valeur la plus faible possible, qui n'est que légèrement supérieure au salaire minimum). Le Code introduit également une cotisation sociale à la charge des entreprises qui achètent des services aux travailleurs indépendants.

Encadré 2.1. Principales réformes fiscales menées depuis 2000 et détails sur la structure de la fiscalité (suite)

Pour plus de simplicité, le tableau 2.1 ci-dessous présente une répartition plus détaillée de la structure de la fiscalité portugaise, qui met en évidence les postes concernés par les réformes susmentionnées et d'autres impôts étudiés dans le présent chapitre.

Tableau 2.1. Structure détaillée de la fiscalité portugaise

En pourcentage des recettes fiscales totales

	2000	2007
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRS)	16.7	15.8
Impôt sur les bénéfices des sociétés (IRC) – y compris la surtaxe locale (<i>derrama</i>)	11.4	10.1
Cotisations de sécurité sociale	30.3	32.1
À la charge des employeurs et des salariés	28.9	30.5
À la charge des travailleurs indépendants	1.4	1.5
Impôts sur le patrimoine	3.5	3.8
Impôt périodique sur la propriété immobilière (CA/IMI)	1.2	1.7
Impôt sur les transactions immobilières (Sisa/IMT)	1.6	1.6
Autres	0.7	0.6
Impôts sur les biens et services	37.2	37.5
TVA	23.4	24.1
Impôt sur les produits pétroliers (ISP)	4.7	5.6
Impôt sur les ventes de véhicules à moteur (IA/ISV)	3.0	2.1
Autres accises	3.1	2.3
Droit de timbre (IS) sur les services financiers ¹	2.0	2.4
Taxe locale sur les véhicules et taxes routières (IUC)	0.3	0.4
Autres	0.7	0.6
Autres impôts	1.0	0.7

1. Les droits de timbres sur les services financiers comprennent les transactions bancaires, les opérations au titre de la dette, les intérêts, loyers de bâtiments et les primes d'assurance.

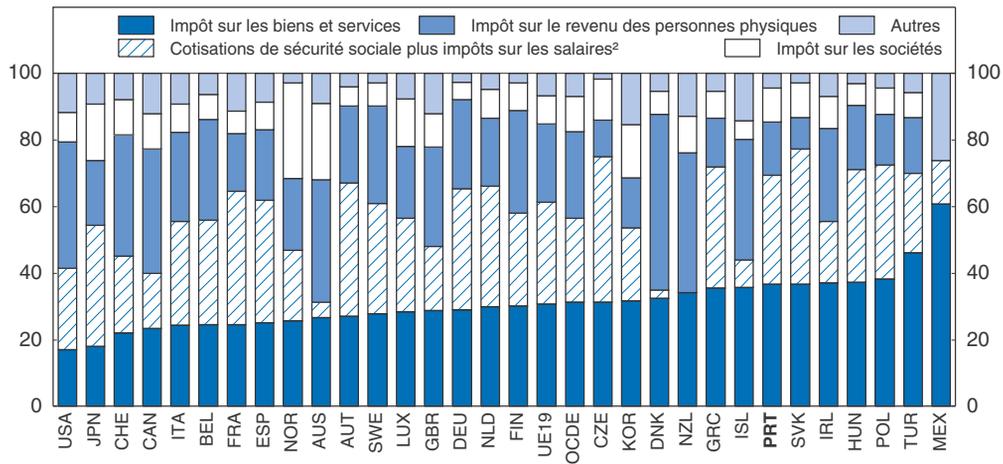
Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

Par comparaison internationale, la structure fiscale portugaise s'appuie davantage sur les impôts sur la consommation (graphique 2.3)¹. En 2008, les impôts sur les biens et services représentaient 36.6 % du total des recettes fiscales, soit beaucoup plus que les parts correspondantes relevées dans l'UE19 ou dans la zone OCDE (respectivement 30.8 % et 31.3 %, moyennes non pondérées).

La fiscalité pourrait s'écarter des impôts sur le travail au profit d'impôts générant moins de distorsions

Bien qu'il soit relativement modéré, le coin fiscal s'est récemment accru

Le niveau élevé des impôts indirects a pour principal corollaire des impôts sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et des cotisations de sécurité sociale (CSS) inférieurs à la moyenne. En conséquence, le coin fiscal sur le travail tel qu'il est traditionnellement défini se situe lui aussi à un niveau relativement modeste (graphique 2.4). Toutefois, il ne faut pas oublier que l'utilisation de cette définition conventionnelle, qui tient compte de l'IRPP et des CSS mais exclut les impôts sur la

Graphique 2.3. **Structure des recettes fiscales dans la zone OCDE**En pourcentage du total, 2008¹

1. Les agrégats par zone sont des moyennes non pondérées. Données 2007 pour l'Australie, la Grèce, le Japon, les Pays-Bas et la Pologne.

2. Cotisations de sécurité sociale plus impôts sur les salaires et sur la main-d'œuvre.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

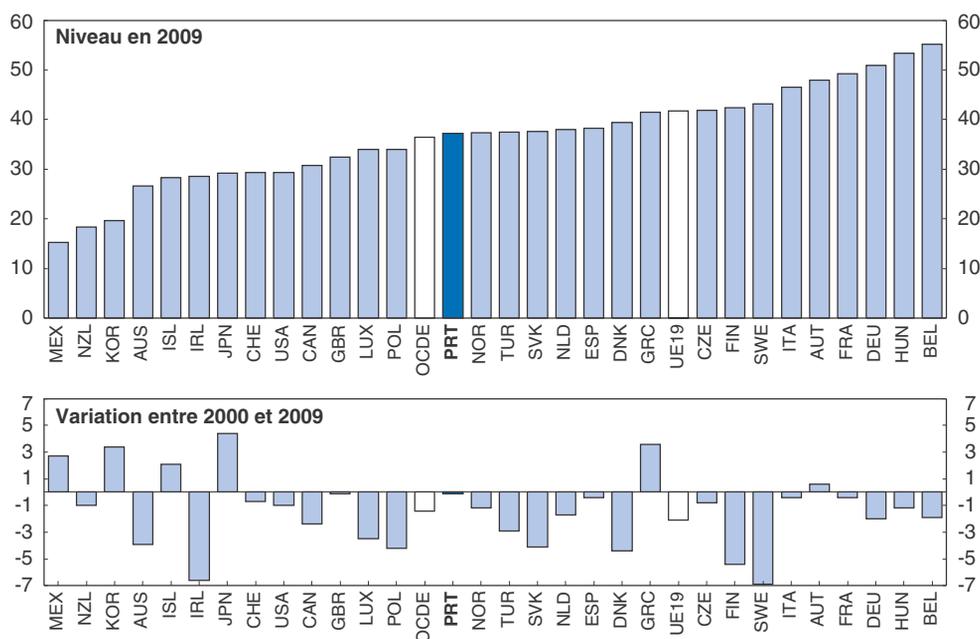
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330802>

consommation, s'explique souvent davantage par la disponibilité des données que par des raisons économiques. Étant donné que les impôts sur la consommation expliquent également l'écart entre les coûts réels de main-d'œuvre pour les entreprises et les salaires réels de consommation des travailleurs, ils devraient être inclus dans les calculs du coin fiscal (OCDE, 2009a). Si tel était le cas, l'avantage détenu par le Portugal par rapport à la plupart des autres pays d'Europe concernant le coin fiscal serait rogné. En outre, contrairement aux ajustements à la baisse opérés dans la plupart des autres pays (graphique 2.4, section inférieure), le coin fiscal sur le travail s'est stabilisé au cours de la dernière décennie. La décision récente (mai 2010) de relever les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (chapitre 1) augmentera le coin fiscal.

Les recettes élevées des impôts sur la consommation reflètent principalement le poids notable de la consommation finale dans l'économie

Le poids supérieur des impôts sur la consommation au Portugal tient davantage à la part notable de la consommation privée dans le PIB qu'à des taux élevés. Si l'on effectue une ventilation comptable, on constate que la largeur de l'assiette explique 45 % de l'écart dans le recours aux impôts indirects entre le Portugal et l'UE19, alors que les taux d'imposition (implicites) n'en expliquent que 30 % (encadré 2.2). Après avoir augmenté d'environ 3 points au cours de la dernière décennie, le ratio consommation privée/PIB ne devrait plus s'accroître. Au contraire, on s'attend à ce qu'il décline légèrement, sous l'effet de la résorption nécessaire des déséquilibres des comptes courants. Ce processus d'ajustement pourrait alors exercer une pression à la baisse sur l'importance relative de la fiscalité indirecte.

Graphique 2.4. **Coin fiscal sur le travail**¹
En pourcentage des coûts de main-d'œuvre totaux



1. Somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale moins les prestations en espèces pour un célibataire sans enfant dont la rémunération est équivalente au salaire moyen. Les agrégats par zone sont des moyennes non pondérées.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2008-09*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330821>

Encadré 2.2. Décomposition de l'importance relative des impôts sur la consommation

La part des impôts sur la consommation (T_C) dans le total des recettes fiscales (T) se compose des trois facteurs suivants :

- le taux d'impôt implicite sur la consommation privée (T_C/C)
- le poids de la consommation privée dans le PIB (C/Y)
- le total des recettes fiscales en pourcentage du PIB (T/Y)

Soit la formule :

$$\frac{T_C}{T} = \frac{T_C}{C} \frac{C}{Y} \frac{T}{Y}$$

Plus les deux premiers facteurs sont importants, plus un pays sera tributaire des impôts sur la consommation. En revanche, le troisième facteur a l'effet opposé : une charge fiscale globale plus élevée a tendance à faire baisser le ratio des impôts sur la consommation par rapport aux recettes totales, par un effet de dénominateur.

Encadré 2.2. Décomposition de l'importance relative des impôts sur la consommation (suite)

Cette décomposition peut s'appliquer à une comparaison internationale des parts des impôts sur la consommation, les mêmes trois facteurs étant définis en termes relatifs. Le tableau 2.2 applique l'analyse au Portugal comparé à l'UE19 en 2007. On peut observer que la différence la plus marquée concerne le ratio consommation privée/PIB, qui est supérieur de 8 points au Portugal. En revanche, le taux d'impôt implicite sur la consommation privée au Portugal n'est que légèrement supérieur à la moyenne de l'UE19. Par conséquent, une consommation privée légèrement plus élevée représente 45 % de la différence quant à l'importance des impôts sur la consommation ; la charge fiscale plus élevée dans l'UE19 explique 24.5 % de cette différence ; et les taux d'impôt implicites sont à l'origine des 30.5 % restants. L'équation sous-jacente est la suivante :

$$\log \left(\frac{T_C^P}{T^P} \right) = \log \left(\frac{T_C^P}{C^P} \right) + \log \left(\frac{C^P}{Y^P} \right) + \log \left(\frac{T^{EU}}{Y^{EU}} \right) - \log \left(\frac{T^{EU}}{Y^{EU}} \right) + \log \left(\frac{T^P}{Y^P} \right)$$

où les exposants P et EU désignent respectivement le Portugal et l'UE19.

Malgré le caractère évocateur de ces résultats, la nature comptable de cette décomposition invite à la prudence lorsqu'on tente de déceler des liens de cause à effet. Il ne faut pas non plus oublier que la consommation privée est une représentation stylisée de l'incidence effective des impôts sur les biens et services.

Tableau 2.2. Importance des impôts sur la consommation¹
2007

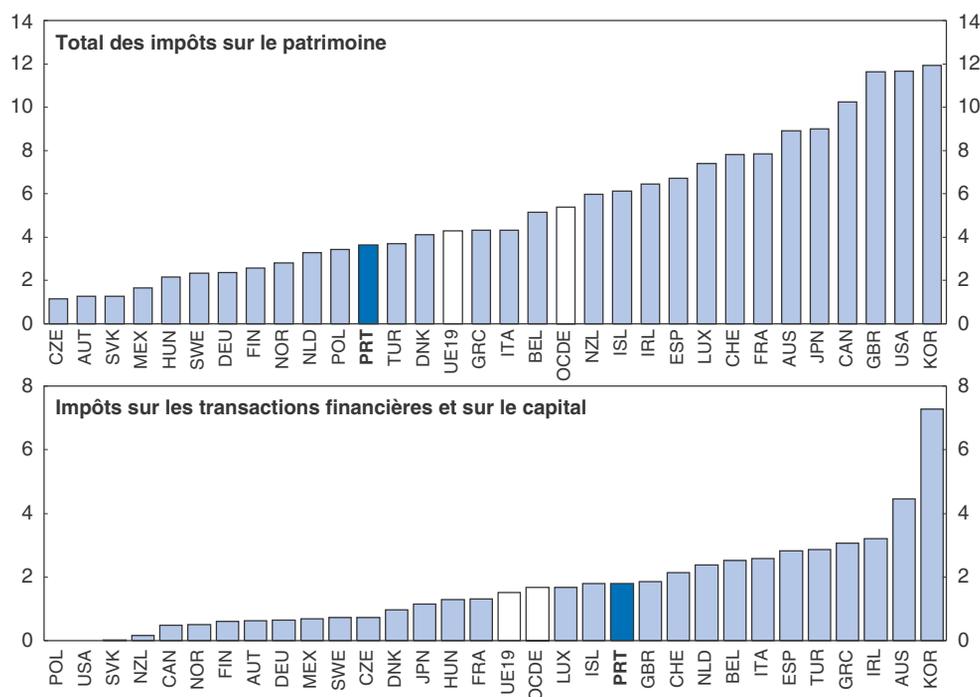
	Unités	Portugal	UE19 ²
Impôts sur les biens et services	% du total des recettes fiscales	37.5	28.0
Impôts sur les biens et services	% de la consommation privée	21.0	19.2
Consommation privée	% du PIB	65.0	57.1
Total des recettes fiscales	% du PIB	36.4	39.1

1. Les données et définitions des comptes nationaux se réfèrent à l'année de base 2000 et sont donc antérieures à la récente actualisation à l'année de base 2006.
2. Les variables pour l'UE19 sont établies en additionnant les pays concernés, et diffèrent donc légèrement des moyennes non pondérées.

Source: OCDE, Bases de données des Statistiques des recettes publiques et des Perspectives économiques de l'OCDE.

Les impôts sur le patrimoine sont à la fois de faible niveau et générateurs de distorsions

Malgré une récente hausse tendancielle, les impôts sur le patrimoine au Portugal restent inférieurs à la moyenne OCDE (graphique 2.5). Étant donné que cette catégorie d'impôts est souvent considérée comme la moins préjudiciable à la croissance (Arnold, 2008), accroître son poids relatif permettrait d'améliorer la structure de la fiscalité portugaise. En outre, la composition des impôts sur le patrimoine a aussi son importance. Le faible recours du Portugal à ces impôts concerne uniquement les composantes ayant le moins d'effets de distorsion : le poids des impôts périodiques sur la propriété immobilière est inférieur à la moyenne, et les impôts périodiques sur l'actif net ou les impôts sur les successions et les donations n'existent pratiquement pas. En revanche, les impôts sur les transactions immobilières qui provoquent d'importantes distorsions ont un poids

Graphique 2.5. **Impôts sur le patrimoine**En pourcentage du total, 2008¹

1. Les agrégats par zone sont des moyennes non pondérées. Données 2007 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Islande, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas et la Pologne.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330840>

légèrement supérieur à la moyenne (graphique 2.5, section inférieure), ce qui se répercute négativement sur la volatilité des revenus et les performances du marché du logement.

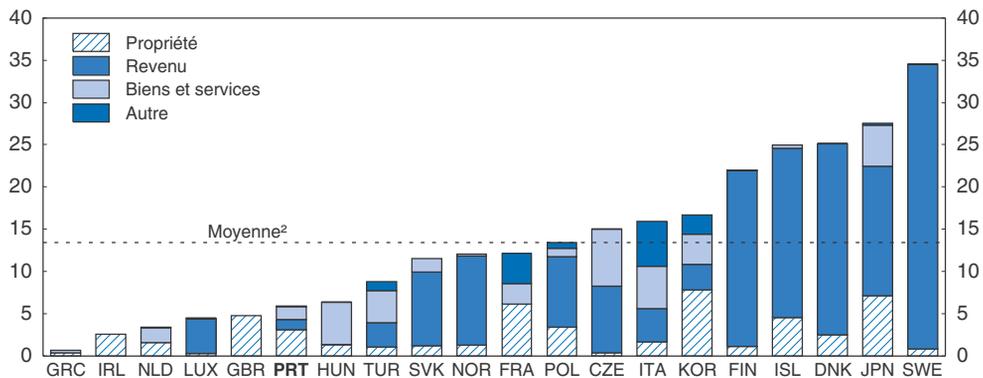
Le système fiscal reste très centralisé

Le système fiscal portugais est extrêmement centralisé, même si l'on applique les normes de pays à régime unitaire (graphique 2.6). Bien que les administrations infranationales jouent un rôle modeste dans le total des dépenses publiques, la part des dotations dans leurs recettes totales est légèrement supérieure à la moyenne (Blochliger et Petzold, 2009). Mieux aligner les impôts et les dépenses à l'échelon local contribuerait à améliorer l'efficacité des services publics assurés par les administrations locales. En 2009, une mesure timide a été prise afin d'accroître la responsabilité des collectivités locales en matière d'imposition des revenus : les communes peuvent désormais prétendre à percevoir jusqu'à 5 % de l'IRPP acquitté par les résidents locaux et, si le pourcentage demandé est inférieur, la différence est restituée à ces résidents (sous forme de crédit d'impôt) et non à l'État. Néanmoins, les principales décisions fiscales des communes continuent de concerner les impôts périodiques sur l'immobilier, dont elles peuvent fixer le taux à l'intérieur de fourchettes définies par l'administration centrale. En revanche, les autorités locales ne peuvent pas intervenir sur le barème de l'impôt sur les transactions immobilières, bien qu'elles puissent en percevoir le produit.

Les autorités locales sont davantage tributaires des taxes immobilières que la moyenne (graphique 2.6), tendance récemment accentuée par la forte augmentation des

recettes générées par les IMI à la suite de la réforme de 2003 (encadré 2.1). Cette dépendance est généralement perçue au Portugal comme excessive, favorisant l'étalement des villes, surtout si les lois d'urbanisme ne sont pas correctement définies et strictement appliquées. Toutefois, les incitations perverses à construire de nouveaux bâtiments plutôt qu'à rénover sont vraisemblablement la conséquence des distorsions induites par les taxes foncières, plutôt que du recours à ces impôts en tant que tels. Ces distorsions tiennent au poids élevé des impôts sur les transactions immobilières et au fait que les valeurs imposables des bâtiments anciens sont souvent périmées, comme on le verra ci-après.

Graphique 2.6. **Recettes fiscales des collectivités locales**¹
En pourcentage du total des recettes fiscales, 2008



1. Pour les pays à régime unitaire uniquement. Données 2007 pour la Grèce, le Japon, les Pays-Bas et la Pologne.
2. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330859>

Faire du système fiscal un instrument au service de la croissance et de la compétitivité

Rééquilibrer le système fiscal en s'écartant des impôts sur le travail au profit des impôts sur la consommation et sur le patrimoine

Promouvoir l'emploi

Réduire le poids des impôts sur le travail en faveur des impôts sur la consommation devrait aboutir à une structure fiscale plus propice à la croissance car les prélèvements sur la consommation ont moins d'effets de distorsion sur l'emploi (Johansson *et al.*, 2008). Étant donné qu'un impôt sur la consommation s'applique non seulement aux salaires mais aussi au revenu provenant d'autres sources (ex. transferts sociaux, une partie des revenus du capital), le rééquilibrage peut être considéré comme une réforme d'élargissement de l'assiette, qui permet de réduire l'écart entre les coûts nets de main-d'œuvre supportés par les entreprises et les salaires réels de consommation des travailleurs (Commission européenne, 2008 ; Gauthier, 2009). Au Portugal, l'argument relatif à l'élargissement de l'assiette est renforcé par le poids notable de la consommation dans l'économie (chapitre 1). Si les impôts fonciers contribuent à financer l'allègement de la fiscalité du travail, la diminution du coin fiscal sur le travail sera amplifiée. En outre, l'abaissement des coûts de main-d'œuvre des entreprises procurera des avantages sur le plan de la compétitivité internationale, du moins à court terme, ce qui est particulièrement important pour le Portugal. Même si, à long terme, les salaires nominaux devraient

progressivement absorber la baisse des impôts sur le travail, l'augmentation des salaires nets stimulera l'offre de main-d'œuvre et devrait avoir des effets positifs sur l'emploi et sur le stock de capital.

Compte tenu des difficultés budgétaires que traverse actuellement le pays (chapitre 1), toute modification de la structure fiscale devrait être pour le moins neutre du point de vue des recettes, voire même les accroître. L'argument relatif à l'élargissement de l'assiette implique qu'il devrait être possible de réduire le coin fiscal sans perte de recettes budgétaires. C'est pourquoi, à mesure que l'assainissement budgétaire progressera, les autorités devraient pouvoir dégager des marges de manœuvre permettant de baisser les CSS patronales en augmentant la TVA et les taxes foncières. En 1998, le Danemark a mis en œuvre une réforme s'inspirant de ce modèle. Plus récemment, l'Allemagne (2007) et la Hongrie (2009) ont relevé leurs taux de TVA afin de financer tout ou partie des baisses de cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans le cas de la Hongrie, les recettes dégagées par un relèvement de 5 points de la TVA devraient être suffisantes pour couvrir une baisse équivalente des cotisations de sécurité sociale, combinée à une réduction des impôts sur le revenu des personnes physiques et d'autres impôts. L'encadré 2.3 décrit l'expérience des réformes fiscales de la Hongrie et d'autres pays en période de crise.

Encadré 2.3. Réforme fiscale en temps de crise

Les crises économiques rendent souvent plus visibles les carences structurelles, et peuvent donc créer des incitations à poursuivre des réformes difficiles, concernant par exemple la réglementation des marchés du travail et des produits (Høj et al., 2006) et le système fiscal (Brys, 2010). Dans ce dernier domaine, le Canada et la Suède ont engagé des réformes fiscales majeures en 1991, en pleine crise, même si des travaux préparatoires avaient été menés auparavant. La récente restructuration fiscale en Hongrie, préparée et adoptée en 2009, en offre un exemple plus récent. Si elle est réussie, une réforme fiscale peut en elle-même renforcer la confiance dans l'économie et dans les finances publiques. Ainsi, des réformes fiscales axées sur un élargissement de l'assiette et sur un allègement de la fiscalité directe au profit de la fiscalité indirecte rendent l'économie plus efficiente dans le long terme, facteur que les agents économiques sont susceptibles de prendre en compte. En outre, une réforme fiscale d'envergure pourrait réduire le risque de voir des groupes de pression focaliser le débat sur des aspects spécifiques pris isolément (Brys, 2010).

Néanmoins, la mise en œuvre d'une réforme fiscale par temps de crise reste difficile et demande des précautions. Dans le contexte actuel, il est indispensable de veiller à ce que les réformes fiscales soient cohérentes, et perçues comme telles, avec l'impératif urgent de l'assainissement budgétaire. Les réformes entraînent inévitablement un certain degré d'incertitude concernant les recettes, et toute perte de recettes pourrait entamer la confiance. En période de crise, l'incertitude touchant les recettes peut être aggravée par des facteurs tels que le comportement instable de la consommation de biens durables, ou une multiplication des défaillances de sociétés. Le mieux serait donc que les réductions d'impôts éventuelles soient instaurées progressivement, comme l'a fait la Hongrie pour la réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale (OCDE, 2010a). De la sorte, les majorations d'impôts précèdent les réductions d'impôts correspondantes.

Encadré 2.3. Réforme fiscale en temps de crise (suite)

Les effets macroéconomiques à court terme des réformes fiscales sont également difficiles à jauger. C'est le cas par exemple si les gains à court terme en termes d'amélioration de la compétitivité liés à un redéploiement de la fiscalité des cotisations sociales patronales vers les impôts sur la consommation (tels que la TVA) sont plus élevés en temps de crise parce que les tensions inflationnistes qui pourraient neutraliser ces effets ont plus de chances d'être faibles. En revanche, une réforme de ce type risque de peser sur la consommation interne et d'aggraver la dégradation de l'activité avant que ne se concrétisent les gains découlant d'une compétitivité améliorée et d'un système fiscal moins générateur de distorsions. La réforme de l'impôt sur le logement pourrait aussi entraîner des coûts à court terme en dépit de ses avantages à long terme. En Suède, par exemple, l'augmentation des impôts sur le logement engendrée par la réforme de 1991 a sans doute aggravé la récession de 1991-93 en déprimant les prix immobiliers réels et en réduisant la demande de constructions neuves, après plusieurs années d'expansion du secteur du logement (Agell et al., 1996).

Enfin, l'acceptabilité politique de la réforme peut être renforcée si les autorités s'engagent en faveur de mécanismes d'évaluation *ex post*, comme ce fut le cas de la réforme de 2001 aux Pays-Bas (Brys, 2010). Une évaluation *ex post* favorise la transparence et offre une occasion d'apporter des ajustements à la réforme fiscale. La réforme fiscale suédoise de 1991 a aussi fait l'objet d'un processus d'évaluation à grande échelle (Agell et al., 1996). Un suivi plus systématique et une évaluation externe des réformes, dans le système fiscal et ailleurs, sont éminemment souhaitables au Portugal.

Cibler les plus fortes réductions des CSS patronales sur les travailleurs à bas salaire devrait optimiser les retombées sur l'emploi d'une modification de la structure fiscale à recettes constantes (Gauthier, 2009). Cela tient essentiellement au fait que l'offre de main-d'œuvre de cette catégorie de travailleurs est généralement plus élastique. Une solution pour mettre en œuvre ce ciblage consiste à introduire de la progressivité dans les cotisations patronales en fonction du niveau des salaires, par exemple en passant du taux uniforme actuel de 23,75 % à un barème progressif à deux tranches, la diminution par rapport au taux actuel s'appliquant à la tranche inférieure². Des baisses de CSS plus conséquentes pour les bas salaires contribueraient aussi à réduire l'ampleur de l'activité informelle et à contrer l'effet régressif d'une hausse des impôts sur la consommation.

Le rééquilibrage fiscal proposé est de portée beaucoup plus large que les diminutions des taux de CSS en vigueur. La baisse des cotisations doit être générale, même si elle doit être amplifiée pour les bas salaires, alors que les réductions de taux actuelles concernent principalement les groupes vulnérables sur le marché du travail (environ 200 000 travailleurs en 2008, soit moins de 4 % de l'emploi total). En outre, elle doit être permanente et sans condition, contrairement aux réductions des CSS patronales adoptées en réponse à la crise actuelle – qui étaient temporaires et souvent assorties d'obligations d'embauche³. Enfin, elle doit être de grande ampleur (voir ci-dessous), alors que certaines réductions existantes sont minimes (par exemple, un point de moins – uniquement en 2010 – pour les travailleurs percevant le salaire minimum).

Des calculs approximatifs montrent qu'une baisse substantielle des cotisations sociales est réalisable. Aligner la part des taxes foncières en pourcentage du PIB sur la moyenne OCDE – en la faisant passer de 1,4 % à 1,9 % (valeurs de 2007) – permettrait de

financer une réduction générale des CSS patronales d'environ 2.5 points. En retour, le potentiel de recours à la TVA est amplifié par le nombre élevé de biens qui bénéficient de taux réduits et l'importance de la consommation privée. Même si les pensions et les salaires des fonctionnaires étaient entièrement indexés sur des prix plus élevés⁴, une hausse d'un point de l'ensemble des taux de TVA (normal et réduits) permettrait toujours de baisser les CSS d'environ 2 points sans effet négatif sur le budget. On obtiendrait un résultat analogue en appliquant le taux de TVA normal aux biens et services actuellement taxés au taux intermédiaire de 13 %, et potentiellement plus si le champ d'application du taux de 6 % était réduit. Restreindre la liste des biens et services bénéficiant de taux réduits permettrait d'alléger les coûts administratifs et de discipline, de financer des baisses de CSS plus importantes et/ou de limiter la hausse du taux de TVA normal.

Réduire les coûts du travail est essentiel pour regagner la compétitivité perdue

Le Portugal a vu sa compétitivité en matière de coûts se détériorer gravement ; cette dégradation, qui se poursuit aujourd'hui encore, s'accompagne de pertes de parts de marché (chapitre 1). En outre, les coûts du travail non compétitifs freinent les entrées d'IDE, qui ont pourtant d'importants effets de renforcement de la productivité par le biais des transferts de technologie.

Bien que la modération salariale soit indispensable pour assurer une réduction durable des coûts unitaires de main-d'œuvre, elle ne peut se traduire par des gains de compétitivité qu'au fil du temps. Par conséquent, réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux peut être une stratégie efficace pour regagner de la compétitivité à court et moyen terme car une baisse des CSS patronales peut faciliter l'ajustement, en complément des efforts pour accroître le niveau d'instruction, qui contribue à améliorer la productivité à long terme (chapitre 3). Les gains de compétitivité peuvent se produire à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés extérieurs. Sur le marché intérieur, les producteurs locaux sont plus compétitifs parce que les biens importés sont soumis au taux de TVA majoré alors que les importateurs ne bénéficient pas de la baisse des coûts de main-d'œuvre ; sur les marchés extérieurs, les exportateurs améliorent leur compétitivité grâce à la compression de leurs coûts de main-d'œuvre. Au Portugal, les entreprises des secteurs exposés aux échanges internationaux seraient également favorisées si la baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs visait principalement les bas salaires, car les salaires pratiqués dans ces secteurs sont souvent bien inférieurs à la moyenne de l'ensemble de l'économie (tableau 2.3).

Le rééquilibrage fiscal ne menace pas la viabilité du système de sécurité sociale

Les inquiétudes relatives à la viabilité du système de sécurité sociale sont souvent invoquées pour s'opposer à une réduction de grande ampleur des cotisations sociales. Elles peuvent être liées aux mécanismes actuels de financement de la sécurité sociale au Portugal, en vertu desquels les prestations sociales qui remplacent le revenu du travail (pensions et allocations de chômage, entre autres) doivent être essentiellement financées par des cotisations. Toute baisse de ces cotisations générerait donc une perte de recettes.

Pourtant, ces inquiétudes sont sans fondement, car elles impliquent que l'on considère la sécurité sociale comme un système isolé du reste des administrations publiques. Or, les questions de viabilité doivent être traitées au regard de l'ensemble des administrations, comme pour les évaluations périodiques de l'incidence du vieillissement sur les finances publiques (ex. Commission européenne, 2009). Il serait simplement

Tableau 2.3. Coûts du travail par salarié et par secteur

	2006		
	Code CITI Rév. 3	Rémunération par salarié (euros)	Effectifs salariés (milliers)
Total		18 643	4 172
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	01-05	8 733	96
Activités extractives	10-14	16 555	15
Activités de fabrication	15-37	14 459	847
Produits de faible technologie	15-22, 36-37	12 079	517
Produits de moyenne-faible technologie	23, 25-28	15 955	184
Produits de moyenne-haute technologie	24, 29-35	21 016	146
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	40-41	41 938	22
Construction	45	14 657	427
Commerce de gros et de détail ¹	50-52	15 267	753
Hôtels et restaurants	55	10 876	268
Autres activités de services aux entreprises	60-74	25 917	550
Activités de services collectifs, sociaux et personnels	75-95	23 941	1 194

1. Inclut la réparation de véhicules automobiles et de biens domestiques.

Source : OCDE, *Comptes nationaux annuels*.

nécessaire de revoir le financement de la sécurité sociale, en le rendant moins tributaire des cotisations et en faisant davantage appel aux recettes générales. Le rééquilibrage de la charge fiscale des impôts sur le travail en faveur de la fiscalité immobilière aurait également des conséquences sur le financement des collectivités locales, qui sont examinées ci-après.

Renforcer les incitations en faveur de la croissance verte

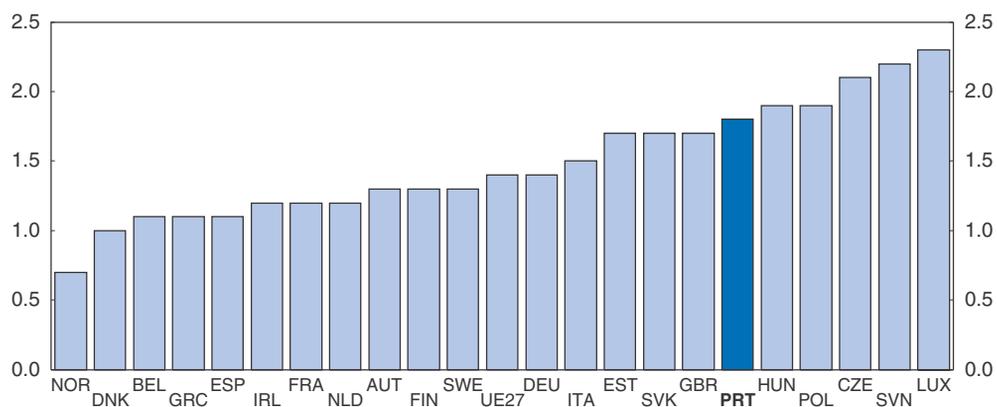
Au Portugal, le secteur des transports génère d'importants coûts externes (annexe 2.A1), qui pèsent sur la productivité, l'environnement et le bien-être. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) imputables à ce secteur ont augmenté d'environ 90 % de 1990 à 2007, et représentent une fraction plus élevée du total des émissions de GES que dans l'ensemble de l'Union européenne à 27 (UE27) (23.8 % contre 19.5 % en 2007)⁵. Malgré une légère diminution ces dernières années, les émissions dues au transport continuent de faire obstacle à la réalisation des objectifs fixés par le protocole de Kyoto (2008-12) et au-delà. Les embouteillages, perçus comme un grave problème dans les villes de Lisbonne et de Porto, pénalisent la productivité en augmentant les temps de trajet et en les rendant incertains, et réduisent les avantages liés à l'urbanisation (Crafts, 2009). En outre, le bruit et la pollution atmosphérique générés par les transports menacent la santé humaine dans ces deux agglomérations. Le transport routier représente la part du lion de ces externalités.

Les instruments fiscaux peuvent jouer un rôle utile dans l'internalisation de ces coûts externes. Selon la théorie économique, la meilleure solution consiste à utiliser les taxes sur les carburants pour lutter contre les émissions de CO₂, et les redevances kilométriques pour cibler d'autres impacts externes, comme la pollution de l'air ou les embouteillages (OCDE, 2009b). Concernant les émissions, une gradation des taxes sur les véhicules automobiles en fonction des rejets de CO₂ peut être un second choix valable dans un contexte de récession, si l'on souhaite modifier les incitations sans alourdir le niveau global des taxes sur les transports (OCDE, 2009b)⁶. Toutefois, à condition de lui adjoindre un mécanisme analogue de modulation en fonction des émissions de CO₂, un système de péages routiers à grande échelle est plus efficace que les taxes sur les véhicules, car ces

dernières ne tiennent pas compte de l'utilisation effective de la voiture. En opérant une différenciation supplémentaire en fonction des conditions de circulation, les péages routiers se rapprochent beaucoup, en termes d'efficacité, des taxes sur les carburants pour ce qui est d'internaliser le coût des émissions⁷ tout en permettant de s'attaquer à d'autres externalités (comme c'est le cas du système de péages routiers actuellement à l'étude aux Pays-Bas, OCDE 2010b).

Le Portugal utilise activement les taxes sur les carburants et sur les véhicules pour lutter contre les émissions de GES du secteur des transports, ce qui explique en partie pourquoi ces émissions ont récemment ralenti. La fiscalité automobile a été réformée en 2007 (encadré 2.1) et sa modulation en fonction des émissions de CO₂ est l'une des plus poussées dans la zone OCDE (OCDE, 2009c). Une prime à la casse, sous la forme d'un crédit de taxe d'immatriculation à l'achat d'un véhicule neuf, existe depuis 2000, et intègre un mécanisme de différenciation en fonction du CO₂ depuis 2009⁸. En outre, le système fiscal promeut également l'utilisation de biocarburants en les exonérant des taxes sur les carburants. Ces taxes ont subi de fortes augmentations ces dernières années, aussi la taxe sur le gazole a pratiquement atteint la moyenne de l'UE, et celle sur l'essence l'a dépassée. Sous l'effet de ces hausses et de la prépondérance du transport routier, le Portugal perçoit plus de taxes sur les carburants, en pourcentage du PIB, que la plupart des autres pays européens (graphique 2.7). Outre cette imposition déjà élevée, l'ampleur (certes non chiffrée) du tourisme à la pompe en Espagne pour le transport de marchandises limite les possibilités de nouvelles hausses de la fiscalité du gazole, du moins tant que l'Espagne maintiendra des taux bas. Si l'on considère les taxes sur les carburants comme un moyen de couvrir les coûts d'infrastructures, leur efficacité diminuera à mesure que se développera l'usage de véhicules fonctionnant à des sources d'énergie alternatives comme l'électricité.

Graphique 2.7. **Taxes sur les carburants automobiles dans les pays de l'UE¹**
En pourcentage du PIB, 2008



1. Les agrégats sont des moyennes pondérées en fonction du PIB.

Source : Commission européenne (2010), « Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330878>

Contrairement aux taxes sur les carburants et sur les véhicules, le recours aux redevances d'utilisation au Portugal en vue de freiner les coûts externes du transport routier n'en est qu'à ses débuts, ce qui signifie que pratiquement aucun instrument fondé

sur les prix n'est conçu pour internaliser les coûts non liés aux émissions. Bien que les péages génèrent d'importantes recettes en raison de l'importance du réseau autoroutier, le type de véhicule est le seul critère de différenciation, à l'exclusion du lieu⁹, de l'heure de la journée ou de l'efficacité environnementale du véhicule. Les taxes de stationnement sont largement utilisées en zone urbaine, mais leur degré de différenciation est là encore modeste ; elles ne sont pas modulées en fonction de paramètres tels que l'encombrement de la circulation ou le niveau de saturation des parcs de stationnement, et les péages urbains n'existent pas. Par conséquent, le potentiel des redevances d'utilisation pour la lutte contre les émissions de GES et autres externalités induites par les transports reste inexploité.

Les résultats d'exercices de simulation stylisés montrent que la modulation des redevances d'utilisation en fonction du CO₂ crée de fortes incitations à améliorer les performances environnementales de la flotte, et peut donc jouer un rôle très efficace de réduction des émissions de GES. Un système national de tarification routière modulée en fonction du CO₂ serait même plus efficace que les taxes sur les carburants dans ce domaine (tableau 2.4 et annexe 2.A1). Dans les agglomérations au moins, cette modulation devrait également tenir compte d'autres externalités, comme la congestion de la circulation, et donc favoriser les transports collectifs au détriment des voitures particulières. Le Portugal devrait recourir plus systématiquement aux péages routiers comportant un système de tarifs modulés afin de remédier aux coûts externes. Si les autorités souhaitent maintenir inchangé le niveau global des taxes sur les transports, elles devraient compenser la hausse des péages routiers par une baisse de la taxe d'immatriculation plutôt que des taxes sur les carburants. Passer des taxes sur les véhicules aux redevances d'utilisation rapprocherait la fiscalité du point d'utilisation et renforcerait les incitations au développement d'autres modes de transport.

La mise en œuvre d'une tarification routière plus systématique et plus différenciée devra être progressive. Dans un premier temps, les autorités devraient accroître la différenciation des péages autoroutiers existants et rendre payant l'ensemble du réseau autoroutier du pays. Elles pourraient inclure progressivement d'autres routes principales dans le système. En cas de réduction de la taxe d'immatriculation au profit de redevances d'utilisation, l'équité exigerait une application progressive, d'abord aux véhicules neufs (qui auront bénéficié de la baisse de la taxe d'immatriculation). Quoi qu'il en soit, le nombre très élevé d'abonnés (plus de deux millions) à *Via Verde*, le système de péage électronique, devrait atténuer les obstacles technologiques et culturels à la mise en œuvre.

En zone urbaine et en agglomération, l'application est plus complexe, mais également plus urgente, car les externalités générées par les transports sont plus marquées. Des redevances de stationnement différenciées peuvent être un moyen d'action efficace et plus facile à accepter par les usagers que les péages urbains ; en outre, la responsabilité administrative de leur mise en œuvre est clairement établie (communes). Toutefois, elles constituent intrinsèquement une solution de second choix (à cause par exemple d'un lien peu marqué avec les distances parcourues), et il est opportun d'introduire des péages urbains et des taxes d'accès. Même si ces taxes nécessitent une coordination entre communes, pour laquelle les autorités des transports urbains de Lisbonne et de Porto récemment créées peuvent jouer un rôle utile, elles peuvent aussi procurer une nouvelle source de recettes municipales, à l'instar des redevances de stationnement. Enfin, une offre plus abondante et de meilleure qualité de transports collectifs en zone urbaine doit s'ajouter aux mesures du côté de la demande (voir le chapitre 3), et ce de façon urgente.

Tableau 2.4. **Simulation des modifications de la structure de la fiscalité dans le secteur des transports¹**

Scénarios	Détails	Émissions de GES	Recettes des taxes routières	Répartition par mode de transport		Performance environnementale du véhicule (g CO ₂ /km)	
				Passagers (voitures particulières)	Marchandises (route)	Passagers	Marchandises
A. Augmentation de la taxe sur les carburants	Hausse de 10 % des taxes sur l'essence et sur le gazole	94.8	104.1	97.4	99.8	97.1	98.8
B. Augmentation et modulation des redevances d'utilisation	Hausse de 90% des redevances d'utilisation ² , avec modulation de 50 % en fonction de la performance environnementale du véhicule	94.7	104.3	97.7	99.9	96.6	99.3

1. Tous les résultats se rapportent à un scénario de base (= 100) de politique inchangée et font état des impacts au bout de 10 ans.
2. Les redevances d'utilisation sont calibrées de manière à produire une augmentation des recettes fiscales proche du scénario A. La moitié des redevances fait l'objet d'une modulation en fonction des émissions de CO₂ sur le modèle de celle en vigueur pour la taxe d'immatriculation (ISV).

Source : Étude mandatée par l'OCDE et réalisée par TIS.

À défaut, ces mesures ne déploieront pas tout leur potentiel de rééquilibrage des modes de transport, et les redevances d'utilisation risquent de pénaliser les usagers qui doivent accomplir chaque jour les plus longues distances.

Réduire la complexité et les coûts de discipline

La complexité du système fiscal bride la croissance

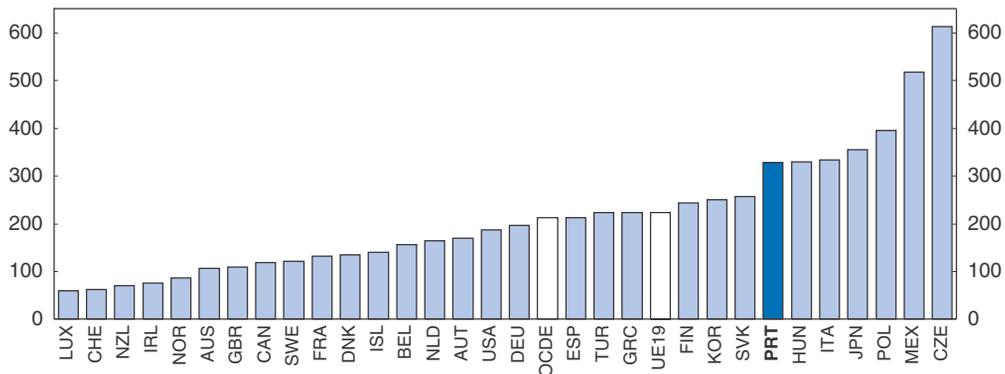
Un des principaux problèmes posés par le système fiscal portugais est sa complexité, qui constitue à divers égards un frein à la productivité et à la croissance. Des règles fiscales nombreuses et changeantes découragent l'entrepreneuriat et l'investissement. Entreprises et particuliers doivent consacrer plus de temps et de ressources au respect des obligations fiscales, au détriment de la production de biens et de services. Ces coûts de discipline équivalent à un impôt implicite supplémentaire, fortement régressif en fonction de la taille des entreprises (Commission européenne, 2004). La complexité encourage l'économie informelle et la fraude fiscale (Lopes, 2009), ce qui réduit la base d'imposition et augmente la charge fiscale explicite pour les agents privés qui respectent les règles.

Malgré des progrès récents, les coûts de discipline au jour le jour restent élevés...

Les comparaisons internationales disponibles montrent que les coûts de discipline au Portugal sont supérieurs à la moyenne, surtout pour les petites et moyennes entreprises (PME). Selon l'étude *Paying Taxes 2010* (Banque mondiale et al., 2009), une PME portugaise consacre 328 heures par an au total à satisfaire à ses obligations fiscales, près de 50 % de plus que la moyenne de l'UE19 (graphique 2.8). L'écart est encore plus grand selon Lopes (2009), qui calcule que les coûts de discipline représentent 5.27 % des ventes des PME, contre 2.60 % pour l'Union européenne, d'après les chiffres fournis par la Commission européenne (2004)¹⁰.

Ces dernières années, les autorités ont pris d'importantes mesures pour remédier à ce problème. Des progrès considérables ont été accomplis dans l'utilisation des moyens de communication électronique entre contribuables et administration fiscale : le Portugal obtient de bons résultats pour l'indicateur du nombre de paiements (graphique 2.9), qui

Graphique 2.8. Heures consacrées à la préparation, à la déclaration et au paiement des impôts

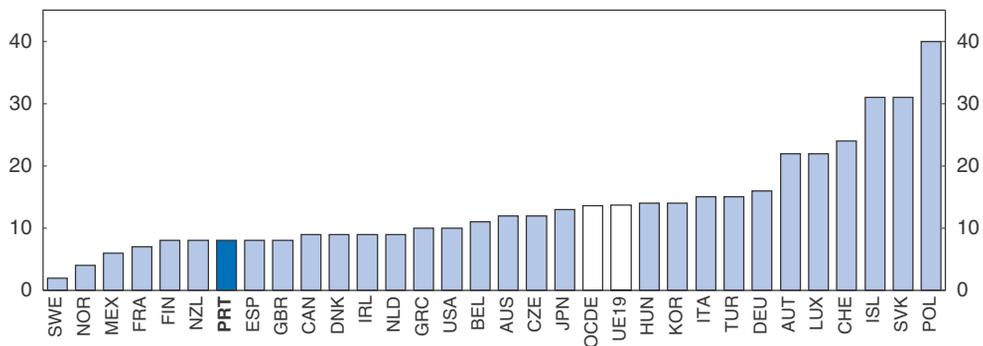
Par an, 2008¹

1. Pour les petites et moyennes entreprises. Les agrégats sont des moyennes non pondérées.

Source : Banque mondiale, SFI et PwC (2009), Paying Taxes 2010 : The Global Picture, Banque mondiale, Société financière internationale et PricewaterhouseCoopers, www.doingbusiness.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330897>

Graphique 2.9. Nombre de paiements d'impôts

Par an, 2008¹

1. Pour les petites et moyennes entreprises. Les agrégats sont des moyennes non pondérées.

Source : Banque mondiale, SFI et PwC (2009), Paying Taxes 2010 : The Global Picture, Banque mondiale, Société financière internationale et PricewaterhouseCoopers, www.doingbusiness.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330916>

prend en compte la fréquence des dépôts de déclaration et des paiements en ligne¹¹. Les investissements doivent se poursuivre dans ce domaine, car la marge de progression reste considérable. Par exemple, certains services ne sont toujours pas disponibles en ligne, et les méthodes traditionnelles de paiement restent largement utilisées (OCDE, 2009d). Les délais de remboursement de TVA, qui constituent une dimension supplémentaire des coûts de discipline, se sont beaucoup améliorés – la procédure de remboursement de la TVA aux exportateurs prenait 23 jours en moyenne en 2009, contre 62 jours en 2005¹².

Bien que le dépôt des déclarations et le paiement aient été simplifiés, la préparation des déclarations reste souvent fastidieuse et absorbe l'essentiel du temps nécessaire au respect de la réglementation. Les progrès sur ce front ne doivent pas se limiter au développement des communications électroniques, mais analyser les possibilités d'intensifier la coopération entre administrations fiscales et d'alléger les obligations déclaratives (surtout pour les PME). Le renforcement de la coordination entre services

fiscaux et organismes de sécurité sociale doit se poursuivre. À terme, le moyen le plus efficace de réduire les coûts de discipline consiste à rationaliser la législation fiscale, souvent en éliminant les dispositions spéciales ciblées.

À l'heure actuelle, les entreprises déposent des déclarations mensuelles séparées pour les cotisations de sécurité sociale et pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques retenu à la source. La convergence des bases d'imposition induite par le nouveau Code des contributions (encadré 2.1) doit être poursuivie, car le revenu imposable des salariés pris en compte pour le calcul des cotisations sociales reste plus étroit que pour l'IRPP. Cette convergence doit également offrir l'occasion d'adopter une déclaration unique, tant pour les salariés que pour les nouvelles cotisations assises sur les services achetés aux travailleurs indépendants. À la faveur des améliorations récentes de l'échange de renseignements entre les services fiscaux et les organismes de sécurité sociale, cette déclaration unique s'accompagnerait d'une intégration et d'une mise en commun systématiques des bases de données, source de gains d'efficacité en évitant les chevauchements et en améliorant la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Cette coordination plus étroite ne signifie pas forcément la mise en place d'une administration unique responsable des impôts directs et des cotisations sociales, mais les autorités pourraient envisager cette mesure (Barrand *et al.*, 2004).

Les obligations déclaratives imparties aux petites entreprises devraient être allégées, ce qui atténuerait les distorsions concurrentielles qu'elles subissent en raison de la nature régressive des coûts de discipline (coûts fixes). Pour l'heure, cet allègement s'applique uniquement à la TVA, pour laquelle les petits opérateurs peuvent opter pour la déclaration et le paiement trimestriels plutôt que mensuels. Comme dans d'autres pays, l'Irlande par exemple (OCDE, 2009d, 2009e), la différenciation des obligations déclaratives doit être étendue aux cotisations sociales et aux retenues d'IRPP – aux côtés de l'adoption de la déclaration unique préconisée plus haut. Si les autorités considèrent qu'une réduction de la fréquence des paiements pose des problèmes de trésorerie ou de fraude fiscale, elles peuvent envisager de dissocier la déclaration du paiement : les informations sur les cotisations et les retenues d'IRPP pour chaque salarié seraient communiquées une fois par an, même si les paiements restent mensuels¹³. On pourrait réduire les coûts administratifs et de discipline en relevant sensiblement le seuil (de seulement 50 euros actuellement) des acomptes obligatoires de l'IRPP dû par les travailleurs indépendants.

... tout comme ceux induits en cas de litiges et de procès

Les mécanismes d'examen administratif pour régler les litiges fiscaux sont traditionnellement lents et inefficaces, ce qui contribue à favoriser les actions en justice. En 2007, le délai moyen pour prendre une décision à la suite d'un recours gracieux formé par un contribuable (*reclamação graciosa*) avoisinait toujours 6 mois, et les délais dans les procédures d'appel (*recurso hierárquico*) étaient souvent plus longs. Les réponses aux demandes d'accord individuel, qui peuvent permettre de dissiper une ambiguïté dans le droit fiscal et donc éviter de futurs litiges, prennent facilement plus de 6 mois. En outre, l'administration fiscale est souvent perçue comme réticente à revenir sur ses décisions (lors de l'examen d'un appel) et, plus généralement, à trancher en faveur du contribuable, même dans les cas où la position de ce dernier est difficilement contestable et corroborée par la jurisprudence.

Des signes encourageants montrent que les choses changent. En 2009, le délai moyen de réponse aux *reclamações graciosas* a été ramené à un peu plus d'un mois. Depuis

septembre 2009, les demandes d'accord individuel sont traitées en moins de 90 jours, voire 60 jours dans les dossiers urgents, pour lesquels la règle du « consentement tacite » s'applique. Les autorités doivent pérenniser ces progrès et les étendre à d'autres domaines, comme l'accélération des décisions en cas de *recursos hierárquicos* (appels). Elles doivent également s'efforcer de promouvoir un changement culturel au sein de l'administration fiscale, qui doit être plus disposée à revenir sur une décision antérieure lors d'un appel.

La lenteur des chambres fiscales – et de la justice en général – reste un obstacle de taille pour les entreprises et les investisseurs. Même si les réformes dans ce domaine vont bien au-delà de la sphère fiscale, un meilleur règlement des litiges par recours à un examen administratif réduirait le nombre d'affaires portées devant les tribunaux, et donc les délais. Le projet récemment annoncé d'introduire l'arbitrage obligatoire comme solution de remplacement aux chambres fiscales irait dans le même sens. Toutefois, le recours à l'arbitrage exige de la prudence, car l'expérience internationale en la matière est très maigre, et des problèmes d'antisélection peuvent survenir (les contribuables qui optent pour l'arbitrage peuvent être ceux qui ont le plus de risques de perdre devant les tribunaux). On pourrait envisager dans un premier temps de limiter l'arbitrage aux affaires au-dessous d'un certain seuil (les petites affaires sont celles qui engorgent le plus les tribunaux), et suivre attentivement les résultats.

Une législation plus simple et plus stable passe par la suppression de certaines dispositions spéciales

Une législation fiscale complexe et instable empêche de réduire les coûts de discipline, quelle que soit l'efficacité des autres dispositifs par ailleurs. En retour, la complexité et l'instabilité résultent en grande partie de la prolifération des dispositions spéciales, également appelées dépenses fiscales, qui sont souvent la conséquence d'une utilisation partisane de la fiscalité comme outil au service de politiques sectorielles. À terme, les dépenses fiscales génèrent souvent des cercles vicieux qui se traduisent par l'adoption d'exonérations ciblées, l'ouverture de brèches voire le vote de lois plus complexes – qui privent parfois les bénéficiaires visés de l'accès aux incitations ou qui épuisent les capacités de l'administration. D'une manière générale, les autorités doivent s'abstenir d'instaurer de nouvelles dépenses fiscales et supprimer un grand nombre de celles existantes – comme on le verra plus en détail ci-après. En outre, un système fiscal plus stable dégagerait du temps pour améliorer l'élaboration des lois, clarifier leur rédaction, consulter davantage les experts et procéder à une évaluation *ex ante* de leur impact sur les coûts de discipline.

Solutions pour améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts

Améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts est important pour plusieurs raisons. Premièrement, cela peut faciliter l'assainissement des finances publiques. Deuxièmement, cela peut réduire les distorsions dans la distribution des ressources, souvent causées par les dépenses fiscales. Dans certains cas, les dépenses fiscales nuisent à l'équité, et y remédier constitue une troisième motivation. Enfin, les coûts administratifs élevés supportés par les administrations fiscales (encadré 2.4) diminueraient, dégageant ainsi des ressources humaines pour la vérification du respect des obligations fiscales.

Encadré 2.4. **Les coûts administratifs du recouvrement des impôts**

Dans un système fiscal complexe et instable, le recouvrement des impôts est plus difficile. L'importance de la charge correspondante peut être représentée par le ratio des coûts de recouvrement, qui désigne les coûts administratifs totaux supportés par une administration fiscale en pourcentage des recettes nettes collectées. En 2007, ce ratio s'élevait à 1.41 % au Portugal, s'inscrivant en baisse mais toujours à un niveau très supérieur à la moyenne non pondérée de 1.10 % pour l'UE19 (OCDE, 2009d, pp. 87/88)*. Il est admis que, par nature, les comparaisons internationales de ce ratio sont délicates, en raison de facteurs tels que des charges fiscales plus ou moins élevées, des différences dans la gamme des impôts recouvrés (ils peuvent ou non inclure les CSS) et dans les méthodologies employées. Nonobstant ces mises en garde, cet indicateur suggère que les coûts administratifs au Portugal sont probablement supérieurs à la moyenne.

L'affectation fonctionnelle des agents des services fiscaux peut aussi révéler des procédures opérationnelles inefficaces. En 2007, 33.5 % seulement des agents des impôts accomplissaient des tâches en lien avec le respect de la réglementation (audit, enquête et vérification, recouvrement forcé des dettes), contre une moyenne simple de 46.3 % pour les quatorze pays de l'UE19 pour lesquels une ventilation est disponible (OCDE, 2009d, pp. 95-96). La simplification fiscale est une voie prometteuse pour libérer des ressources humaines pour les fonctions de contrôle.

* La valeur pour la Grèce concerne l'année 2004, dernière année disponible.

Réformer les taxes foncières

Il faut simplifier et augmenter la taxe immobilière périodique (IMI)

Le Portugal devrait recourir davantage aux impôts périodiques sur les biens immeubles, qui comptent parmi les moins préjudiciables à la croissance (Arnold, 2008). Cela doit passer essentiellement par un élargissement de la base d'imposition, par l'actualisation régulière des valeurs des biens et la suppression de la plupart des dépenses fiscales. Toutefois, l'augmentation des taux d'imposition sera probablement aussi nécessaire, notamment pour rééquilibrer le système fiscal. Dans ce contexte, il faudrait tenir compte des interactions potentielles entre la réforme de la fiscalité immobilière, le marché du logement locatif et les prix des logements.

La valeur imposable de nombreux logements est périmée et très souvent inférieure aux prix du marché. À ce jour, le calcul de la valeur à l'aide d'une formule introduit par la réforme de 2003 (encadré 2.1) concerne un tiers seulement des propriétés urbaines. La valeur imposable moyenne des deux tiers restants, ajustée par l'utilisation de coefficients basés sur l'inflation, est près de trois fois inférieure à celle obtenue après la réforme (Santos et Martins, 2009). Bien que 2013 soit le délai officiel pour calculer la valeur de toutes les propriétés urbaines par application d'une formule, aucune action concrète n'a été engagée à cet effet, et le processus a été ralenti du fait qu'en 2009 la plupart des successions sous forme de legs ont été exemptées de l'actualisation par application d'une formule. Des mesures pourraient être prises afin d'accélérer cette actualisation, sans attendre la vente des biens. L'actuelle méthode double de détermination des valeurs imposables est une importante source d'inégalité – par exemple, des appartements comparables situés dans un même immeuble peuvent être assujettis à une IMI d'un montant très différent en fonction de la date de leur dernière cession. Elle donne

également lieu à des pertes de recettes. Bien que les communes fixent des fourchettes d'imposition différentes pour les deux catégories de bâtiments – actuellement 0.2-0.4 % pour les évaluations sur la base d'une formule et 0.4-0.7 % pour les autres –, l'écart de taux ne compense pas entièrement les différences de valeurs imposables. Le fait que les bâtiments anciens génèrent souvent moins de recettes aggrave le biais en faveur des constructions neuves et de l'étalement des villes.

Les très nombreuses exemptions à l'IMI sont la cause d'importantes pertes de recettes. La plupart des résidences principales occupées par leur propriétaire (RPOP) bénéficient d'une exemption temporaire : pour les transactions postérieures à la réforme de 2003, la durée de l'exemption était de 3 ou 6 ans (en fonction de la valeur imposable), et elle a été récemment étendue à 4 ou 8 ans dans le cadre des mesures prises à l'automne 2008 pour atténuer l'impact de la hausse des paiements d'intérêts hypothécaires sur la situation des ménages. D'autres exemptions – parfois permanentes – s'appliquent notamment aux organismes publics, aux organisations à but non lucratif, aux projets dans le domaine du tourisme et à d'autres investissements, ainsi qu'à la rénovation urbaine. Par conséquent, en 2008, plus de 30 % de la valeur imposable globale a été exemptée, sous une forme ou sous une autre. La plupart de ces exemptions devraient être supprimées, et les seules exceptions devraient concerner des cas bien précis dans lesquels elles jouent un rôle important pour attirer l'investissement, ou des biens de faible valeur qui appartiennent à des ménages défavorisés¹⁴. Le cas moins fréquent des biens de valeur élevée occupés par des propriétaires à faible revenu, souvent mis en avant pour contester la majoration des taxes périodiques sur la propriété immobilière, pourrait être résolu en limitant le montant de l'IMI pour ces propriétaires.

La taxe sur les transactions immobilières (IMT) doit être simplifiée et limitée aux transactions initiales

L'IMT devrait être perçue uniquement sur les transactions immobilières initiales. Selon les règles actuelles, cette taxe est due chaque fois qu'un bien donné est vendu, conformément à un barème progressif établi par l'administration centrale, le taux moyen pouvant atteindre 6 % de la valeur totale des logements. Par conséquent, les prix de l'immobilier sont gonflés et la mobilité géographique est découragée. De nombreuses dépenses fiscales liées à l'IMT – qui s'apparentent aux exemptions de l'IMI en faveur des propriétaires qui n'occupent pas leur logement – devraient également être supprimées, ce qui compenserait en partie le manque à gagner sur les transactions ultérieures.

Remplacer l'IMT par la TVA est un objectif souhaitable à plus long terme, mais il faut pour cela résoudre d'importants problèmes. Selon les règles de l'UE en vigueur, la plupart des bâtiments neufs devraient être soumis au taux normal de TVA, qui est beaucoup plus élevé que les taux de l'IMT. On peut donc escompter une incidence considérable sur les prix, car les achats donnant droit à récupération de la TVA représentent une fraction limitée des coûts totaux. Comparativement à l'IMT, les risques de fraude fiscale augmenteraient également : comme dans d'autres pays, la TVA serait perçue sur les montants facturés, alors que l'IMT est assise sur ces montants ou sur la valeur résultant de l'application de la formule, le montant le plus élevé des deux étant retenu.

Les besoins de financement des collectivités locales doivent être réexaminés

Tout remaniement en profondeur des taxes immobilières aurait d'importantes conséquences sur le financement des collectivités locales, qui perçoivent actuellement

l'intégralité des recettes générées par l'IMI et l'IMT. À court terme, des dispositions doivent être prises pour stabiliser l'enveloppe globale des recettes municipales, afin de préserver le niveau actuel des ressources et de réduire la volatilité des recettes. Restreindre le champ d'application de l'IMT contribuerait à ce dernier objectif (car les recettes correspondantes sont très volatiles et procycliques), mais induirait probablement une perte de recettes qu'il faudrait compenser au moyen de l'IMI. Toutefois, il n'est pas souhaitable qu'une fiscalité immobilière totale plus lourde (dans la mesure où l'augmentation des recettes de l'IMI doit excéder la baisse des recettes de l'IMT) se traduise par un surcroît de ressources pour les communes. En effet, cela alimenterait les dépenses au niveau local au lieu de créer une marge de manœuvre budgétaire pour réduire les cotisations sociales. Les recettes supplémentaires dégagées par les taxes immobilières pourraient être affectées au budget de l'État, éventuellement par le biais d'une surtaxe sur l'IMI au niveau national. Dans un autre scénario, les communes continueraient de percevoir la totalité des taxes immobilières et la neutralité en termes de recettes serait garantie en réduisant les dotations provenant de l'administration centrale.

À moyen terme, l'objectif de mieux aligner la fiscalité locale avec les dépenses locales pourrait être atteint en diversifiant l'assiette des recettes municipales. Une solution serait de taxer les transports sous une forme ou sous une autre, par exemple au moyen de redevances d'utilisation. À cet égard, il convient de remarquer que plusieurs externalités induites par les transports sont de nature locale, et des mesures telles que les redevances de stationnement ou les péages urbains constitueraient des sources de recettes appropriées pour les communes, du fait de leur lien avec les infrastructures et les services publics à l'échelon local.

Réduire les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales abondent, souvent au détriment de la croissance et de l'équité

Le système d'imposition portugais se caractérise par de nombreuses dispositions spéciales, ou dépenses fiscales, qui réduisent l'assiette des impôts et requièrent par conséquent des taux d'imposition plus élevés que ce ne serait le cas autrement. Elles freinent également la croissance en créant de la complexité, et génèrent des pertes sèches en encourageant et récompensant la recherche de rente ou la planification fiscale¹⁵. En outre, les coûts administratifs augmentent, car le recouvrement des impôts devient plus fastidieux (encadré 2.4). Enfin, bien que de nombreuses dispositions spéciales soient motivées par des objectifs d'équité, un ciblage défaillant en fait souvent une stratégie coûteuse et peut même se traduire par une certaine régressivité.

Les autorités portugaises ont limité à cinq ans certaines incitations fiscales (celles qui relèvent du *Estatuto dos Benefícios Fiscais*), qui viendront à expiration à la fin de 2011. Il est important que cette règle soit respectée et utilisée comme instrument d'élargissement de la base. Toutefois, la définition officielle des dépenses fiscales est plus restrictive que dans la plupart des autres pays. Le rapport du Budget de l'État pour 2010 estime les pertes de recettes dues aux dépenses fiscales (*despesa fiscal*) en 2008, tous impôts confondus, à 1 278.5 millions d'euros, soit 0.7 % du PIB, contre une moyenne de 4.2 % du PIB pour un échantillon de sept pays¹⁶ analysés par l'OCDE (2010c). Bien que les comparaisons internationales soient par nature difficiles dans ce domaine, la plupart des autres pays appliquent des critères plus rigoureux et donc une définition plus large des dépenses fiscales. Par exemple, à la différence du Portugal, les crédits d'impôt au titre du logement

ou certains taux de TVA réduits sont généralement inclus dans les dépenses fiscales. Si on les ajoute à l'estimation officielle ci-dessus, les pertes de recettes générées par l'ensemble des taux de TVA réduits et par les crédits d'IRPP au titre des dépenses d'éducation, de soins de santé et de logement représenteraient environ 4.5 % du PIB. Par conséquent, comme l'illustrent les exemples ci-dessous, l'élargissement de l'assiette au Portugal peut et doit transcender la définition officielle actuelle des dépenses fiscales.

Les dépenses liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) sont inéquitables et faussent la répartition du capital

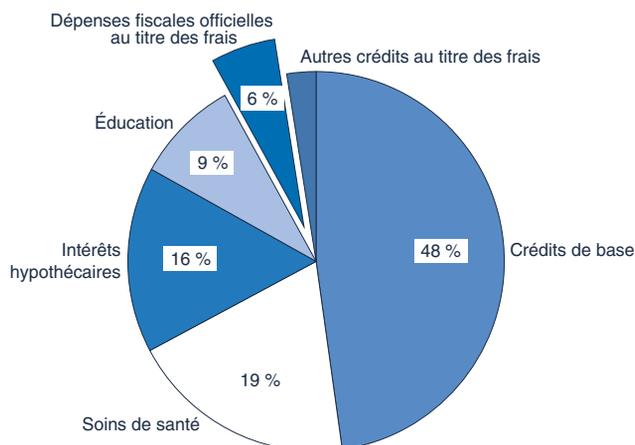
Les crédits d'IRPP au titre des dépenses atteignent des montants élevés (environ 1 % du PIB, soit 17 % des recettes provenant de l'IRPP, en 2007 – graphique 2.10) et sont souvent inéquitables ou source de distorsions. Les crédits au titre des frais de santé et d'éducation sont deux des trois principaux postes, et permettent au contribuable de déduire 30 % des sommes dépensées, avec un plafond pour les dépenses d'éducation mais sans limite pour celles de santé (disposition très généreuse par comparaison avec d'autres pays). L'effet sur la distribution des revenus est largement perçu comme étant régressif. Le même pourcentage (30 %, jusqu'à un certain plafond) s'applique aux paiements d'intérêts hypothécaires. Des plafonds plus élevés pour les ménages qui relèvent des tranches inférieures d'imposition, en vigueur depuis 2008, atténuent les effets régressifs. Toutefois, comme dans certains autres pays, la déductibilité des intérêts, ajoutée à l'absence d'imposition du loyer imputé, fausse l'investissement dans le secteur du logement. Elle incite en outre les ménages à s'endetter (problème majeur au Portugal, comme on l'a vu au chapitre 1), ce qui fragilise l'économie en cas de choc. Dans ce contexte, le marché du logement portugais se caractérise par un taux d'occupation des logements par leurs propriétaires supérieur à la moyenne (voir le graphique 2.11). Les crédits d'impôt pour dépenses d'éducation, de santé et paiements d'intérêts hypothécaires devraient être éliminés, ou à défaut réduits¹⁷. Il en va de même pour toute une série d'allègements mineurs pour dépenses – par exemple, les montants investis dans des plans d'épargne retraite ou les primes d'assurance-vie ou d'assurance-maladie. Les crédits d'impôt au titre des dépenses illustrent bien la définition étroite utilisée dans les classifications officielles des dépenses fiscales – aucun des trois principaux postes n'y figure (graphique 2.10). Signe encourageant, dans leur récent Programme de stabilité les autorités ont annoncé leur intention de réduire les dépenses fiscales au titre de l'IRPP, même si l'ampleur des compressions envisagées n'a pas été précisée.

Les crédits d'IRPP de base ne posent pas de problème d'équité parce qu'ils correspondent à des montants fixes (par contribuable, enfant ou parent à charge) et ont donc généralement un effet progressif (bien que leur caractère non récupérable puisse brouiller les cartes pour les bas revenus). Toutefois, leur coût budgétaire implicite augmente, en raison de leur indexation sur le salaire minimum, qui n'a cessé de croître. Cette indexation devrait être supprimée et remplacée par un mécanisme basé sur l'inflation – comme l'indice IAS (*indexante dos apoios sociais*), déjà utilisé pour la révision des transferts sociaux.

Des différences dans le régime d'imposition des diverses sources de revenu du capital peuvent aussi avoir un impact négatif sur l'équité et la répartition efficiente des ressources. Jusqu'en 2009, un exemple typique concernait les plus-values réalisées sur les placements financiers, pratiquement exonérées de l'IRPP au Portugal : globalement, les plus-values réalisées sur les actions conservées pendant plus de 12 mois et sur les

Graphique 2.10. **Crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques**¹

En pourcentage, 2007



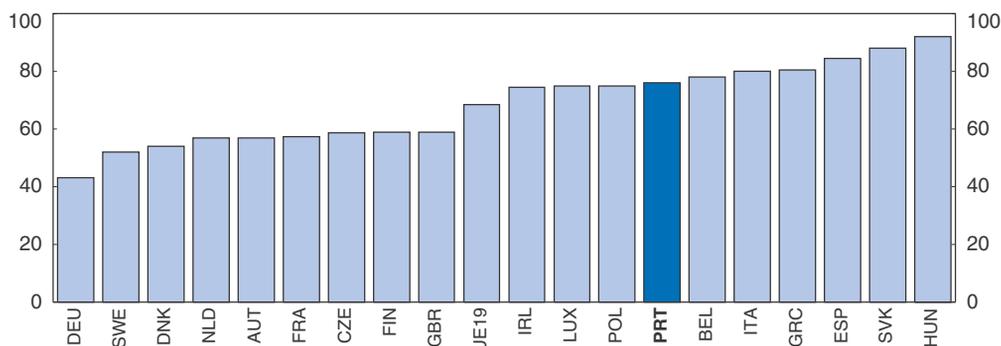
1. Le total des crédits atteint 3 145 euros.

Source : Ministère des Finances (2008), « Descrição Estatísticas de IR », Portal das Finanças, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330935>

Graphique 2.11. **Taux d'occupation des logements par leurs propriétaires dans les pays de l'UE**¹

En pourcentage



1. Les dernières données disponibles datent de 2002 pour l'Allemagne, 2003 pour l'Autriche et la Hongrie, 2004 pour la Pologne, 2007 pour la Suède, la Finlande, la France, la République tchèque, le Portugal et la Belgique, 2008 pour le Danemark, les Pays-Bas, la Grèce, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Luxembourg, la République slovaque et l'Espagne. L'agrégat pour l'UE19 est une moyenne non pondérée.

Source : Fédération hypothécaire européenne, « Hypostat 2008: A review of Europe's mortgage and housing markets ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330954>

obligations étaient exonérées d'impôt, tandis que les plus-values sur les actions conservées moins longtemps bénéficiaient d'un taux spécial de seulement 10 %. Ce régime fiscal avait un effet régressif marqué et était l'un des plus favorables parmi les pays de l'OCDE (Johansson et al., 2008). Selon une décision récente forte opportune, ces plus-values sont aujourd'hui imposées en général au taux uniforme de 20 %, qui s'applique déjà à d'autres formes de revenu du capital, comme les intérêts et les dividendes. Les autorités devraient également taxer le revenu locatif au même taux uniforme, plutôt qu'aux taux marginaux normaux de l'IRPP aujourd'hui en vigueur (en 2010, dans une fourchette de 35 % à 43 % pour les propriétaires appartenant à la classe moyenne)¹⁸. Cette décision permettrait de remédier aux distorsions induites par les différences d'imposition de divers

instruments d'épargne, et contribuerait à un meilleur fonctionnement du marché immobilier locatif.

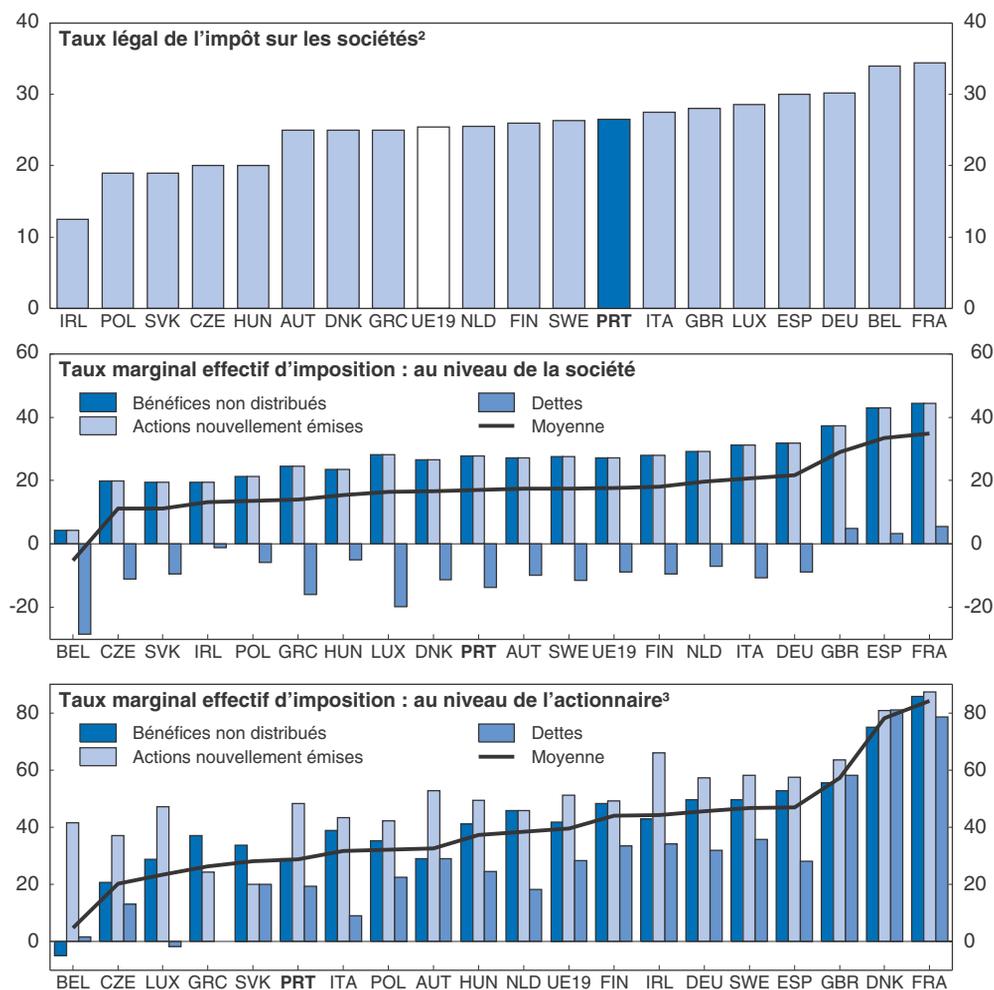
On retrouve d'autres différences dans les régimes d'imposition concernant les retraités et les travailleurs indépendants, qui paient en général moins d'IRPP que les salariés. Ces différences sont néfastes du point de vue de l'équité et induisent des pertes de recettes. En dépit d'une certaine convergence, les pensions bénéficient toujours d'un abattement fiscal plus généreux que les salaires (le plus souvent 6 000 contre 4 104 euros, valeurs de 2010). Cet écart entraîne des taux d'imposition moyens plus faibles pour les retraités, et les contribuables aisés sont ceux qui en bénéficient le plus¹⁹. Par conséquent, la convergence accrue des déductions envisagée par les autorités dans leur stratégie d'assainissement budgétaire est tout à fait opportune et devrait même être renforcée : les abattements sur les pensions et les salaires devraient être uniformisés, ce qui n'aurait pas d'effet négatif sur les retraités pauvres, qui continueraient de ne pas payer d'impôt. Concernant les travailleurs indépendants, ils restent assujettis à un impôt sur le revenu relativement modeste. Même si, en 2007, les travailleurs indépendants représentaient 23,0 % de l'emploi total, le revenu provenant du travail non salarié représentait seulement 10,8 % du revenu brut total de ces deux formes d'emploi (salarié et non salarié) dans les recettes fiscales générées par l'IRPP²⁰. Les efforts de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales dans ce domaine doivent être intensifiés, car les retombées ne se limiteront pas aux seules recettes de l'IRPP, mais s'étendront également aux cotisations sociales (à compter de 2011, la base de calcul des CSS à la charge des travailleurs indépendants convergera vers leur revenu réel – voir l'encadré 2.1).

Il faut simplifier l'imposition des bénéfices des sociétés

Le principal taux légal de l'impôt portugais sur les bénéfices des sociétés (IS) – qui est supérieur à la moyenne de l'UE19 (graphique 2.12) – donne l'impression trompeuse que la charge fiscale qui pèse sur les sociétés est lourde, car il ne reflète pas l'existence de nombreuses dispositions qui ont pour effet de restreindre l'assiette. Des indicateurs stylisés des taux d'imposition effectifs, basés sur des modèles qui analysent l'impact de la fiscalité sur le rendement de projets d'investissement (Devereux et al., 2008), rendent compte de certaines de ces dispositions. Par exemple, de généreuses dotations aux amortissements pour les machines et bâtiments industriels, qui dépassent souvent l'amortissement économique réel, réduisent les taux effectifs d'imposition des sociétés. En outre, le faible niveau d'imposition du revenu du capital dans le régime de l'IRPP comprime encore davantage les taux effectifs au niveau des actionnaires, par comparaison avec d'autres pays (graphique 2.12) – ce qui reste vrai aujourd'hui encore, bien que dans une moindre mesure si l'on tient compte de la réforme susmentionnée de l'imposition des plus-values. Les dispositions détaillées du code des impôts contiennent d'autres mesures qui restreignent l'assiette de l'impôt (différentes formes d'incitations fiscales) et qui échappent par conséquent aux indicateurs mentionnés plus haut. Il est toutefois possible de les prendre en compte en utilisant des définitions simplifiées des taux effectifs ou implicites, correspondant aux recettes fiscales calculées sur la base d'une variable de substitution comptable ou macroéconomique de la base d'imposition. Bien que les comparaisons internationales soient alors plus difficiles, les éléments disponibles laissent penser que le taux implicite au Portugal est quelque peu inférieur à la moyenne (Commission européenne, 2010)²¹.

Graphique 2.12. Taux légaux et taux effectifs de l'impôt sur les bénéfices des sociétés

En pourcentage, 2009¹



1. Les taux sont des moyennes simples calculées sur cinq différents types d'actifs et se rapportent aux investissements nationaux (par opposition aux investissements transnationaux). Le classement du Portugal reste globalement le même si l'on prend en compte d'autres types d'actionnaires ou les taux effectifs d'imposition moyens (plutôt que *marginaux*). Le taux effectif d'imposition marginal fait référence à un investissement supplémentaire et correspond à la différence proportionnelle entre le rendement réel avant et après impôts. Le taux effectif d'imposition moyen se base sur des choix discrets d'investissement et mesure la valeur actualisée des impôts payés, exprimée en proportion de la valeur actualisée nette des revenus. Pour plus de détails sur la méthodologie, voir Devereux et al. (2008). Les données concernent 2009, et par conséquent ne tiennent pas compte de la hausse récente de 2,5 points du taux de l'IS pour les grandes entreprises au Portugal. L'agrégat pour l'UE19 est une moyenne non pondérée.

2. Taux de base combiné de l'impôt sur les bénéfices des sociétés prélevé au niveau national et infranational.
3. Actionnaire soumis au taux maximum et ne détenant pas une participation qualifiée.

Source : OCDE (2010), « Taxation of Corporate and Capital Income », *Base de données fiscales de l'OCDE*, www.oecd.org/ctp/taxdatabase, mars et M.P. Devereux et al. (2010), « Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology », Projet pour la Commission européenne, TAXUD/2008/CC/099, rapport d'étape, Centre de recherche économique européenne (ZEW).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932330973>

Toutefois, le recours massif aux dépenses fiscales n'est pas le meilleur moyen d'alléger la charge fiscale, car cette stratégie bride la croissance de la productivité par divers biais. Outre l'augmentation des coûts administratifs et de discipline, la productivité

peut aussi être pénalisée du fait de la dispersion des taux effectifs d'imposition (Johansson et al., 2008, p. 37), induite notamment par des taux réduits dans certaines régions ou un traitement plus favorable des PME. Les incitations fiscales associées sont souvent mal ciblées, faussent les schémas d'investissement et provoquent des pertes de recettes coûteuses. Les évolutions récentes au Portugal ont peut-être même aggravé le problème. Indépendamment des différences historiques des taux légaux d'une région à l'autre, en 2008 les autorités ont introduit un taux réduit de 12.5 % pour la première tranche de 12 500 euros de revenu imposable, abaissant ainsi les taux effectifs pour les petites entreprises. À l'autre bout du spectre, les plus grandes entreprises sont fréquemment soumises à des taux effectifs de l'IS inférieurs à la moyenne, ce qui peut révéler une utilisation plus systématique de dispositions fiscales spéciales (Rodrigues, 2009). Un exemple typique est la déductibilité intégrale des dividendes issus de la plupart des participations qualifiées, ainsi que des frais financiers générés par leur acquisition. Les autorités devraient donc simplifier considérablement les règles de l'IS, supprimer les dépenses fiscales inefficaces et génératrices de distorsions et élargir la base d'imposition. Le taux légal, qui conserve une certaine importance pour les décisions d'investissement compte tenu de sa grande visibilité, pourrait à terme être abaissé et rapproché des taux effectifs. Par conséquent, la décision récente de relever de 2.5 points le taux légal pour les grandes entreprises, quoiqu'utile pour accélérer l'assainissement des finances publiques (chapitre 1), doit être abrogée lorsque les circonstances le permettront.

Certaines dépenses fiscales doivent néanmoins être conservées ou réformées. Un exemple typique est l'introduction récente (2008) d'une déduction pour fonds propres, qui atténue le biais en faveur du recours à l'emprunt dans les décisions de financement. Outre le fait qu'il risque de décourager l'épargne des entreprises et de favoriser leur endettement excessif (problème associé à des déficits extérieurs élevés au Portugal, comme on l'a vu au chapitre 1), ce biais peut aussi freiner la croissance de la productivité en détournant l'investissement des petites entreprises innovantes ou des industries du savoir, qui sont contraintes de recourir davantage aux capitaux propres. Au Portugal, la déduction pour fonds propres est définie en termes marginaux (elle s'applique aux augmentations de capital), ce qui est positif dans la mesure où cela réduit les pertes de recettes fiscales tout en corrigeant le biais en faveur de l'emprunt, et les autorités ont exprimé l'intention de la maintenir en vigueur au-delà du délai prévu initialement (2010). On peut également plaider pour le maintien du système actuel de crédits d'impôt pour la R-D (SIFIDE, introduits en 2006 et étendus en 2009 et 2010), considéré comme ayant contribué à l'envolée récente des dépenses de R-D des entreprises (0.73 % du PIB en 2008, contre 0.30 % en 2005)²². Autre exemple : les crédits d'impôt à l'investissement contractualisés, considérés comme un moyen efficace d'attirer l'IDE et d'obtenir les avantages qui en résultent sur le plan des externalités de connaissances et des gains de productivité.

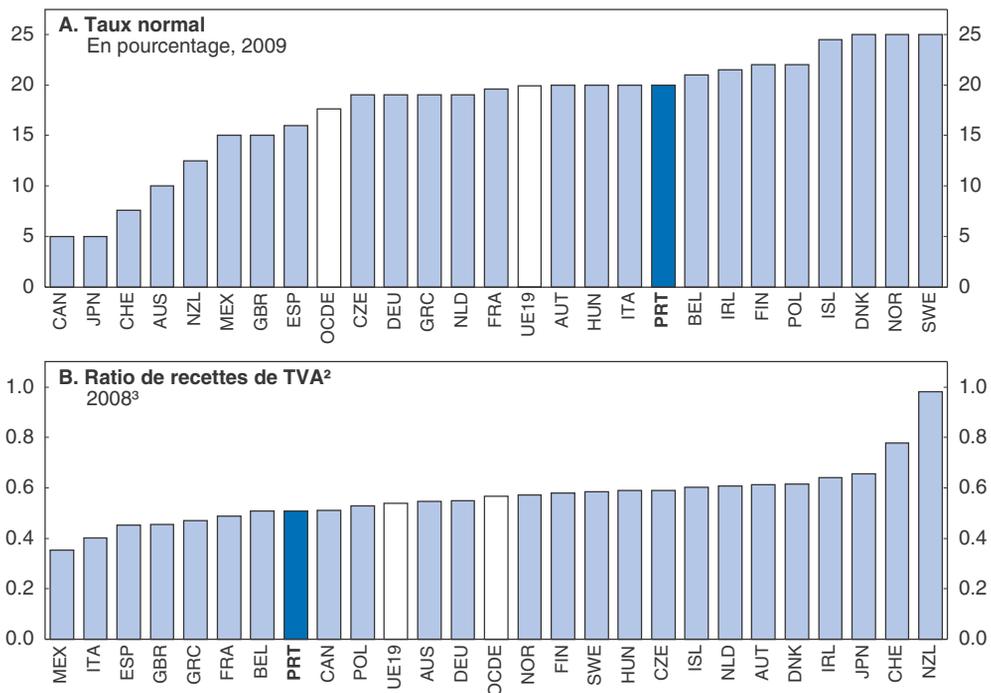
La lutte contre la fraude fiscale revêt une importance toute particulière au regard de l'impôt sur les sociétés, car les arguments en faveur de l'élargissement de la base sont renforcés par les gains d'efficacité résultant de la promotion de règles du jeu identiques pour toutes les entreprises et de la réduction de l'économie informelle. Des progrès notables ont été accomplis dans ce domaine (Braz et al., 2009), mais plusieurs indicateurs donnent à penser que les possibilités d'amélioration de la discipline fiscale sont loin d'être épuisées, et il faut donc maintenir et intensifier les efforts à cet égard. Par exemple,

le régime portugais de l'IS se caractérise depuis longtemps par le fait qu'un petit nombre d'entreprises génère une fraction importante des recettes totales (Bronchi et Gomes-Santos, 2001). Les dernières données disponibles confirment cette tendance : en 2007, 0,8 % des entreprises ayant payé l'IRS (*IRC liquidado*) ont généré près de 57 % du total des recettes fiscales (Rodrigues, 2009). En outre, toujours en 2007, 64 % des entreprises n'ont pas réalisé de bénéfices imposables et 20 % n'ont payé aucun IS (*ibidem*). Il faut remarquer que ce dernier chiffre aurait été de 34 % en l'absence d'acompte spécial (*Pagamento Especial por Conta*) – impôt sur les sociétés minimum obligatoire, même si des pertes sont déclarées par la suite – qui contribue à lutter contre la fraude fiscale²³.

Il faut restreindre le champ d'application de la TVA à taux réduit

Le recours fréquent aux taux réduits est le principal facteur qui explique que le recouvrement de la TVA est moins efficient que la moyenne (graphique 2.13)²⁴. Un taux réduit de 6 % s'applique à 28 % de la base d'imposition²⁵, et concerne les denrées alimentaires de base, les médicaments, l'hôtellerie, l'électricité et le gaz naturel, les travaux de rénovation et de réparation de logements privés²⁶. Par ailleurs, un taux de TVA de 13 % s'applique à 12 % de la base d'imposition, comprenant les services de restauration et d'autres produits alimentaires. Les pertes de recettes comptent parmi les plus élevées dans l'UE (Copenhagen Economics, 2007).

Utiliser les taux réduits de TVA pour poursuivre des objectifs d'équité ou d'efficacité se heurte à de graves problèmes de ciblage. Au Portugal, la TVA est légèrement progressive au regard des dépenses (Braz et Cunha, 2009), car les ménages défavorisés ont tendance à consacrer une fraction plus élevée de leurs dépenses totales à acquérir des biens et services à taux réduit, comme les denrées alimentaires de base, les services publics ou les soins de santé, même si les ménages plus riches sont, en termes absolus, les principaux bénéficiaires des taux réduits. L'application de taux réduits à certains secteurs où l'incidence de l'emploi peu qualifié est élevée, comme l'hôtellerie, a généralement un effet régressif (les ménages plus riches consacrent relativement plus de ressources à ces services) et n'est pas un moyen efficace de cibler les travailleurs peu qualifiés, qui constituent toujours l'essentiel de la main-d'œuvre portugaise. De même, l'application d'un taux de TVA réduit dans la restauration est généralement considérée comme une stratégie inefficace de création d'emplois, car la demande dans ce secteur est relativement inélastique par rapport aux prix. Les autorités devraient étendre considérablement le champ d'application du taux normal de TVA, en prenant des mesures d'accompagnement pour amortir les effets négatifs sur l'équité – à savoir un renforcement du soutien au revenu des ménages pauvres.

Graphique 2.13. **Taxe sur la valeur ajoutée**¹

1. Les agrégats pour les zones sont des moyennes non pondérées.
2. Le ratio des recettes de TVA (RRT) est égal au rapport entre les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio offre une indication de l'efficacité du régime de TVA dans un pays donné par rapport à une norme. Il se calcule comme suit : $RRT = \text{recettes de la TVA} / ([\text{consommation} - \text{recettes de la TVA}] \times \text{taux de TVA normal})$.
3. 2007 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, les Pays-Bas et la Pologne. Les agrégats OCDE et UE19 ne comprennent pas la Corée, le Luxembourg, la République slovaque et la Turquie.

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux annuels, des Statistiques des recettes publiques et des données fiscales de l'OCDE, www.oecd.org/ctp/taxdatabase.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932330992>

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations sur la réforme du système fiscal**

Rendre le système fiscal plus favorable à la croissance et à la compétitivité

- À mesure que l'assainissement budgétaire progresse, abaisser les cotisations patronales de sécurité sociale, sans incidence sur les recettes publiques, en relevant les impôts sur le patrimoine et la TVA. Dans ce contexte, réduire la dépendance du financement de la sécurité sociale à l'égard des cotisations et accroître la part des recettes générales, et veiller à ce que les recettes supplémentaires tirées des taxes foncières ne viennent pas accroître les ressources globales des communes.
- Cibler les plus fortes réductions des CSS patronales sur les bas salaires. Dans cette optique, envisager de rendre les cotisations patronales progressives en fonction du niveau de salaire.
- Lutter contre les externalités induites par le secteur des transports en développant les redevances d'utilisation des infrastructures, différenciées selon le lieu, l'heure et l'efficacité environnementale du véhicule. Si une augmentation générale de la fiscalité des transports n'est pas jugée souhaitable, baisser la taxe d'immatriculation à titre de compensation. Améliorer l'offre de transports publics urbains et leur gestion.

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations sur la réforme du système fiscal** (suite)

- Achever l'uniformisation de l'assiette des cotisations sociales et celle des impôts sur le revenu des personnes physiques.
- Améliorer la coordination entre les services fiscaux et les organismes sociaux : unifier les déclarations des entreprises au titre des cotisations sociales et des impôts sur le revenu des personnes physiques retenus à la source, et intégrer les bases de données des services compétents. À plus long terme, envisager de mettre en place un seul organisme.
- Alléger les obligations déclaratives à la charge des petites entreprises, éventuellement en dissociant la déclaration du paiement.
- Améliorer encore les mécanismes de recours administratif en accélérant le traitement des appels et, lors de leur examen, veiller à ce que l'administration fiscale soit plus disposée à annuler une décision antérieure.
- Analyser la possibilité d'instituer un arbitrage obligatoire en remplacement d'actions en justice, en commençant par les affaires peu importantes.

Solutions pour améliorer l'efficacité du recouvrement des impôts

- Pour dégager une marge de manœuvre permettant d'abaisser les CSS patronales, accroître sensiblement les recettes tirées de l'IMI (la taxe immobilière périodique). Élargir l'assiette d'imposition et, le cas échéant, relever les taux.
- N'appliquer l'IMT (l'impôt sur les transactions immobilières) qu'aux transactions initiales sur un bien immobilier, tout en supprimant les nombreuses exemptions dont il fait l'objet. À plus long terme, envisager de le remplacer par une TVA.
- Éliminer ou, à défaut, réduire substantiellement les crédits d'IRPP en faveur des dépenses d'éducation, de santé et des paiements d'intérêts hypothécaires, ainsi que toute une série d'allègements mineurs pour dépenses.
- Taxer le revenu locatif au taux uniforme de 20 %, comme d'autres formes de revenu du capital.
- Les abattements fiscaux sur les pensions devraient être de même niveau que pour les revenus salariaux.
- Intensifier les contrôles fiscaux des travailleurs indépendants afin d'éviter des pertes de recettes trop importantes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales.
- Simplifier les dispositions régissant l'impôt sur les sociétés en supprimant les dépenses fiscales inefficaces. Élargir encore l'assiette de l'IS en luttant contre la fraude fiscale. Envisager d'abaisser le taux légal de l'IS lorsque la situation budgétaire le permettra.
- Maintenir les crédits d'impôt en faveur de l'investissement contractualisé lorsqu'ils sont susceptibles d'attirer l'IDE. Les crédits d'impôt au titre des dépenses de R-D, dès lors qu'ils sont bien conçus, peuvent aussi être efficaces.
- Élargir notablement le champ d'application de la TVA au taux normal, en augmentant le soutien au revenu des ménages défavorisés dans la mesure où les biens et services de base sont concernés.

Notes

1. Les termes « impôts sur la consommation », « impôts indirects » et « taxes sur les biens et services » sont interchangeables.
2. Par rapport à la situation actuelle, cette mesure entraînerait un taux marginal identique pour la tranche supérieure, et une baisse des taux moyens pour tous les niveaux de salaires.
3. Des éléments montrent que les réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux ont généralement des effets nets plus marqués sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés lorsqu'elles ne sont pas temporaires ou très étroitement ciblées. Entre autres raisons, la demande de main-d'œuvre concernant les groupes vulnérables sur le marché du travail, comme les chômeurs de longue durée, est souvent moins élastique (Immervoll et Pearson, 2009).
4. Il convient de souligner qu'un rééquilibrage de la structure fiscale qui est budgétairement neutre *ex ante* ne l'est pas forcément *ex post*. Des prix plus dynamiques et la création d'emplois peuvent certes accroître les recettes, mais la consommation intermédiaire publique augmentera (puisque'elle est soumise à la TVA), tout comme l'ensemble des dépenses publiques potentiellement indexées sur les prix, comme les salaires, pensions et autres transferts sociaux. Aussi les autorités peuvent-elles être amenées à réduire l'indexation de certains postes de dépenses (par exemple en gelant les salaires nominaux et certains transferts sociaux) afin d'amplifier la baisse des cotisations sociales à recettes budgétaires égales *ex post*.
5. À l'exclusion des émissions UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie) et des combustibles de soute utilisés dans les transports internationaux (Commission européenne, 2010).
6. Ou si les consommateurs myopes ont tendance à sous-évaluer les économies liées à la consommation de carburant.
7. Si l'on ne tient pas compte des conditions de circulation, les péages routiers n'égalent les taxes sur les carburants que si la consommation (moyenne) de carburant est constante, générant pour chaque véhicule un volume constant de CO₂ par kilomètre.
8. Ce crédit d'impôt est accordé uniquement si le véhicule neuf émet moins de 130 g de CO₂ par km (valeurs de 2010).
9. Le prix au kilomètre est pratiquement uniforme et ne dépend pas des conditions de circulation (embouteillages, par exemple).
10. Concernant les grandes entreprises, les chiffres émanant des mêmes sources sont de 0.05 % (Portugal) et 0.02 % (Union européenne). Bien que ces deux études utilisent des méthodologies globalement analogues, les comparaisons doivent être faites avec prudence.
11. Lorsque, pour un impôt donné, le dépôt et le paiement peuvent se faire entièrement par voie électronique, un seul paiement par an est comptabilisé, même si les paiements effectifs sont plus fréquents (Banque mondiale *et al.*, 2009, p. 49).
12. Ces chiffres se rapportent au délai de paiement de 30 jours, qui concerne principalement les exportateurs qui répondent à un certain nombre d'autres critères. Concernant le délai de paiement de 90 jours plus largement appliqué, le délai moyen est passé de 150 jours en 2005 à 92 jours en 2009, et la limite légale a été récemment ramenée à 60 jours (le délai de paiement passe donc à 60 jours).
13. Certains pays autorisent les déclarations à une fréquence moindre que les paiements pour l'ensemble des entreprises, et pas seulement pour les PME (OCDE, 2009d, pp. 180-83).
14. Les arguments en faveur de l'exemption des organismes publics sont beaucoup moins convaincants, dans la mesure où la comptabilisation de l'ensemble des charges d'exploitation (y compris celles générées par l'usage des bâtiments) contribue généralement à une gestion plus efficace.
15. Dans certains cas, les dépenses fiscales peuvent accroître l'efficacité en atténuant les distorsions provoquées par l'impôt (comme la possibilité de déduire les intérêts notionnels sur les capitaux propres afin de remédier au problème bien connu du biais en faveur de l'emprunt), ou en abaissant les coûts administratifs et de respect des obligations (comme avec l'exemption de la TVA de certains services financiers).
16. Moyenne non pondérée des valeurs signalées pour la dernière année disponible par l'Allemagne, le Canada, la Corée, l'Espagne, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.
17. Pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur, le système actuel de bourses sous condition de revenu et de prêts étudiants garantis par l'État doit être conservé.
18. Ces taux reflètent les mesures d'assainissement complémentaires décidées en mai 2010, l'augmentation de 1.5 point de pourcentage des taux marginaux pour les tranches de revenu

concernées étant affectée d'un coefficient de 7/12 (qui correspond au nombre de mois restants à partir de juin). La fourchette précise va de 34.88 % à 42.88 %.

19. L'abattement plus généreux est l'une des raisons qui expliquent pourquoi les taux nets de remplacement des retraités au Portugal sont supérieurs à la moyenne OCDE pour les hauts revenus (OCDE, 2009f, p. 121).
20. Toutefois, ce dernier chiffre est légèrement minoré par le fait que, contrairement aux salariés, le revenu brut des travailleurs indépendants exclut les abattements (source : ministère des Finances, « Estatísticas de IR », *Portal das Finanças*). Le chiffre relatif à l'emploi provient de l'INE, *Estatísticas do Emprego*.
21. Cette étude cite des valeurs de taux implicites de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés correspondant à une variable de substitution de la base d'imposition dans l'optique des comptes nationaux. Pour l'année disponible la plus récente (2006), le Portugal enregistrait un taux de 22.6 %, contre une moyenne de 23.1 % pour dix-sept pays de l'UE19.
22. Il faut toutefois reconnaître que, selon certains auteurs, les incitations fiscales n'auraient pas beaucoup d'effet sur les dépenses de R-D (Jaumotte et Pain, 2005a et 2005b), et qu'aucune étude formelle n'a été réalisée sur le Portugal dans ce domaine.
23. L'acompte spécial (SAP) est généralement calculé en tant que fraction du chiffre d'affaires, avec un seuil de 1 000 euros par an. Si une entreprise déclare des pertes, elle ne peut récupérer l'acompte qu'en se soumettant à un contrôle fiscal. Source : ministère des Finances, « Estatísticas de IR », *Portal das Finanças*, novembre.
24. Outre l'utilisation intensive des taux réduits, la faible efficience du recouvrement peut également s'expliquer par un important déficit de recettes de TVA, dû notamment à la fraude ou au non-paiement de la TVA du fait de faillites. On estime toutefois que le déficit de recettes de TVA du Portugal en 2006 était l'un des plus faibles dans l'UE (Reckon LLP, 2009).
25. Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010). Dans cette source, le taux réduit de la TVA était encore de 5 % (et le taux intermédiaire, de 12 %).
26. Une limite s'applique aux achats de matériaux.

Bibliographie

- Agell, J., P. Englund et J. Sodersten (1996), "Tax Reform of the Century – The Swedish Experiment", *National Tax Journal*, vol. 49, n° 4, pp. 643-664.
- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 643, OCDE, Paris.
- Banque mondiale, SFI et PwC (2009), *Paying Taxes 2010: The Global Picture*, Banque mondiale, Société financière internationale et Pricewaterhouse Coopers.
- Barrand, P., S. Ross et G. Harrison (2004), « Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries », *document de travail du FMI WP/04/237*, Fonds monétaire international.
- Blochliker, H. et O. Petzold (2009), « Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 706, OCDE, Paris.
- Braz, C. et J. C. Cunha (2009), « The Redistributive Effects of VAT in Portugal », *Economic Bulletin*, Winter, pp. 71-86, Banco de Portugal.
- Braz, C., M.M. Campos, J.C. Cunha, S. Moreira et M.C. Pereira (2009), « Public Finances in Portugal: Trends and Challenges », dans *Economics and Research Department*, Banco de Portugal, *The Portuguese Economy in the Context of Economic, Financial and Monetary Integration*, Banco de Portugal.
- Bronchi, C. et J. C. Gomes-Santos (2001), « Reforming the Tax System in Portugal », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 302, OCDE, Paris.
- Brys, B. (2010), « Making fundamental tax reform happen », dans OCDE (2010), *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2004), « European Tax Survey », *Taxation Papers*, document de travail n° 3/2004, Direction générale Fiscalité et Union douanière.

- Commission européenne (2008), « Public Finances in EMU – 2008 », *European Economy*, Direction générale Affaires économiques et financières.
- Commission européenne (2009), « Sustainability Report – 2009 », *European Economy*, 9/2009, Direction générale Affaires économiques et financières.
- Commission européenne (2010), *Taxation trends in the European Union : Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Direction générale Fiscalité et Union douanière et Eurostat.
- Copenhagen Economics (2007), *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final Report*, 21 juin.
- Crafts, N. (2009), « Transport Infrastructure Investment: Implications for Growth and Productivity », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, n° 3, pp. 327-343.
- Devereux, M., C. Elschner, D. Endres, J. Heckemeyer, M. Overesch, U. Schreiber et C. Spengel (2008), « Final Report: Project for the EU Commission TAXUD/2005/DE/3 10 », Mannheim et Oxford, septembre.
- Gauthier, S. (2009), « Un exercice de TVA sociale », *Économie et Prévision*, n° 187, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris.
- Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti et T.-T. Dang (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 501, OCDE, Paris.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-work Benefits and Related Measures Across the OECD », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations* n° 81, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « From Ideas to Development: the Determinants of R&D and Patenting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 457, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, OCDE, Paris.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- Lopes, C. (2009), « Os custos de cumprimento das obrigações tributárias das pequenas e médias empresas (PME) em Portugal », document présenté lors de la IV^e Conferência Internacional sobre os Problemas Contabilísticos e Fiscais das PME.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010), *Relatório Anual IVA 2008*, Lisbonne (document de travail interne).
- OCDE (2009a), *Les impôts sur les salaires 2007-08*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *The scope for CO₂-based Differentiation in Motor Vehicle Taxes – in Equilibrium and in the Context of the Current Global Recession*, 9 octobre, ENV/EPOC/WPNEP/T(2009)1/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Incentives for CO₂ Emission Reductions in Current Motor Vehicle Taxes*, 3 septembre, ENV/EPOC/WPNEP/T(2009)2/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009e), *La fiscalité des PME : Principales questions et considérations stratégiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009f), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Reckon LLP (2009), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-25 Member States*, 21 septembre.
- Rodrigues, C. (2009), « Comentários às Estatísticas dos Impostos sobre o Rendimento », *Ciência e Técnica Fiscal*, n° 423, pp. 155-180, Centro de Estudos Fiscais, Direcção-Geral dos Impostos.
- Santos, A.C. et A.M.F. Martins, coordinateurs (2009), *Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal. Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal*, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- World Bank, IFC and PwC (2009), *Paying Taxes 2010: The Global Picture*, World Bank, International Finance Corporation and Pricewaterhouse Coopers.

ANNEXE 2.A1

Externalités des transports et tarification routière

Cette annexe présente des informations plus détaillées sur les externalités du secteur des transports au Portugal. Elle donne aussi quelques indications techniques sur la simulation effectuée pour illustrer l'impact potentiel des mécanismes de péage routier¹.

Principales externalités des transports au Portugal

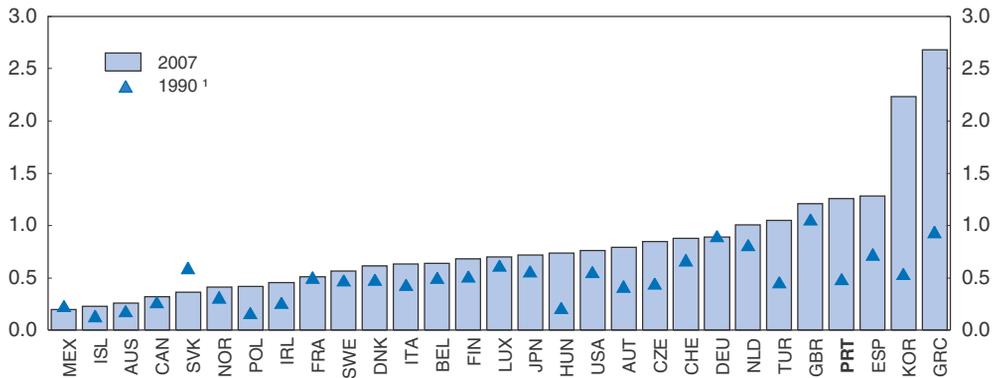
Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur des transports rendent difficile le respect des engagements internationaux, non seulement dans le cadre du protocole de Kyoto (pour 2008-12), mais aussi à l'horizon 2020, où les secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission doivent enregistrer un accroissement maximum des émissions de 1 % par rapport aux niveaux de 2005. Une reprise de l'activité économique et du commerce international dans les années à venir risque d'inverser la légère baisse des émissions des transports observée dans le passé récent, surtout si l'on tient compte de l'importance croissante de la route dans l'activité internationale de transport de marchandises. Les projections des émissions des transports au Portugal à l'horizon 2020 ne sont pas encore disponibles, mais des scénarios à l'échelle européenne montrent qu'il faut s'attendre à une nouvelle hausse des émissions de ce secteur (Rijkee et van Essen, 2010).

Dans le contexte de l'UE15, la congestion est de loin la principale composante des coûts externes des transports routiers, puisqu'elle représente environ la moitié du montant monétaire correspondant (Persson et Song, 2010). Toutefois, l'estimation et les comparaisons internationales des coûts de la congestion routière au Portugal se heurtent à de graves insuffisances des données². Compte tenu de cette réserve, les chiffres disponibles montrent que le degré de congestion est relativement faible pour le pays dans son ensemble (Crafts, 2009) mais que la tendance pourrait être à la hausse, le Portugal ayant enregistré une forte progression de l'intensité d'utilisation du réseau routier (graphique 2.A1.1 et chapitre 3). La congestion devient réellement préoccupante dans les deux principales zones métropolitaines (comme le reconnaît, par exemple, l'étude du Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 2009), et entraîne un allongement des temps de trajet. Dans l'enquête Eurotest 2010 sur les systèmes locaux de transport public, Lisbonne ne s'est classée qu'à la 22^e place sur 23 villes européennes pour la durée des trajets³.

La pollution atmosphérique, le bruit et les accidents sont d'autres importantes externalités du secteur des transports. Dans les zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto, la concentration locale de particules (PM₁₀) et d'oxydes d'azote (NO_x), découlant

Graphique 2.A1.1. **Utilisation du réseau routier**

Millions de véhicules-kilomètres par kilomètre de route



1. Données 1991 pour l'Allemagne, 1992 pour la République slovaque.

Source : À partir des données environnementales de l'OCDE et des estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331011>

principalement du transport routier, dépasse souvent les limites légales. Le secteur des transports représente aussi près de la moitié (45 % en 2007) des émissions totales de NO_x au Portugal (réglementées en vertu de la Directive PEN), dont les niveaux en 2007, quoique orientés à la baisse, étaient encore légèrement supérieurs aux plafonds fixés pour 2010.

L'information sur l'exposition au bruit résultant des activités de transport est très limitée au Portugal – ainsi, il n'existe pas de données systématiques même pour les agglomérations de Lisbonne et de Porto. Toutefois, on estime qu'en 2000, entre 41 % et 52 % de la population portugaise étaient exposés à un niveau de bruit de la circulation routière supérieur à 55 dB(A), la proportion étant de 44 % pour l'UE dans son ensemble (CE Delft, 2007)⁴. Les accidents de la route continuent de prélever un lourd tribut au Portugal, en dépit de progrès très sensibles ces deux dernières décennies. En 2008, la mortalité routière rapportée au volume de l'activité de transport de passagers dépassait encore de près de 25 % la moyenne de l'UE27 (Commission européenne, 2010).

Utilisation optimale des instruments économiques pour remédier aux externalités des transports

Selon la théorie économique, une taxation optimale du secteur des transports consiste à utiliser les taxes sur les carburants pour internaliser les émissions de CO₂ et les redevances routières différenciées pour s'attaquer à d'autres coûts externes importants tels que la congestion, la pollution locale ou le bruit (OCDE, 2009). En revanche, les taxes sur les véhicules (taxes d'immatriculation ou de circulation) sont en général un instrument moins efficace pour remédier aux externalités, car elles ne sont pas liées à l'utilisation effective du véhicule. De l'avis général, dans de nombreux pays de l'OCDE les niveaux actuels de la fiscalité des transports sont inférieurs à l'écart entre les coûts sociaux et les coûts privés (OCDE, 2009 ; Persson et Song, 2010). De surcroît, en dépit du poids prépondérant des coûts de congestion, les redevances routières sont encore beaucoup moins développées que les taxes sur les carburants ou sur les véhicules. Par conséquent, un alourdissement de la fiscalité générale des transports serait justifié du point de vue de l'efficacité, et devrait probablement s'appuyer sur une tarification routière plus élevée et plus différenciée.

Le produit des taxes sur les carburants en pourcentage du PIB est relativement élevé au Portugal (graphique 2.7). Les taux des taxes ont augmenté à plusieurs reprises au cours de la décennie écoulée, de sorte que le taux de la taxe sur l'essence est déjà supérieur à la moyenne de l'UE19. Bien que le taux de la taxe sur le gazole reste inférieur à la moyenne, le tourisme de l'essence avec l'Espagne tend à décourager de nouvelles augmentations. Le Portugal se trouve donc dans une situation relativement défavorable pour accroître sensiblement les taxes sur les carburants. Le pays est aussi l'un de ceux où le produit des péages routiers en pourcentage du PIB est le plus élevé, mais cela reflète principalement l'étendue de son réseau d'autoroutes : le niveau des recettes par kilomètre étant relativement bas, il est possible d'accroître encore le produit des péages (graphique 2.A1.2). Plus globalement, comme on l'a fait valoir ci-dessus, la tarification routière est généralement sous-développée dans l'ensemble des pays de l'OCDE, et le Portugal ne fait pas exception, d'où la nécessité de recourir davantage à cette forme de taxation des transports. De plus, au Portugal, les péages sont modulés seulement en fonction du type de véhicule, et se montrent donc très peu efficaces pour s'attaquer aux externalités. Dans les villes, les droits de stationnement sont la seule forme de tarification en vigueur. Même s'ils sont appliqués dans de nombreuses communes, leur degré de différenciation est modeste, de même que les montants perçus. On ne dispose pas de données sur le produit total des droits de stationnement au niveau national. Toutefois, à Lisbonne, en dépit d'une forte croissance au cours de la décennie écoulée, les droits de stationnement ont atteint à peine 20 millions d'euros en 2007. Par conséquent, les redevances routières pourraient être plus élevées et plus différenciées au Portugal.

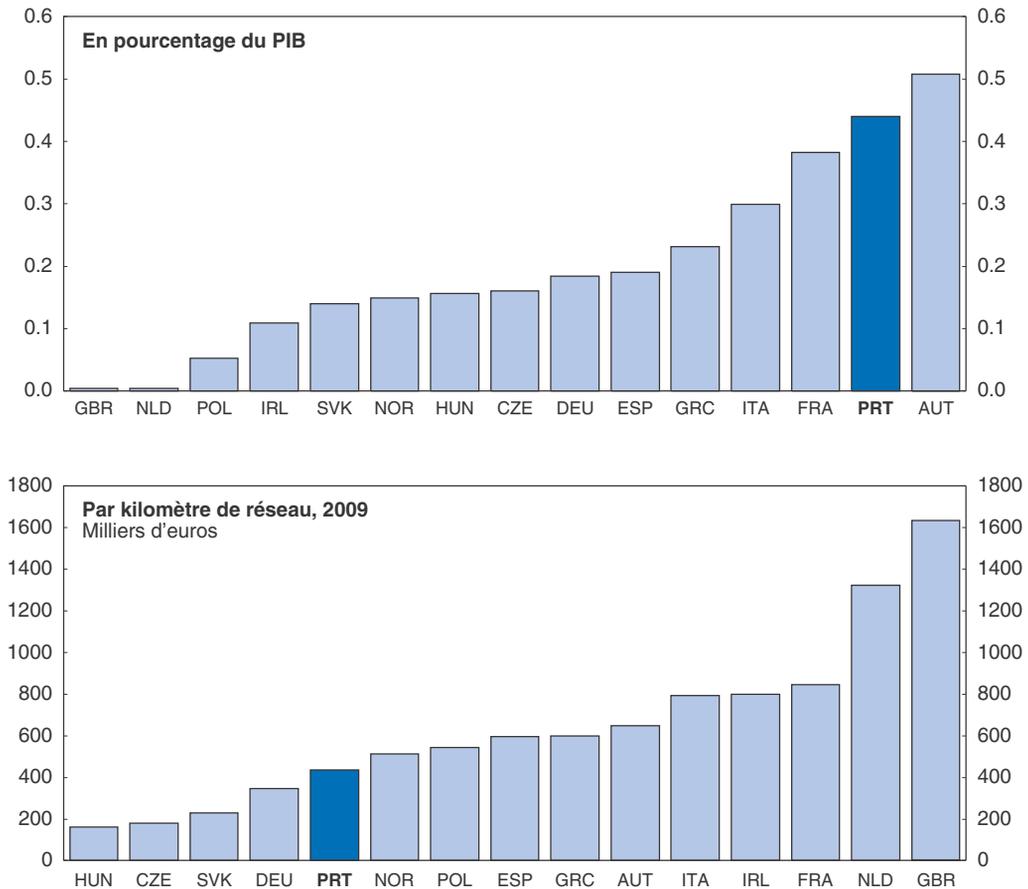
Simulation de l'impact d'un système de tarification routière sur les émissions de GES et la structure du trafic

L'impact escompté de la tarification routière sur différentes variables, par rapport à celui des taxes sur les carburants, a été simulé à l'aide d'un modèle analytique stylisé des flux de circulation au Portugal. Ce modèle se focalise sur le transport routier de passagers et de marchandises (même s'il permet le passage à des modes autres que la route). À des fins de comparabilité, les augmentations des taxes sur les carburants et des redevances routières ont été calibrées de manière à produire à peu près le même montant de recettes budgétaires ex post. La simulation montre comment l'augmentation des taxes affecte les émissions de GES par le biais des impacts sur la répartition modale et sur l'efficacité écologique des véhicules.

Les volumes du trafic sont mesurés au niveau du pays tout entier, ce qui exclut une analyse explicite des impacts locaux tels que la congestion, la pollution atmosphérique et le bruit : ainsi, les redevances routières sont modélisées comme un surcoût par kilomètre parcouru au niveau national. Le modèle a été calibré avec des valeurs d'élasticités données dans des études internationales (voir l'encadré 2.A1.1) ; leur plausibilité dans le cas du Portugal a été évaluée, mais les résultats de la simulation devraient néanmoins être considérés comme ayant simplement un caractère indicatif.

Graphique 2.A1.2. Recettes des péages routiers¹

2009



1. Recettes nettes. Valeur préliminaire pour l'Autriche et chiffre provisoire pour la France.

Source : Bulletin statistique (2010) de l'« Association européenne des concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages à péage » (ASECAP) et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331030>

Encadré 2.A1.1. Principales élasticités appliquées dans les simulations

- Ventes de véhicules rapportées aux taxes sur les carburants et aux redevances routières : une élasticité de -0.2 a été appliquée, sur la base de la comparaison des élasticités à court terme (-0.08) et à long terme (-0.25).
- Performance écologique des véhicules rapportée aux taxes sur les carburants et aux redevances routières (composante environnementale uniquement) : une élasticité de -0.5 a été appliquée, sur la base d'une série d'études pertinentes.
- En ce qui concerne les effets des diverses taxes et redevances sur la répartition modale, un paramètre a été calibré, compte tenu des élasticités observées dans les études pertinentes. Pour l'élasticité à court terme de la demande de transport privé par rapport aux coûts de circulation, on a utilisé une valeur de référence de -0.3 .
- La principale source d'information sur les élasticités est Goodwin et al. (2004), mais d'autres études ont été consultées (par exemple, Litman, 2004).

Il ressort des simulations (tableau 2.4) qu'une augmentation des taxes sur les carburants ou une hausse des redevances routières ont des résultats presque identiques en termes de réduction des émissions de GES. En ce sens, ce sont des substituts presque parfaits. La principale différence concerne l'amélioration du parc de véhicules. Elle s'explique par le fait que la différenciation des redevances routières en fonction de la performance écologique du véhicule crée de plus fortes incitations à une amélioration continue de l'efficacité du parc automobile, les paramètres des redevances devenant plus exigeants au fil du temps, tandis que le relèvement des taxes sur les carburants a un impact plus prononcé en termes de réduction de l'utilisation des véhicules particuliers (répartition modale). À cet égard, les redevances routières entraînent aussi un accroissement des coûts de circulation et induisent donc une certaine évolution de la répartition modale au détriment du transport privé. Ce recours accru au transport public devrait avoir des effets bénéfiques en termes de réduction de la congestion, qui seraient renforcés si la congestion était retenue comme critère de modulation des redevances. En revanche, il convient de noter qu'un système de redevances routières est plus coûteux à gérer (ce facteur n'est pas pris en compte dans la simulation ci-dessus), ce qui pourrait réduire son efficacité en termes budgétaires.

Notes

1. La simulation a été réalisée pour l'OCDE par TIS, société de conseil portugaise.
2. L'étude la plus fiable à ce jour (Macário et al., 2003) n'a pris en compte que les encombrements de la circulation dans les zones métropolitaines de Lisbonne et Porto, l'observation la plus récente remontant à 1998.
3. Résultats disponibles sur le site www.eurotestmobility.com. Il faut garder à l'esprit que la vitesse des transports publics est affectée par d'autres variables que la congestion, notamment la distance entre les arrêts ou les caractéristiques techniques des différents véhicules.
4. Cette source a compilé des données d'études précédentes. Les estimations pour le Portugal ont été présentées en termes absolus (nombre de personnes).

Bibliographie

- CE Delft (2007), *Traffic noise reduction in Europe. Health effects, social costs and technical and policy options to reduce road and rail traffic noise*, CE Delft, Pays-Bas.
- Crafts, N. (2009), « Transport infrastructure investment: implications for growth and productivity », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, n° 3, pp. 327-343.
- Commission européenne (2010), *EU Energy and Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2010*.
- Goodwin, P., J. Dargay et M. Hanly (2004), « Elasticities of Road Traffic and Fuel Consumption with Respect to Price and Income: A Review », *Transport Reviews*, vol. 24, n° 3, pp. 275-292.
- Litman, T. (2004), « Transit Price Elasticities and Cross-Elasticities », *Journal of Public Transportation*, vol. 7, n° 2, pp. 37-58.
- Macário, R., M. Carmona, G. Caiado, A. Rodrigues, P. Martins, H. Link, L. Stewart, P. Bickel, C. Doll, with contributions from partners (2003), *Unification of accounts and marginal costs for Transport Efficiency (UNITE) – Deliverable 12, Annex 7, The Pilot Accounts for Portugal*. Funded by the European Commission 5th Framework – Transport RTD. TIS.PT. Portugal.
- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (2009), *Plano Estratégico de Transportes 2008-2020*, mai.
- OCDE (2009), *The scope for CO₂-based differentiation in motor vehicle taxes – in equilibrium and in the context of the current global recession*, 9 octobre, ENV/EPOC/WPNEP/T(2009)1/FINAL, OCDE, Paris.
- Persson, J. et D. Song (2010), « The Land Transport Sector – Policy and Performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Rijkee, A.G. et H.P. van Essen (2010), *Review of projections and scenarios for transport in 2050 Task 9 Report V produced as part of contract ENV.C.3/SER/2008/0053 between European Commission Directorate-General Environment and AEA Technology plc; voir site web : www.eutransportghg2050.eu*.

Chapitre 3

Actions prioritaires pour restaurer la croissance de la productivité

Le processus de convergence de l'économie portugaise au sein de la zone OCDE s'est interrompu dans les années 2000 et la profonde récession de la période récente devrait freiner la croissance potentielle ces prochaines années. Les faibles gains de productivité dans la plupart des secteurs de l'économie expliquent la lente croissance. Il faut stimuler la croissance de la productivité en améliorant l'environnement des entreprises, notamment en assouplissant encore les procédures d'autorisation au niveau local et en faisant en sorte que la justice soit rendue plus rapidement. À moyen terme, des infrastructures de transport de meilleure qualité seront fondamentales pour une plus forte compétitivité. Les pouvoirs publics devraient jouer un rôle actif, mais il faudrait que les décisions d'investissement soient sélectives et reposent sur une analyse coûts-avantages transparente. À long terme, le principal enjeu est le rattrapage éducatif : il faut obtenir de meilleurs résultats dans le domaine de l'éducation et promouvoir l'égalité des chances dans le système éducatif. Il faudrait élargir la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels et renforcer les disciplines professionnelles dans les programmes de formation.

Après avoir adhéré à l'UE en 1986, le Portugal a entrepris un grand nombre de réformes qui ont contribué à sa croissance économique et lui ont permis d'améliorer son niveau de vie par rapport aux pays plus riches de la zone OCDE. Le PIB par habitant est passé de 60 % de la moyenne OCDE en 1986 à près de 70 % en 2000. Mais au début des années 2000 il y a eu stagnation de la croissance du PIB du Portugal par rapport aux autres pays de l'OCDE, et la convergence s'est même inversée par la suite. Plus récemment, le Portugal a été durement touché par la crise économique, qui devrait ralentir sa croissance potentielle à moyen terme. Pour stimuler sa croissance potentielle, le Portugal doit mettre en œuvre des politiques plus efficaces sur le marché du travail (chapitre 1) et entreprendre les réformes qui restaureront la croissance de sa productivité, thème du présent chapitre.

Restaurer la croissance de la productivité

La croissance de la productivité s'est ralentie dans l'ensemble de l'économie

Le ralentissement de la croissance portugaise tient à une nette dégradation de la productivité tendancielle. La croissance de la productivité est tombée en moyenne de 2 % entre 1995 et 2000 à 0.8 % entre 2001 et 2006 (tableau 3.1). Parmi les pays méditerranéens d'Europe, l'Italie et l'Espagne se sont elles aussi montrées peu performantes dans ce domaine. En revanche, les pays d'Europe orientale ont enregistré entre 1995 et 2006 une croissance de la productivité du travail qui a été rapide et s'est accélérée, et il leur a fallu peu de temps pour rattraper les niveaux de revenu du Portugal.

Une analyse structurelle-résiduelle (dont la méthode est commentée à l'encadré 3.1) montre que le changement structurel a été le principal facteur à l'origine de la croissance de la productivité du travail au début des années 90, à mesure que les secteurs à forte productivité ont attiré davantage de travailleurs (voir les résultats détaillés dans les tableaux 3.1 et 3.A1.1). Ce processus s'est sensiblement ralenti à partir de 1995, bien que le Portugal n'ait manifestement pas encore achevé à cette date le processus de changement structurel. Entre 1995 et 2000, le rythme de croissance de la productivité intrasectorielle s'est accéléré, ce qui a compensé le ralentissement des gains de productivité dû au changement structurel. Mais, depuis 2000, la croissance de la productivité intra sectorielle s'est elle aussi affaiblie.

La croissance de la productivité a été particulièrement faible dans l'agriculture, ce qui signifie qu'il existe pour l'avenir une marge d'amélioration de la performance d'ensemble à mesure que le Portugal réalisera sa transition agricole. À cet égard, le Portugal reste en retard sur ses voisins européens. L'emploi dans l'agriculture, la chasse, la sylviculture et la pêche représentait encore 11.8 % de l'emploi total en 2006, contre 4.2 % en Italie et 4.7 % en Espagne. Le développement du secteur des services au cours de la deuxième moitié des années 90 s'est doublé de solides gains de productivité, mais la contribution des services a diminué après 2000. En particulier, la contribution du secteur de la distribution et de l'hôtellerie-restauration a été négative entre 2001 et 2006 (voir le tableau 3.A1.1). Cette faible performance tient essentiellement à une croissance négative de la productivité

Tableau 3.1. **Décomposition de la croissance annuelle de la productivité**

En pourcentage et d'une année sur l'autre

	Croissance de la productivité du travail	Effet intrasectoriel	Effet structurel	Effet croisé
Moyenne 1990-1995 ¹				
Hongrie	5.4	1.7	1.6	-0.3
Italie	1.8	1.2	0.6	0.0
Portugal	2.6	0.0	3.5	-0.8
Espagne	1.1	0.5	0.6	-0.1
Moyenne 1995-2000				
République tchèque	2.1	1.5	0.4	0.0
Grèce	2.5	1.5	0.8	-0.1
Hongrie	2.9	1.6	1.2	-0.2
Italie	1.1	0.3	0.9	-0.1
Pologne	4.6	3.5	1.2	-0.1
Portugal	2.0	1.6	0.4	0.0
République slovaque	4.2	3.6	0.9	-0.3
Espagne	0.2	-0.1	0.3	0.0
Moyenne 2001-2006				
République tchèque	3.9	3.6	0.3	0.0
Grèce	2.5	1.7	1.0	-0.1
Hongrie	3.9	3.3	0.7	-0.2
Italie	-0.3	-0.5	0.2	-0.1
Pologne	4.3	4.1	0.3	-0.1
Portugal	0.8	0.4	0.4	0.0
République slovaque	4.7	4.6	0.2	-0.3
Espagne	-0.1	-0.3	0.2	0.0

1. Les données pour 1990-95 font défaut pour la Grèce, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

intrasectorielle au cours de la période la plus récente. La part des services non échangeables dans la valeur ajoutée ne s'est que légèrement contractée ces deux dernières décennies, alors que sa part dans l'emploi a nettement augmenté. En 2006, la distribution et l'hôtellerie-restauration représentaient 23.5 % de l'emploi total, la plus forte proportion pour les pays considérés, sauf la Grèce.

Le ralentissement de la croissance de la productivité du travail dans l'industrie depuis 2000 a également joué dans la médiocre performance du Portugal, tout comme dans les autres pays d'Europe du Sud¹. Cela s'explique par un mouvement très marqué de désindustrialisation ces dernières années. Les pays d'Europe orientale ont eux aussi connu un recul similaire de la part de l'industrie dans l'emploi total, mais l'industrie a contribué à la bonne performance de la productivité du travail de ces pays, parce que la réorganisation industrielle et le développement de l'IDE se sont doublés d'importants gains de productivité, comme en témoigne l'effet intrasectoriel concomitant, qui a été très net dans ces pays.

Encadré 3.1. **La croissance de la productivité au Portugal : analyse structurelle-résiduelle**

On peut ventiler l'évolution de la productivité entre ses différentes composantes, afin de déterminer les effets du changement structurel dus à l'évolution de la structure sectorielle de l'emploi, en utilisant à cet effet la technique structurelle-résiduelle. Ce chapitre s'appuie sur la méthodologie présentée dans Antipa (2008). La première composante de la croissance de la productivité (*l'effet intrasectoriel*) s'obtient en calculant le taux de croissance de la productivité à parts constantes de l'emploi sectoriel ; plus précisément, cette composante est la somme des taux de croissance de la productivité sectorielle pondérés par la part de chaque secteur dans la valeur ajoutée totale durant la période précédente. La deuxième composante de la croissance de la productivité (*l'effet structurel*) correspond à l'impact de l'évolution de la structure de l'emploi sectoriel. Elle est égale à la somme des variations des parts de l'emploi sectoriel, pondérées par le taux relatif de productivité de chaque secteur durant la période précédente. Même en l'absence de gains de productivité dans chaque secteur de l'économie, la croissance de la productivité pour l'ensemble de l'économie peut s'accélérer si les parts des secteurs les plus productifs dans l'emploi augmentent aux dépens des secteurs les moins productifs. La troisième et dernière composante est *l'effet croisé*, produit des deux effets précédents. Cette composante est généralement d'une taille négligeable. La dernière version de la base de données pour l'analyse structurelle (STAN) permet d'obtenir les données au niveau sectoriel pour un sous-ensemble de pays*.

* Les données sur lesquelles repose l'analyse de la productivité ont été extraites en décembre 2009. Pour toute information concernant cette base de données, voir www.oecd.org/sti/stan.

Une stratégie en trois étapes pour restaurer la croissance de la productivité

La croissance décevante du Portugal cette dernière décennie tient pour l'essentiel à un transfert de ressources au profit des activités à faible productivité, en particulier les services non échangeables, dans un contexte de dégradation de la performance du pays pour les activités manufacturières traditionnelles. De plus, la croissance de la productivité du travail a été négative au Portugal dans les services marchands au cours de la dernière période pour laquelle des données sont disponibles, ce qui a contribué au ralentissement de la croissance globale de la productivité du travail. Dans ces conditions, une série de mesures peuvent efficacement améliorer la croissance de la productivité à moyen et long terme.

- À court et moyen terme, il y a des marges importantes d'amélioration de la productivité si l'on favorise dans le secteur des services l'entrée des entreprises efficaces et la sortie des entreprises inefficaces, en particulier dans le commerce de gros et de détail et dans l'hôtellerie-restauration.
- À moyen terme, il serait possible de dégager des gains de productivité en montant dans la chaîne de valeur pour les activités exportatrices traditionnelles, en particulier celles qui ont été durement touchées par la concurrence des pays d'Europe de l'Est et d'Asie. Le textile reste le premier employeur dans les industries manufacturières. Il faut que le Portugal accélère sa productivité en se spécialisant dans les produits de plus haute

qualité. L'automobile est au cœur de la stratégie du Portugal pour l'exportation et l'IDE, et le pays devrait pouvoir rester attrayant pour l'IDE affecté à l'industrie automobile. Il faudrait également que le Portugal poursuive ses efforts pour s'affirmer comme destination touristique de plus haute qualité.

- À long terme, la mise en œuvre de mesures structurelles devrait favoriser le redéploiement des ressources en faveur des activités à forte croissance de la productivité, notamment celles qui font le plus appel aux compétences et à la technologie. La faible taille actuelle de ces activités reflète en partie le net déficit éducatif du pays. Cette stratégie ne sera efficace qu'à long terme, parce qu'il faudra du temps pour que les réformes éducatives se traduisent par une accélération de la croissance.

Le Portugal reste l'un des pays les plus pauvres de la zone OCDE. Bien qu'elle comporte plusieurs secteurs productifs modernes, la structure industrielle est encore dominée par un secteur primaire de grande dimension. L'économie est segmentée et se caractérise par une dichotomie entre une minorité de petits secteurs modernes très productifs et une majorité d'activités à bas niveau de compétences et à faible productivité. Et à l'intérieur d'un même secteur, les entreprises se révèlent très hétérogènes. Cette structure économique se traduit par un marché du travail à deux niveaux, avec des obstacles à la mobilité très marqués entre les différents segments (Vieira et al., 2005).

Compte tenu du stade de développement du pays et malgré le rôle du marché comme mécanisme fondamental d'allocation des ressources, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle actif de facilitation pour améliorer les activités industrielles et les infrastructures (Lin, 2010). Dans cette optique, ce chapitre mettra l'accent sur les mesures qui seraient les plus propices à la croissance de l'économie portugaise à court, moyen et long terme :

- Le Portugal s'est engagé dans d'amples réformes de *l'environnement des entreprises* ces cinq dernières années : il faut poursuivre cette action et s'attaquer aux problèmes de mise en œuvre pour recueillir les fruits des réformes structurelles.
- Les *infrastructures de transport* sont essentielles pour une économie en voie de rattrapage, surtout lorsqu'il s'agit d'un petit pays périphérique qui doit attirer l'IDE et améliorer sa compétitivité. Des investissements en infrastructures ayant un rapport coût-efficacité optimal peuvent avoir des effets économiques très bénéfiques tout en réglant certains problèmes environnementaux.
- *L'éducation* est le goulet d'étranglement le plus important pour restaurer la croissance de la productivité au Portugal. Le gouvernement a déployé beaucoup d'efforts pour réformer le système éducatif et relever ainsi le niveau de qualification de sa main-d'œuvre. Toutefois, cette amélioration du niveau d'instruction de la main-d'œuvre devrait aller de pair avec une plus grande égalité devant les possibilités éducatives. Il faudrait s'employer en tout premier lieu à réduire les taux d'abandon et à accroître la proportion de la population dotée du socle indispensable de compétences.

Améliorer l'environnement des entreprises

Le secteur manufacturier : monter dans la chaîne de valeur

La croissance globale de la productivité au Portugal a été essentiellement tirée par le secteur manufacturier, mais elle s'est révélée relativement médiocre ces dernières années dans une perspective comparative. La croissance de la productivité du travail dans le secteur manufacturier a été particulièrement faible par rapport à celle des pays d'Europe

orientale (graphique 3.1). Les industries de haute technologie et de moyenne/haute technologie, en particulier les équipements électriques et optiques, ont en général enregistré des taux relativement élevés de croissance de la productivité au cours de la période récente : à cet égard, la performance du Portugal est à la hauteur de celle des autres pays d'Europe centrale. Mais ce secteur manufacturier à forte croissance ne pesant qu'assez peu, cette performance relativement bonne n'a guère contribué aux résultats d'ensemble.

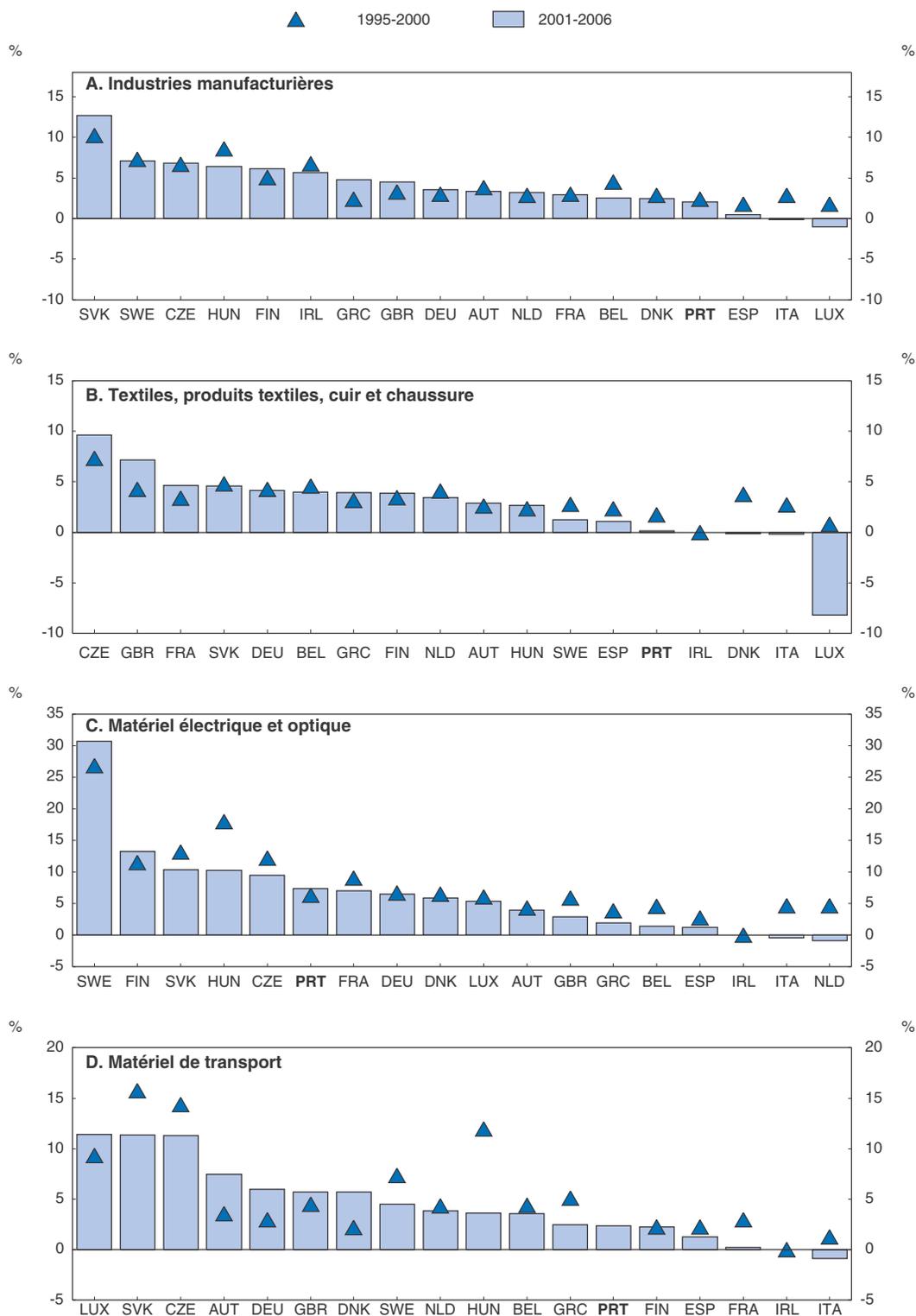
Le textile a grandement freiné la croissance de la productivité du secteur manufacturier portugais ces dernières années. Cette industrie mobilise une forte part de l'emploi et de la valeur ajoutée, qui tend néanmoins à diminuer. Le textile reste le premier employeur dans le secteur manufacturier (les textiles, le cuir et la chaussure ont représenté 29 % de l'emploi manufacturier en 2006, contre 7.8 % dans l'UE19 ; à eux seuls, les textiles représentaient 23 % de l'emploi manufacturier contre 6.6 % dans l'UE19). Dans le textile, la croissance de la productivité a été généralement faible et fortement négative au Portugal tout comme dans les pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce et Italie). D'autres pays traditionnellement exportateurs de produits textiles, notamment la France, ont réussi à obtenir des taux de croissance de la productivité relativement rapides tout en se trouvant confrontés à la concurrence de pays à plus faible revenu.

Le secteur textile portugais n'est pas rentable par rapport aux autres pays européens (graphique 3.2)². Les entreprises portugaises ont peu à peu été étranglées par la concurrence étrangère et leurs exportations n'ont cessé de s'affaiblir³. Or, le Portugal pourrait améliorer sa compétitivité en dégagant des gains de productivité : l'une des solutions consisterait à rehausser la qualité et le contenu commercial des produits portugais. On constate que ce processus est déjà en cours, un grand nombre des entreprises textiles (qui subsistent) se montrant très innovantes et privilégiant les produits à forte valeur ajoutée. Plus encore que l'habillement, le secteur exportateur de la chaussure est un bon exemple de stratégie réussie d'amélioration de la qualité : il a su monter dans la chaîne de valeur en se spécialisant dans les produits de créneau et de luxe (voir l'encadré 3.2)⁴. Le Portugal devrait s'appuyer sur cette expérience prometteuse en développant des pôles industriels constitués autour d'acteurs locaux comme des associations d'entreprises.

Dans le secteur du matériel de transport, la productivité du Portugal augmente de la même manière que celle des grands pays européens, mais bien moins que celle des pays d'Europe orientale (graphique 3.1). Ce secteur représente une faible part de l'activité intérieure (environ 4 % de l'emploi manufacturier et 6 % de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier en 2006) ; toutefois, l'industrie automobile est l'un des éléments centraux de la stratégie de croissance du Portugal, parce qu'elle exporte beaucoup et que l'IDE y est très présent. Le développement d'un pôle automobile s'appuyant sur l'IDE est une des réussites du Portugal, en raison des transferts internationaux de technologie et des retombées au niveau régional. Compte tenu des effets bénéfiques de l'IDE dans ce secteur et de l'intensification de la concurrence internationale – en particulier du côté des économies d'Europe orientale – il faut que le Portugal préserve son attrait pour les investisseurs internationaux. Le pays dispose de plusieurs avantages comparatifs dans ce secteur, notamment un environnement juridique stable et sûr et une main-d'œuvre expérimentée. Le gouvernement a lancé une stratégie de développement du secteur automobile, notamment en favorisant la coopération entre les entreprises et les centres de R-D (il a mis en place, par exemple, des programmes de coopération pour les centres de

Graphique 3.1. **Croissance de la productivité dans les activités manufacturières**

Moyenne des taux de croissance annuels sur cinq ans

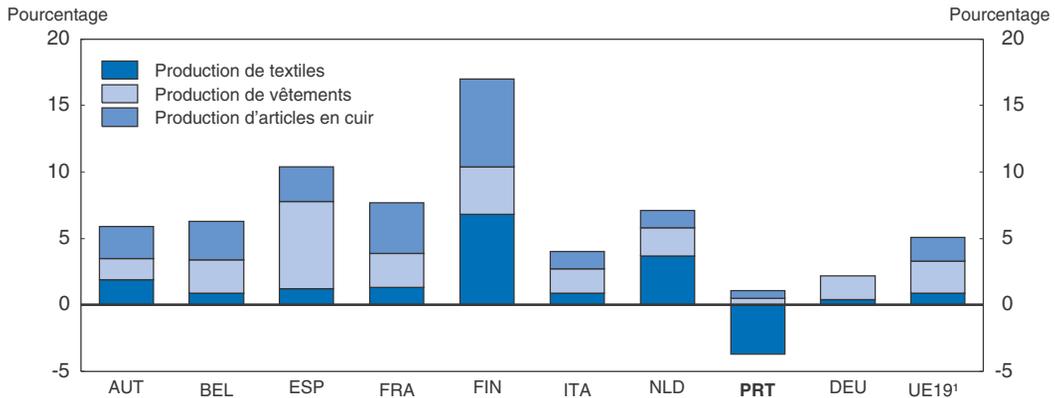


Source : OCDE, Base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331049>

Graphique 3.2. **Marge bénéficiaire nette moyenne dans l'industrie textile**

1995-2005



1. Moyenne simple.

Source : Commission européenne (2009), « Sectoral growth drivers and competitiveness in the European Union ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331068>

R-D avec le Massachusetts Institute of Technology et l'Institut allemand Fraunhofer). Il faudrait aller plus loin dans les programmes de coopération entre les entreprises et la R-D. Il faudrait aussi évaluer la performance de ces programmes et leur rapport coût-efficacité.

Encadré 3.2. **Montée dans la chaîne de valeur : l'exemple de l'industrie de la chaussure***

L'industrie portugaise de la chaussure offre un bon exemple de possibilité de modernisation de l'économie en faisant évoluer les industries traditionnelles. La stratégie mise en œuvre peut se résumer en trois volets : une aide nationale, le partage local des connaissances et une évaluation comparative proactive.

L'industrie portugaise de la chaussure était l'une des activités les plus exposées à la mondialisation, surtout parce qu'elle faisait appel à une main-d'œuvre non qualifiée. Entre 2000 et 2006, les autorités centrales ont mis en œuvre le programme PRIME (*Programa de Incentivos à Modernização da Economia*) pour moderniser l'économie en dynamisant les industries traditionnelles, parmi d'autres axes stratégiques. Ce programme s'est révélé particulièrement efficace dans le cas de l'industrie de la chaussure, parce qu'il a mis en place un dispositif complet d'incitations qui a essentiellement eu pour but de renforcer l'environnement général des entreprises (56 % des incitations) par rapport aux aides directes aux entreprises (44 % des incitations).

L'Association nationale de l'industrie de la chaussure (APICCAPS) a été un partenaire clé pour l'exécution de ce programme. Elle a tiré parti de ces mesures pour aider les entreprises à améliorer les qualifications de leur main-d'œuvre, par exemple en gérant un centre spécialisé de formation et en réalisant de grands projets de R-D susceptibles de bénéficier à un grand nombre d'entreprises affiliées grâce à des économies d'échelle. Elle a développé l'évaluation comparative en organisant des visites de foires-expositions internationales et a encouragé les entreprises à créer d'étroites relations avec leurs clients, leurs fournisseurs, leurs concurrents et leurs organismes institutionnels, ce qui a permis de modifier constamment les procédés et les produits.

Encadré 3.2. **Montée dans la chaîne de valeur : l'exemple de l'industrie de la chaussure*** (suite)

L'industrie de la chaussure est fortement axée sur les marchés internationaux et, malgré la cessation d'activité d'un grand nombre d'entreprises multinationales (en 2008, les entreprises à capitaux étrangers représentaient 11 % des exportations portugaises totales, contre 39 % en 2000), ce secteur a réussi à augmenter ses capacités d'exportation. En 2008, la part des exportations dans la production portugaise était de 95,5 %, contre 87 % en 2000.

Le Portugal a réussi à renforcer la position internationale de son industrie de la chaussure en se positionnant sur les segments du marché ayant la plus forte valeur ajoutée et en s'efforçant de différencier ses produits. De plus, une stratégie manifeste de diversification des marchés a été appliquée, les marchés à forte croissance étant privilégiés (Brésil, Chine, Émirats arabes unis, États-Unis, Grèce, Japon, Pologne et Russie). L'industrie portugaise de la chaussure est actuellement spécialisée dans les articles en cuir (88 % de la production totale en 2008). Un grand nombre d'entreprises ont lancé avec succès leurs propres marques en s'appuyant sur le savoir-faire local. Les données statistiques récentes de propriété intellectuelle reflètent cette évolution. Entre 2002 et 2008, le nombre de dépôts de marques et logos est passé de 6 à 32 et le nombre de demandes d'enregistrements de dessins et modèles de 8 à 229. De plus, le Portugal occupe maintenant une place relativement forte pour la chaussure féminine, qui représentait en 2008 la moitié de la production de chaussures en cuir. Cette nouvelle approche témoigne également d'un positionnement sur des segments à plus forte valeur ajoutée. Les données commerciales récentes montrent que la montée dans la chaîne de valeur se traduit par une forte augmentation du prix moyen des chaussures exportées par le Portugal.

* Voir l'*Examen territorial du Portugal* (OCDE, 2008a) et APICCAPS (2009a, 2009b).

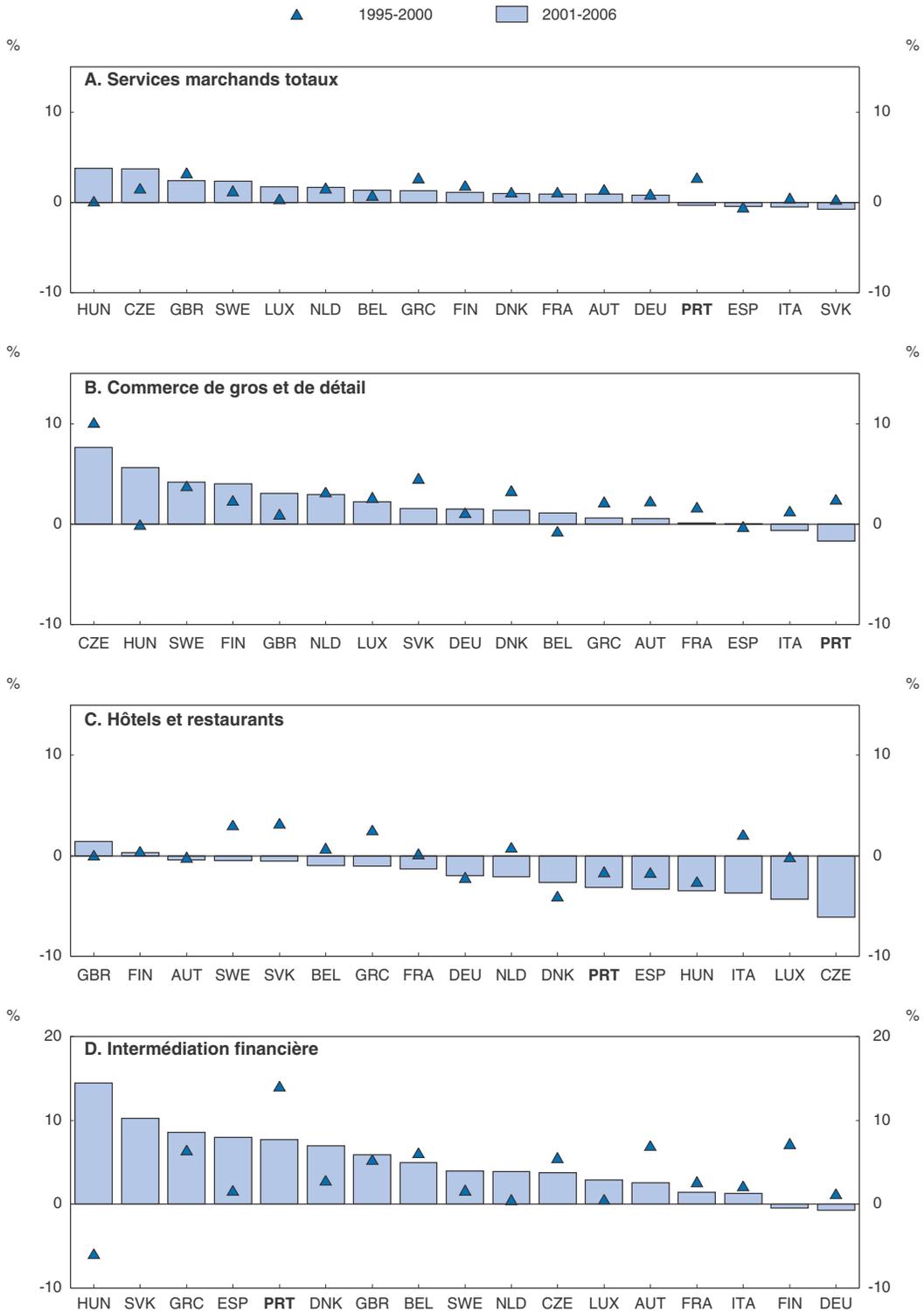
Le secteur des services : remédier aux inefficiences et favoriser le redéploiement des entreprises

La croissance de la productivité du travail dans le secteur des services est négative depuis le début de la présente décennie, alors même que ce secteur a pris plus de poids dans l'ensemble de l'économie. Ce sont surtout l'expansion du secteur des biens non échangeables et la surévaluation concomitante du taux de change réel après l'adhésion à la zone euro qui expliquent la performance anémique du Portugal dans ce domaine (Blanchard, 2007). Dans d'autres pays, le changement structurel s'est accompagné d'une croissance relativement forte de la productivité dans les services ; tel a été le cas notamment de la République tchèque et de la Hongrie (graphique 3.3)⁵.

Dans ce contexte, il est indispensable que le Portugal améliore sa productivité dans les services. Malgré leur faible contenu en qualifications, les services non échangeables peuvent être une source importante de croissance de la productivité. L'expérience internationale montre qu'une meilleure performance sur le plan de la productivité se traduit par une modernisation du secteur des services, en particulier via l'introduction de technologies qui réduisent les coûts et contribuent ainsi à améliorer la logistique et la gestion des stocks (Wölfl, 2003). Selon des données récentes publiées par la Commission européenne (Commission européenne, 2009), le secteur du commerce de gros et de détail représente environ les trois quarts de l'avance des États-Unis en termes de croissance de la productivité par rapport à l'Union européenne à 25 (UE25) sur la période 1995-2004. Le manque de concurrence dans le secteur de la distribution a favorisé au fil du temps les

Graphique 3.3. Croissance de la productivité dans les services marchands¹

Moyenne des taux de croissance annuels sur cinq ans



1. Services du secteur des entreprises (CITI Rév. 3, 50-74).

Source : OCDE, Base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932331087>

petites entreprises inefficaces. Cela vaut en particulier pour le Portugal et d'autres pays d'Europe du Sud, qui ont un nombre relativement élevé de microentreprises et où le secteur informel joue un assez grand rôle.

Le commerce de gros et de détail, de même que l'hôtellerie-restauration, ont largement influé sur la dynamique de la productivité du travail au Portugal (graphique 3.3). Dans ces secteurs, les gains de productivité du travail ont été particulièrement faibles (voire négatifs) au cours de la dernière période pour laquelle des données sont disponibles. Or, ces secteurs représentent plus de la moitié de l'emploi dans les services marchands. Comme pour les activités manufacturières, la croissance de la productivité du travail a été relativement rapide dans les services à forte intensité en qualifications, par exemple dans l'intermédiation financière. Mais ce secteur très porteur pèse peu dans l'amélioration de la performance globale du Portugal, puisque la part des activités financières (intermédiation financière, assurance, immobilier et services aux entreprises) dans l'emploi total était de 8 % au Portugal en 2006, contre 14.4 % dans l'UE19. Selon des données de l'Institut national des statistiques, l'intermédiation financière représentait 1.6 % de l'emploi total, soit 0.3 point de moins qu'en Espagne et la moitié de la proportion observée en Allemagne.

Le tourisme : diversification et montée en gamme

Le constat de net retard de productivité dans les services non échangeables n'est pas nouveau (Blanchard, 2007). Selon les estimations issues des études de cas sectorielles du McKinsey Global Institute (McKinsey Global Institute, 2003), la productivité dans le tourisme (hôtellerie) n'atteignait que 44 % du niveau du pays de référence (France). Dégager des gains de productivité dans le tourisme est prioritaire pour le Portugal s'il veut restaurer la croissance de sa productivité. C'est l'un des quelques secteurs où le Portugal a un net avantage comparatif au niveau mondial. Le gouvernement et les acteurs du secteur mènent une action d'envergure pour le développement du tourisme. La stratégie du Portugal est définie dans le Plan stratégique national pour le tourisme (PENT), qui a été lancé en 2005. Ce plan a formulé un ensemble d'axes et d'objectifs stratégiques de développement et aidé à l'exécution de projets spécifiques, notamment par des interventions dans des zones d'intérêt touristique, la mise au point de contenus distinctifs et innovants, la coordination de manifestations, l'accès aux sites et la valorisation des marques. De plus, l'environnement général des entreprises de tourisme s'est amélioré, notamment avec l'informatisation des nouvelles procédures d'autorisation de projets touristiques en 2009.

Il faudrait que le Portugal monte dans la chaîne de valeur en privilégiant certains segments du marché du tourisme. Le gouvernement se montre très actif à cet égard et on observe des signes encourageants d'amélioration de l'offre touristique. Un grand nombre d'hôtels de qualité sont maintenant disponibles pour répondre correctement au niveau de la demande. Ces quatre dernières années, plus de 160 nouveaux hôtels (entre 3 et 5 étoiles) ont été ouverts. Plusieurs projets de luxe ont été réalisés dans les zones traditionnelles. De nouvelles destinations très prisées se développent, notamment l'Alentejano littoral, la région Oeste, Porto Santo et le Douro. Dans ces conditions, le tourisme a récemment connu au Portugal une période de très forte activité (entre 2005 et 2008). S'appuyant sur cette réussite, le Portugal devrait renforcer la diversification et la montée dans la gamme de son offre touristique. Une autre option pour le développement du tourisme a été préconisée par Blanchard (2007), qui a suggéré que le Portugal devienne une destination attractive pour les retraités, en reprenant le modèle de la Floride.

Le secteur du tourisme est également riche en potentialités pour l'IDE. Le Portugal compte une proportion relativement faible de salariés de filiales étrangères dans l'hôtellerie-restauration par rapport à d'autres pays européens (Commission européenne, 2009). De plus, si l'on compare la spécialisation à l'exportation dans le tourisme avec les flux relativement faibles dans ce secteur, on se rend compte que l'économie portugaise ne tire pas encore véritablement parti des complémentarités entre les échanges et l'IDE (OCDE, 2008b). En rendant le Portugal plus attrayant pour l'investissement direct étranger, on pourrait mieux exploiter les possibilités touristiques du pays⁶. Les réformes qui visent à améliorer la compétitivité-coûts et l'environnement des entreprises devraient contribuer à accroître l'IDE. Pour que le Portugal soit plus compétitif dans le secteur touristique, il faudrait aussi réduire les obstacles à l'IDE dans les transports aériens en y intensifiant la concurrence, comme on le verra dans ce chapitre et comme le montre la précédente *Étude* du Portugal (OCDE, 2008b).

Remédier à l'inefficience de la structure des marchés dans les services : le cas de la distribution

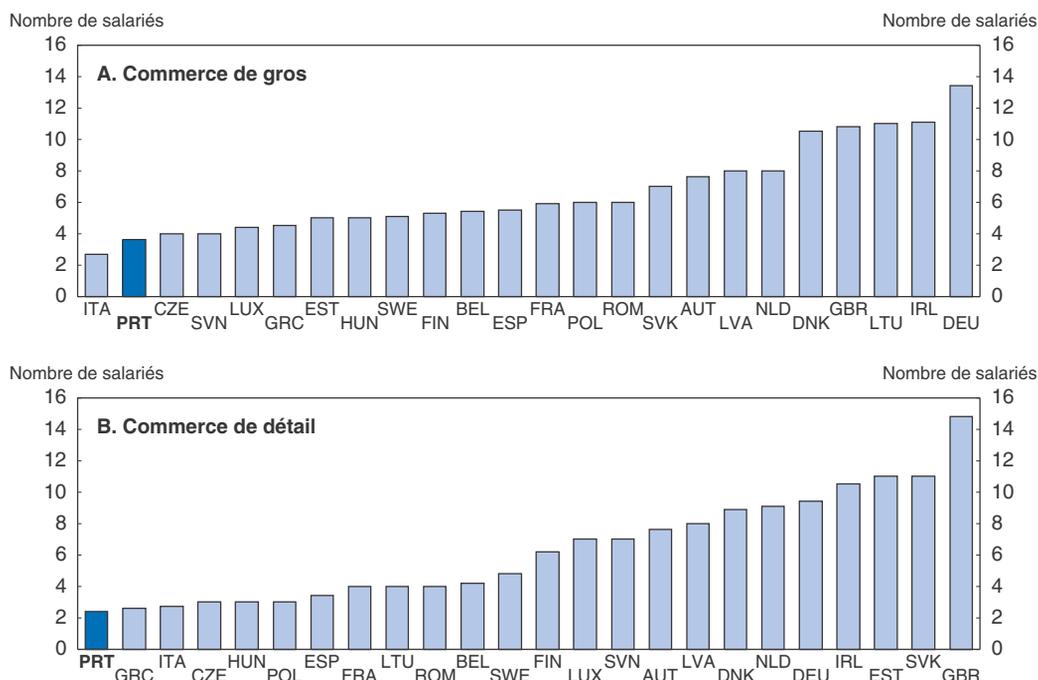
Les activités de services dénotent généralement certaines inefficiences qui tiennent à la structure des marchés et en particulier à la répartition des entreprises par taille. Une analyse du secteur de la distribution met utilement en lumière certaines spécificités du secteur des services non échangeables au Portugal. La distribution représente près de la moitié des entreprises immatriculées et près d'un tiers des nouvelles immatriculations, soit bien plus que la part observée en moyenne en Europe⁷. Selon les données d'Eurostat, les petites entreprises (1 à 9 salariés) représentaient en 2006 plus de 96 % du total des entreprises de ce secteur et près de 56 % des salariés⁸. Aussi bien dans le commerce de gros que dans le commerce de détail, la taille moyenne des entreprises est nettement inférieure à celle des entreprises de l'UE27 (graphique 3.4).

Le secteur de la distribution s'appuie au Portugal sur deux modèles d'entreprise, qui reflètent le dualisme de l'économie. D'un côté, il y a de grandes entreprises ou chaînes de distribution exerçant des activités au Portugal et/ou à l'étranger, qui entretiennent des liens avec des producteurs et des opérateurs logistiques internationaux. Elles sont généralement très compétitives et très innovantes. Mais le secteur de la distribution se compose, pour l'essentiel, d'entreprises traditionnelles, souvent de petite taille, qui n'ont pas de liens avec l'extérieur autres que ceux avec leurs fournisseurs et qui ont tendance à être moins innovantes. La dynamique du secteur est entravée par les obstacles à la sortie sur le segment traditionnel. Parmi ces obstacles, on citera les baux anciens qui sous-tarifient la valeur locative de l'espace commercial et une main-d'œuvre âgée à faible coût d'opportunité. Une autre caractéristique est la présence d'un secteur informel, qui régresse néanmoins. Malgré les mesures récentes de libéralisation, les indices de concentration donnent à penser que la concurrence dans ce secteur reste faible⁹.

La faible croissance de la productivité dans la distribution traduit les performances différentes du commerce de gros et du commerce de détail. Selon l'*Instituto Nacional de Estatística* (INE), la croissance de la productivité a stagné dans le commerce de détail et elle s'est ralentie dans le commerce de gros. Plusieurs initiatives récentes pourraient contribuer à une plus forte croissance de la productivité dans le commerce de gros. Des réformes ont été mises en place sur les grands marchés d'approvisionnement (« mercados abastecedores ») et dans les infrastructures logistiques. Les principaux opérateurs adaptent actuellement leurs structures logistiques au nouveau dispositif, via le Cadre

Graphique 3.4. Taille moyenne des entreprises

2006



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331106>

national stratégique de référence (NSRF). Les aides financières visent surtout l'introduction de nouvelles technologies et l'acquisition de nouveaux équipements et de systèmes informatiques modernes. Le gouvernement devrait continuer de promouvoir la modernisation du secteur des services non échangeables, en aidant les entreprises à tirer parti des économies d'échelle et, ainsi, à se développer. Pour renforcer la productivité et le bien-être des consommateurs, il faudrait aussi stimuler la concurrence dans le commerce de gros et de détail.

Améliorer l'environnement des entreprises par des réformes de large portée

L'un des processus récents de réforme les plus notables et les plus utiles a été l'allègement des charges administratives des entreprises, en particulier petites et moyennes. L'assouplissement des systèmes d'autorisation et une meilleure communication des réglementations, se doublant d'une ample simplification, ont permis d'accroître considérablement la transparence des dispositions réglementaires et administratives ces six dernières années¹⁰. Ces réformes ont été exécutées dans le cadre du Programme législatif et administratif portugais, dénommé SIMPLEX.

Malgré l'amélioration spectaculaire de l'environnement des entreprises, il subsiste certains problèmes au niveau local. En principe, SIMPLEX comporte un ensemble d'initiatives visant à simplifier les réglementations et les procédures d'autorisation, notamment pour les installations industrielles et pour les permis de construire délivrés par les collectivités locales. Mais, dans la pratique, les formalités restent très lourdes au niveau local pour les autorisations, en particulier dans le cas des activités industrielles et surtout sur le plan environnemental. Selon les indicateurs « Doing Business » de la Banque

mondiale, au Portugal, il faut 287 jours pour construire un entrepôt, y compris le délai nécessaire pour les autorisations, les notifications et inspections ainsi que les raccordements¹¹. La moyenne est de 157 jours pour l'ensemble de la zone OCDE. En outre, selon les indicateurs de réglementation des marchés de produits établis par l'OCDE, les formalités administratives pour les entreprises individuelles sont lourdes au Portugal par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE¹². Pour que les réformes récentes de simplification des réglementations soient plus efficaces, il faudrait mieux articuler les procédures d'autorisation nationales et locales, comme l'ont reconnu les autorités. L'édition 2009-2010 du programme *Simplex Autárquico* vise à promouvoir la collaboration, pour certaines procédures d'autorisation, entre l'administration centrale et un nombre restreint mais croissant de communes. Étant donné que les communes sont en partie financées par des droits d'autorisation, la réforme dans ce domaine devra aller de pair avec un réexamen du cadre actuel de financement des communes.

La lenteur de la justice et l'instabilité du système fiscal (chapitre 2) créent au Portugal une insécurité réglementaire qui pèse sur l'activité économique et sur l'IDE. Le niveau des coûts d'application des réglementations est particulièrement élevé, comme on l'a vu au chapitre 2. En moyenne, il faut à une entreprise portugaise de taille moyenne 328 heures pour remplir les formalités relatives aux prélèvements obligatoires, alors que la moyenne OCDE n'est que de 213 heures par an¹³. La simplification récente des formalités administratives sera plus efficace si, parallèlement, le fonctionnement du système judiciaire s'améliore. Comme dans d'autres domaines, il faut que le Portugal règle les principaux problèmes d'application des réglementations pour recueillir les fruits des réformes structurelles. Un ensemble de recommandations visant à réduire les coûts de mise en œuvre des réglementations a été formulé au chapitre 2.

Le Portugal a lancé un programme ambitieux pour améliorer sa compétitivité mais il n'a qu'un étroit créneau pour l'exécuter. L'engagement qu'a pris le gouvernement de réaliser des réformes structurelles et l'exécution concomitante des programmes des fonds structurels de l'UE pour la période 2007-13 offrent au Portugal une possibilité de saut qualitatif. Les investissements dans les actifs à long terme qui conditionnent la compétitivité devront se faire au moyen de stratégies différenciées s'appuyant sur le potentiel spécifique de chaque région (par exemple, qualifications de haut niveau, paysages et biodiversité). Il faudrait mieux relier l'innovation et la politique régionale, en combinant l'impulsion nationale et les interfaces régionales. L'initiative concernant la compétitivité et les pôles technologiques s'inscrit dans une démarche prometteuse qu'il faudrait poursuivre. Le Portugal devrait mettre en place les mécanismes lui permettant de mieux exploiter les connaissances régionales afin de créer une dynamique de développement reposant sur des réseaux d'entreprises : l'exemple du pôle de l'industrie de la chaussure dans la région nord montre qu'une telle stratégie peut être très fructueuse pour monter dans la chaîne de valeur. Le Portugal n'a pas d'échelon régional élu qui pourrait exprimer les opinions issues de la base. Des mesures s'imposent pour intégrer les connaissances spécifiques des acteurs locaux et régionaux dans le processus de prise de décision. Pour ce faire, une solution serait de clarifier le rôle des commissions de coordination et de développement au niveau régional de façon qu'elles œuvrent à une plus grande cohérence des politiques et facilitent la collaboration (OCDE, 2008a).

Remédier aux goulets d'étranglement infrastructurels

Moderniser les infrastructures de transport pour recueillir les fruits de la mondialisation

Les données internationales montrent que les investissements en infrastructures renforcent la croissance économique au-delà de leur impact direct sur le stock de capital (Sutherland *et al.*, 2009). En effet, ils peuvent faciliter la division du travail, la concurrence sur les marchés, la diffusion des technologies et l'adoption de nouvelles modalités d'organisation, ou ouvrir l'accès à de nouveaux marchés, de nouvelles ressources ou de nouveaux produits intermédiaires. Le gouvernement peut grandement contribuer à faciliter au bon moment l'amélioration des infrastructures dans le cadre du processus de changement structurel (Lin, 2010). Les infrastructures de transport jouent un rôle particulier en ce qu'elles peuvent avoir sur la productivité un impact que n'ont pas d'autres investissements publics en capital. Bien entendu, un meilleur réseau de transport se traduit par une économie de temps, qui constitue la majeure partie des gains de bien-être dans les études coûts-avantages des projets de transport et qui tiennent en partie à de moindres encombrements. Mais des transports moins coûteux ont d'autres effets bénéfiques très marqués sur l'ensemble de l'économie. Ils stimulent le commerce, ce qui a des conséquences positives pour la productivité (Frankel et Romer, 1999 ; Limao et Venables, 2001). L'amélioration des transports a une incidence sur la localisation des activités industrielles en modifiant l'accès aux marchés et elle se traduit également par des agglomérations de plus grande taille, avec les gains de productivité qui en découlent (Combes *et al.*, 2008).

Dans une petite économie très tributaire du commerce extérieur comme celle du Portugal, les infrastructures influent principalement sur la productivité et la compétitivité par le biais du coût des échanges lié aux infrastructures de transport, autrement dit du degré auquel ces infrastructures favorisent les échanges et l'IDE. Plus généralement, de bonnes infrastructures de transport peuvent contribuer à restaurer la productivité non seulement dans le secteur des biens échangeables, mais aussi dans les services non échangeables à médiocre productivité. Si l'amélioration des transports entraîne une intégration plus étroite des marchés, elle peut accroître la productivité par deux biais : les entrées potentielles auront un impact sur l'efficacité productive des entreprises à retard organisationnel, ou bien elles stimuleront l'innovation pour la préservation d'une rente économique. D'abondantes données montrent que les effets d'agglomération sont bénéfiques pour la productivité, surtout dans les services (Crafts, 2009). Les marchés de plus grande taille favorisent eux aussi l'innovation.

Il faut néanmoins réaliser les investissements dans un cadre qui soit propice à la croissance et qui assure la bonne utilisation des infrastructures. Les éléments cruciaux à cet égard sont une solide prise de décision, une meilleure sélection des projets d'investissement, l'introduction de pressions concurrentielles et la mise en œuvre d'une réglementation incitative (Sutherland *et al.*, 2009). De plus, étant donné les contraintes budgétaires actuelles du Portugal et le processus corrélatif d'assainissement des finances publiques, il faudra se montrer très sélectif dans les investissements publics. Enfin, le gouvernement devra prêter toute l'attention nécessaire à l'amélioration de l'efficacité et de la rentabilité des entreprises publiques, en particulier dans les chemins de fer. En conséquence, il devrait veiller à la bonne application de la nouvelle réglementation de suivi des performances dans les chemins de fer et étendre cette réglementation à d'autres

secteurs¹⁴. Un dispositif plus satisfaisant de gouvernance contribuerait également à plus d'efficacité. La finalité des entreprises publiques devrait être la maximisation des bénéfices, et pas l'obtention d'un certain nombre de résultats intermédiaires, car ainsi les gestionnaires ont plus de latitude pour réaliser les objectifs de l'État.

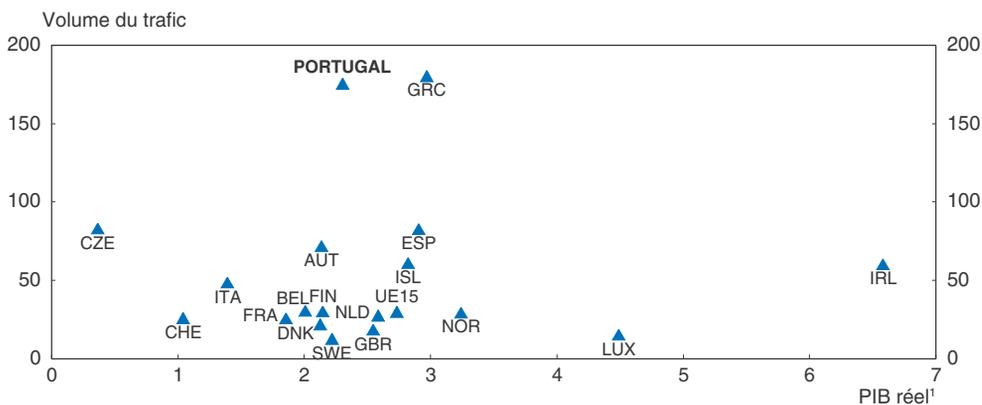
Dans le cadre de son Programme de stabilité de 2010, le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures destinées à réduire les dépenses primaires en rationalisant les entreprises publiques. Ces mesures vont de pair avec un vaste processus de privatisation, dont une partie a été différée à cause de la tourmente qui a sévi sur les marchés de capitaux. Pour réduire les besoins financiers des entreprises publiques, il faut mieux choisir les investissements, fixer des plafonds d'endettement, conclure des contrats de service public et limiter la hausse des rémunérations. Le gouvernement est en train de préparer l'exécution des contrats de service public avec toutes les entreprises publiques du secteur des transports. Dès que la situation se stabilisera sur les marchés de capitaux, le Portugal devra de nouveau réduire le périmètre de ses entreprises publiques, qui pèsent encore très lourd dans l'économie par comparaison avec d'autres pays (Wölfl et al., 2009).

Rééquilibrer les modes de transport

Il faudrait que les initiatives dans le domaine des infrastructures de transport prennent en compte les déséquilibres dont souffre actuellement le Portugal. Des investissements massifs dans la construction d'autoroutes ont permis de relier les différentes régions, mais ce faisant on a clairement privilégié les investissements routiers, et surtout autoroutiers. Entre 1995 et 2004, le kilométrage d'autoroutes a augmenté de 528 %. C'est la voiture particulière qui assure l'essentiel des transports de personnes. Ces quinze dernières années, le parc automobile a augmenté de 135 % (AIE, 2009). Les indicateurs de volume du trafic révèlent une progression de 175 % de la circulation automobile entre 1995 et 2004 au Portugal (graphique 3.5), contre 30 % seulement pour l'UE15, malgré la hausse concomitante des prix des carburants (voir le chapitre 2). Les encombrements sont problématiques dans les zones urbaines, où l'on pourrait développer les transports publics¹⁵.

Graphique 3.5. **Volume du trafic et croissance du PIB**

Augmentation en pourcentage, 1990-2004



1. Taux de croissance annuel cumulé.

Source : OCDE, données environnementales, 2007 et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331125>

Les conséquences pour l'environnement sont considérables. Entre 1990 et 2007, les transports routiers ont représenté la plus forte part de la hausse des émissions de CO₂ (93 %), soit 57 % de l'ensemble de l'augmentation des émissions. Cette évolution tient certes à une plus grande prospérité des consommateurs portugais, mais aussi au niveau élevé des investissements de l'État dans les infrastructures de transport. Les transports routiers représentent au Portugal 87 % des émissions liées aux transports (la moyenne pour l'UE15 est de 83 %) et la part de la consommation de carburants des voitures particulières est supérieure à la moitié de ces émissions. Dans ces conditions, il faudrait manifestement promouvoir les modes alternatifs de transport, accroître la demande de transports publics et limiter la circulation des voitures particulières et des poids lourds¹⁶. Il faut admettre que les transports ne sont pas la seule source d'émissions : les politiques de croissance verte doivent s'appliquer à d'autres secteurs importants comme l'énergie et l'agriculture, qu'on ne traitera pas ici. Le Portugal s'est montré très dynamique à cet égard, en adoptant une politique ambitieuse dans le domaine des énergies renouvelables et en prenant d'importantes mesures en faveur d'une plus grande efficacité énergétique (AIE, 2009), à quoi s'est ajoutée en 2007 une réforme de la taxe d'immatriculation (ISV) instaurant une différenciation des véhicules en fonction des émissions de CO₂ (chapitre 2).

Développer l'intermodalité dans une perspective européenne : le rôle des transports ferroviaires et maritimes

Les autorités portugaises reconnaissent qu'il faudrait moins faire appel aux transports routiers. Elles ont élaboré à cet effet une démarche ambitieuse qui vise à développer les plates-formes ferroviaires et portuaires. L'un des principaux objectifs est d'améliorer les liaisons avec l'Espagne au moyen de lignes ferroviaires à grande vitesse et classiques et de plates-formes intermodales, ainsi que d'une connexion entre les ports maritimes portugais et les frontières espagnoles. Il s'agit de réduire les coûts qui résultent de la situation géographique du Portugal en intensifiant les liaisons avec le reste de l'UE et en développant le rôle des ports maritimes portugais en tant que plates-formes logistiques de rechange pour les principales villes de l'intérieur de l'Espagne. L'accent est mis sur l'articulation et l'intégration des réseaux classiques et à grande vitesse, des ports et des systèmes logistiques, et également sur l'interopérabilité logistique, de façon que le chemin de fer soit le mode privilégié de transport, au niveau national ou international, aussi bien pour les marchandises que pour les voyageurs. Cette stratégie est judicieuse pour améliorer la productivité et la compétitivité du pays, et le gouvernement devrait pouvoir la mettre en œuvre à moyen terme. Mais compte tenu des pressions budgétaires actuelles, l'investissement public devra être sélectif.

Des partenariats public-privé (PPP) se constituent pour les infrastructures des lignes de chemins de fer à grande vitesse. Plus précisément, la conception, la construction, le financement et l'entretien des infrastructures et des systèmes de signalisation et de télécommunication relèveront de PPP différents. Actuellement, deux appels d'offres ont été lancés pour le PPP concernant la liaison Lisbonne-Madrid. Le Portugal a une riche expérience des PPP, dont l'environnement paraît généralement favorable (Sutherland *et al.*, 2009). Le modèle retenu pour les infrastructures des lignes à grande vitesse semble assez bien conçu pour faire jouer les bonnes incitations à l'investissement. Les autorités portugaises se sont appuyées sur des analyses externes coûts-avantages pour évaluer l'impact économique de la construction et de l'exploitation du réseau à grande vitesse. Mais ces analyses donnent des résultats très différents pour le taux de rendement des

différents projets, dont certains laissent attendre une rentabilité relativement faible. Le gouvernement a fait savoir récemment qu'il privilégierait l'axe Lisbonne-Madrid et envisagerait les autres projets lorsque les finances publiques en seront revenues à une situation viable¹⁷. Il faudrait tirer parti du report actuel de certains investissements en infrastructures pour examiner soigneusement et en toute transparence la validité économique de chacun des axes ferroviaires à grande vitesse avant toute décision.

Il faudrait bien déterminer l'impact budgétaire à long terme qu'auront sur les comptes publics les PPP pour les lignes à grande vitesse. Les PPP et les concessions étant largement utilisés au Portugal, il conviendrait que les implications budgétaires des engagements pluriannuels de dépenses contractuelles soient totalement transparentes. Dans le cas des lignes à grande vitesse, l'État s'engage contractuellement à rémunérer le concessionnaire durant la concession. Le partenaire privé est rémunéré en fonction de la disponibilité et de l'état des infrastructures. Le contrat stipule en outre que 2 % des recettes du partenaire privé sont liés au niveau de trafic. Cette clause reflète une recommandation de la Cour des comptes déconseillant le transfert du risque de demande au secteur privé. Même lorsqu'une partie des risques du côté de la demande est transférée au secteur privé, l'État court encore un risque important en tant que prestataire en dernier ressort, car il a intérêt à garantir l'exécution du service. Pour éviter l'interruption du service, l'État peut être contraint de procéder à des transferts imprévus au profit des exploitants. C'est ce qui se produira si un projet PPP repose sur des hypothèses de demande trop optimistes. L'expérience montre que des prévisions de demande irréalistes ont conduit au renflouement d'opérateurs privés par l'État, par exemple dans le secteur ferroviaire du Royaume-Uni (Araujo et Sutherland, 2010). Le Portugal a lui-même connu des cas de médiocres performances de PPP à cause d'une mauvaise évaluation de la demande prévisible. Pour le réseau ferroviaire suburbain Fertagus de transport de voyageurs, le contrat initial avait expressément transféré au concessionnaire le risque de demande, mais il prévoyait que l'État prendrait en charge la dette si le trafic restait inférieur pendant plusieurs années au niveau inférieur de la fourchette fixée. Cette condition étant remplie, il y a eu renégociation du contrat, l'État se trouvant plutôt en position de faiblesse (Monteiro, 2005). Le Portugal devrait envisager d'inscrire le risque de demande dans les comptes publics au chapitre des engagements conditionnels, comme le font un certain nombre de pays de l'OCDE¹⁸.

Pour évaluer correctement les conséquences, il ne faut pas que les PPP servent à placer hors bilan certaines dépenses. Cela est important, car le traitement des PPP ne révèle pas toujours leur degré d'utilisation et les charges potentielles pour les générations futures. Par exemple, Eurostat classe les actifs des projets PPP en fonction de trois types de risque : ceux qui se rattachent à la construction, à la disponibilité et à la demande. Les pouvoirs publics supportent la majeure partie du risque de construction si la rémunération du partenaire privé n'est pas liée à l'état de l'actif ; ils supportent la majeure partie du risque de disponibilité si les paiements sont indépendants de la prestation du service ; et si les pouvoirs publics rémunèrent le secteur privé indépendamment du niveau de la demande, ils assument la majeure partie du risque lié à la demande. En vertu de cette règle, les actifs résultant du PPP sont classés dans les actifs publics si le secteur public conserve la majeure partie du risque. Dans ces conditions, les investissements dans les lignes à haute vitesse seront considérés comme privés, puisque le cocontractant supporte le risque de construction et de disponibilité (Corbacho et Schwartz, 2008). L'État assume les autres risques, même si le PPP est traité comme un investissement privé. De plus, ce mode de

classement n'encourage pas un partage efficace des risques et peut créer un aléa moral, car les États, face à leurs contraintes budgétaires, seront tentés d'opter pour des modalités répondant aux conditions fixées par Eurostat pour qu'un PPP soit considéré comme privé.

Le modèle final d'exploitation ferroviaire sera défini après 2010. Le gouvernement envisage deux scénarios possibles. Dans l'un des cas, l'État achèterait directement le matériel roulant et le louerait à l'opérateur (aux opérateurs), tandis que dans l'autre scénario, l'opérateur (les opérateurs) devra(en)t se procurer lui (eux)-même(s) son (leur) matériel roulant. Un modèle « dégroupé » poserait un certain nombre de problèmes bien connus, qui tiennent à la structure du marché dans le secteur ferroviaire. Contrairement à d'autres industries de réseau comme le gaz et l'électricité, la séparation verticale peut créer de graves difficultés dans les chemins de fer. En particulier, le gestionnaire du réseau - dès lors qu'il ne bénéficie pas d'une augmentation des recettes des exploitants des trains - n'est guère incité à rendre un meilleur service. Pour que le gestionnaire du réseau préserve la qualité des infrastructures, une solution consiste à faire en sorte que les exploitants des trains aient davantage d'influence sur les investissements. Les autorités portugaises devraient s'assurer que les contrats PPP comportent les instruments réglementaires nécessaires pour que les exploitants des trains puissent contrôler les investissements dans le réseau et son entretien. Il ne faut pas attendre que soit élaboré le modèle final d'exploitation des chemins de fer pour mettre en place de telles dispositions, car le gestionnaire du réseau doit pleinement internaliser les coûts qui s'y rattachent pendant toute la durée du contrat.

Le modèle pour les PPP ne traite pas expressément le problème du « hold-up », qui fait que le concessionnaire pourra sous-investir à l'approche de la reconduction de la concession. Le modèle actuel de transport ferroviaire à grande vitesse contient des règles visant à garantir la disponibilité et le bon état des infrastructures, les paiements au partenaire privé étant fonction de la disponibilité des infrastructures. Bien que les actifs aient une vie résiduelle prédéterminée, à l'expiration du contrat ils reviennent à l'État. Pour que le cocontractant continue d'investir, il faudra que le contrat contienne aussi certaines règles pour déterminer la valeur résiduelle des actifs et que le cocontractant soit pleinement indemnisé pour cette valeur résiduelle. Une autre possibilité d'atténuer ce problème consiste à rendre obligatoire le réinvestissement des bénéficiaires, comme le font plusieurs pays de l'OCDE, notamment la Belgique et le Mexique (Sutherland *et al.*, 2009).

L'expérience du Portugal montre que les PPP peuvent être exposés à un risque réglementaire (Monteiro, 2005). Pour la plupart des PPP, il y a eu dépassement des coûts et retard dans l'exécution, pour deux raisons : la réglementation environnementale a évolué, et les appels d'offres pour les projets ont été lancés avant que ne soient délivrées les autorisations environnementales. Il est difficile d'éviter totalement les modifications de la législation environnementale et c'est manifestement le secteur public qui doit en supporter les conséquences. Le régime actuel des PPP ne permet pas de lancer un appel d'offres avant que toutes les autorisations environnementales aient été obtenues. Le Portugal devrait envisager de faire en sorte que les études d'impact environnemental soient exécutées et les autorisations initiales délivrées avant le lancement des appels d'offres pour les PPP, de façon que les soumissionnaires connaissent toutes les contraintes environnementales et sachent quelles sont les mesures d'atténuation qu'ils devront faire figurer dans leur soumission.

Depuis 2007, les pouvoirs publics s'efforcent de favoriser la concurrence dans les transports ferroviaires en ouvrant l'accès à de nouveaux exploitants sur le marché du fret. Cette initiative ne peut qu'améliorer l'efficacité en faisant pression sur l'opérateur national. Le réseau de transport ferroviaire de marchandises est maintenant ouvert au Portugal à toute entreprise remplissant les conditions financières et techniques fixées par l'autorité de régulation pour l'obtention d'une licence. Ce processus exige une conception minutieuse d'un mécanisme transparent de fixation des prix ; or, il n'y a pas consensus au niveau international pour la tarification optimale de l'accès dans ce secteur. L'enjeu fondamental est de promouvoir une utilisation efficace des capacités limitées du réseau tout en préservant l'incitation à ne pas sacrifier la qualité et à développer les capacités le cas échéant. Il faudrait donc que les tarifs d'accès soient fixés dans la transparence ; de plus, on pourrait fixer les coûts totaux du gestionnaire du réseau par rapport à une référence internationale, afin que la subvention ne soit pas trop élevée si les redevances d'accès sont fixées à un niveau ne permettant pas de couvrir totalement les coûts. Le gouvernement a également annoncé la privatisation partielle des services de transport de marchandises dans le cadre du processus de privatisation pour 2010-13. Allant plus loin dans la libéralisation progressive des chemins de fer, le Portugal est maintenant prêt à envisager un régime de libre entrée (avec redevances d'accès) pour le transport de voyageurs, ce qui serait bénéfique du point de vue de l'efficacité productive et du bien-être des consommateurs.

Le Portugal a un programme ambitieux de développement de plates-formes portuaires et d'interconnexions entre les ports et le réseau ferroviaire, dans une optique d'interopérabilité. En outre, d'importantes mesures sont prises à l'heure actuelle pour dématérialiser et simplifier les procédures, par exemple avec la création du « guichet unique portuaire » qui devrait devenir un « guichet unique logistique ». En 2006, le gouvernement a lancé le plan « Portugal Logístico », qui a pour objectif de développer et restructurer le système logistique des ports portugais. Ce plan met en place un Réseau national de plates-formes logistiques (RNPL) qui comprend 12 plates-formes et qui est complété par deux centres de transport aérien de marchandises à Lisbonne et Porto. Les 12 plates-formes logistiques sont regroupées en quatre catégories : plates-formes nationales urbaines, plates-formes portuaires, plates-formes transfrontalières et plates-formes régionales. Ce plan repose essentiellement sur des partenariats avec le secteur privé. Les projets sont parfois de très grande envergure et, surtout, ils sont nombreux. Certains projets sont déjà achevés alors que d'autres en sont seulement au stade de la réalisation ou de la conception.

Il faudrait que le choix des projets se fasse en fonction d'une analyse coûts-avantages (ACA) transparente. Plusieurs des investissements envisagés ne paraissent pas rentables. On peut le déduire, *a posteriori*, du fait que le développement de certaines plates-formes n'attire pas les investisseurs privés¹⁹. C'est le cas de la plate-forme logistique Maia/Trofa, pour laquelle il n'y a eu qu'un seul soumissionnaire, qui s'est finalement retiré. C'est le cas également de la plate-forme logistique de la zone B de Sines, pour laquelle l'administration portuaire n'a pu trouver aucun investisseur privé et aucun promoteur voulant partager les risques du projet. Il faut aussi que le choix des projets repose sur une évaluation cohérente de l'architecture globale des réseaux de transport du pays. Peut-être vaudrait-il mieux retenir un petit nombre de projets manifestement rentables. En ce qui concerne le développement des ports, on pourrait envisager de rationaliser les projets lorsque deux ports sont très proches, par exemple Aveiro et Porto. Lorsque l'existence de deux ports ne

se justifie pas clairement sur le plan économique, il faudrait envisager leur intégration afin de dégager des économies d'échelle. Il est également indispensable de contrôler l'efficacité de ces initiatives en mesurant l'évolution des coûts de transport et des coûts logistiques.

Tout en améliorant les infrastructures matérielles et les processus, les autorités devraient favoriser une plus vive concurrence dans le secteur portuaire. Il est important de transcrire dans les faits la nouvelle loi portuaire adoptée par le Parlement. Le gouvernement a réformé l'Institut portugais des ports et du transport maritime (IPTM), qui élabore les règles et lignes directrices techniques communes et assure la régulation économique des ports. Durant une période transitoire, cet organisme est chargé de la gestion de quelques ports secondaires. Dans le cas des grands ports, la gestion et la tarification incombent à chaque administration portuaire, autonome à cet égard. Avec le dispositif actuel, l'IPTM a pour double mission de conseiller le gouvernement et de réguler le secteur. Il importe que la réglementation future s'emploie à promouvoir la concurrence interne entre les ports portugais pour accroître leur efficacité, notamment en fournissant des informations transparentes sur les tarifs portuaires afin de favoriser la concurrence par comparaison. L'intensification de la concurrence intérieure viendra compléter l'intégration croissante des réseaux portuaires et ferroviaires, qui devrait faciliter le choix entre les différents ports.

Moderniser les transports aériens

Des services aériens et aéroportuaires efficaces pour le transport de voyageurs et de marchandises sont essentiels pour les échanges de biens et services, et en particulier pour le tourisme. Face à l'accroissement de la demande, les autorités portugaises ont pris de plus en plus conscience des goulets d'étranglement des infrastructures aéroportuaires. Le principal goulet d'étranglement est Lisbonne, où la forte progression de la demande pour le trafic voyageurs absorbe les capacités disponibles. L'aéroport actuel, Portela, a été rénové et un nouveau terminal a été ouvert. Le gouvernement portugais a lancé un programme ambitieux de construction d'un nouvel aéroport pour Lisbonne, situé à Alcochete, à 40 km à l'est de la capitale, sur des terrains actuellement affectés à des tirs militaires. L'objectif est de faire de Lisbonne une plate-forme européenne pour les vols intercontinentaux, notamment à destination du Brésil et de l'Afrique de l'Ouest. Cet objectif stratégique est clair et légitime.

À cause des contraintes budgétaires, le gouvernement a fait savoir en mai 2010 que la construction de cet aéroport serait différée. Cela est compréhensible, mais il faudrait reprendre le projet de nouvel aéroport dès que la situation budgétaire sera plus saine, car ce projet est stratégique pour l'amélioration de la productivité et de la compétitivité. L'aéroport de Portela fermera ses portes lorsque le nouvel aéroport sera mis en service, c'est-à-dire en 2017, date fixée avant le dernier report. Le processus de planification du développement du nouvel aéroport de Lisbonne s'appuie sur un plan-cadre de référence établi en fonction des prévisions d'activité jusqu'en 2050. Il n'y a pas eu jusqu'à présent d'analyse coûts-avantages pour évaluer la rentabilité économique du projet de nouvel aéroport d'Alcochete, les autorités tablant toutefois sur un taux élevé de rentabilité interne, de l'ordre de 10 %²⁰. Il faudrait que les décisions qui sont prises dans ce domaine soient plus transparentes, et qu'elles se fondent notamment sur des analyses coûts-avantages extérieures.

Il n'y a eu aucune évaluation transparente de l'impact budgétaire à long terme de l'investissement lié au nouvel aéroport. Il faudrait examiner les conséquences budgétaires

à long terme de ce projet, parce que l'État reste le prestataire en dernier ressort, puisqu'il a intérêt à garantir la continuité du service. En principe, la concession transfère au secteur privé le risque lié à la demande, mais dans la pratique l'État conserve une partie importante du risque en tant que prestataire en dernier ressort. Cela pourrait se produire si les prévisions d'activité du plan-cadre de l'aéroport de Portela se révélaient trop optimistes. Or, les prévisions de demande ne doivent pas sous-estimer l'avantage concurrentiel de l'aéroport de Madrid comme plate-forme pour les vols intercontinentaux à destination de l'Amérique latine (hors Brésil). Lisbonne aura beaucoup de mal à concurrencer Madrid à cet égard en raison d'effets de verrouillage découlant de l'avantage d'antériorité de Madrid. Dans ces conditions, il faut veiller à ce que les prévisions de demande soient prudentes.

Bien que le Portugal ait une grande expérience de la participation du secteur privé par voie de concessions et de PPP, la conception actuelle du projet d'investissement aéroportuaire soulève plusieurs questions d'ordre réglementaire. Le dispositif envisagé de financement de la construction du nouvel aéroport créerait un monopole privé à Lisbonne et dans toutes les autres villes où Aeroportos de Portugal (ANA) exploite un aéroport, de sorte qu'il faudrait une réglementation empêchant la fixation de prix de monopole. Une réglementation efficace devrait être mise en place pour contrôler le nouveau monopole dans le secteur aéroportuaire. Il faudrait aussi envisager d'intensifier la concurrence dans les services aériens. La compagnie aérienne nationale, Transportes Aéreos Portugueses (TAP), a un quasi-monopole sur les vols intérieurs du Portugal continental²¹. Le gouvernement a récemment annoncé (dans l'actualisation du Programme de stabilité et de croissance pour 2010-13) qu'il était prêt à céder une partie du capital de TAP à un partenaire stratégique parallèlement à la privatisation d'ANA, dans le contexte du programme de privatisation pour 2010-13. Bien que les modalités précises ne soient pas encore connues, il est clair que la privatisation sera partielle, comme pour ANA. L'État détient encore des actions spécifiques dans ANA et TAP, qu'il peut exercer en cas de fusion et d'acquisition. Il faudrait saisir l'occasion des privatisations dans le secteur aérien pour examiner s'il n'y aurait pas lieu de renoncer aux droits de vote spéciaux de l'État dans le cas d'ANA et de TAP. Puisque le développement du tourisme pourrait être extrêmement bénéfique pour le Portugal, réduire les obstacles à la concurrence dans le secteur aérien serait particulièrement efficace pour soutenir la croissance.

Remédier aux goulets d'étranglement des transports publics dans le contexte du changement climatique

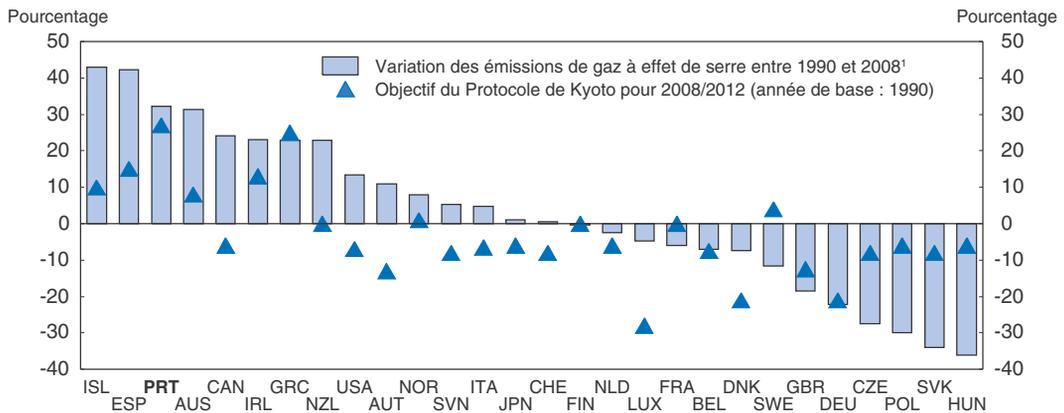
Dans le cadre des initiatives ayant pour but d'améliorer les infrastructures publiques de transport et de réduire les émissions liées au transport, les autorités ont lancé un grand nombre de projets destinés expressément à améliorer la disponibilité, la qualité et, en définitive, la demande de transport public dans les grandes agglomérations. Ces projets devraient être en principe bénéfiques non seulement dans une perspective environnementale d'ensemble, mais aussi, à court terme, sous un angle purement économique, étant donné le coût élevé des encombrements dans les grandes agglomérations portugaises. Selon les résultats des inspections Eurotest des transports publics des grandes villes européennes pour 2010, Lisbonne se classe à la 18^e place sur 23, ce qu'on peut surtout expliquer par des temps de déplacement très longs²². Les initiatives concernant l'amélioration des transports publics urbains ont été élaborées au Portugal dans le cadre plus large du Programme national de lutte contre le changement

climatique (PNAC 2006), qui a déterminé les mesures à prendre, les autorités responsables et les objectifs chiffrés pour 2010. On citera en particulier l'extension du métro de Lisbonne, la construction du métro Sul do Tejo et la création d'un métro à Porto. Ce programme prévoit également la mise en place d'autorités de transport urbain à Lisbonne et Porto, qui seront chargées de planifier et de coordonner les transports en commun. En particulier, 5 % des passagers/kilomètres des agglomérations de Lisbonne et Porto ne devraient plus recourir aux transports individuels, mais collectifs.

La stratégie des autorités portugaises dans le domaine des transports comporte des objectifs ambitieux, mais la plupart des projets sont actuellement retardés et les autres donnent des résultats décevants. Le Programme national de lutte contre le changement climatique fixe des objectifs transparents pour la réduction des émissions dans les transports et pour les transferts intermodaux liés à chaque projet, mais il ne s'appuie pas sur une analyse économique en termes de coût des investissements envisagés. Certaines questions se posent sur le plan de l'exécution, vu la multiplicité des instances qui interviennent dans cette stratégie (communes, exploitants de transports publics, autorités métropolitaines). Le ministère des Travaux publics, des Transports et des Communications a élaboré en août 2009 un plan d'urgence recensant les mesures qui permettraient de réduire les émissions dans les transports. Ce plan, qui n'a pas été rendu public, est encore en discussion. Il devra être approuvé par la Commission portugaise pour la lutte contre le changement climatique et intégré au plan d'urgence des autres secteurs. Il faudrait saisir cette occasion pour rationaliser la stratégie d'ensemble, notamment en redéfinissant l'attribution des missions et responsabilités aux différents acteurs, et en améliorant également les procédures d'exécution. Le choix des projets devrait se faire en fonction de l'engagement pris pour la réduction des émissions, mais aussi à l'issue d'une analyse coûts-avantages transparente des différents investissements. Il serait souhaitable d'encourager la participation du secteur privé et de mettre en place une réglementation incitative adéquate pour contrôler les opérateurs. À cet égard, il faudrait clairement déterminer les conséquences budgétaires des investissements choisis.

Les mesures prises pour remédier aux goulets d'étranglement des infrastructures de transport doivent faire partie intégrante de la politique d'atténuation du changement climatique et de la politique environnementale. En vertu du protocole de Kyoto, les émissions portugaises de CO₂ devraient s'accroître en 2008-12 de 27 % par rapport au niveau de référence de 1990 (graphique 3.6). Or, en 2008, les émissions étaient supérieures de près d'un tiers à celles correspondant à l'objectif pour 2012. Jusqu'à présent, les autorités ont agi essentiellement du côté de l'offre, en encourageant notamment les investissements dans les sources d'énergie renouvelables, les économies d'énergie et les technologies propres. Le net développement des énergies renouvelables devrait jouer un grand rôle dans la mise en conformité du pays avec l'accord de partage des charges de l'UE qui a été conclu dans le cadre du protocole de Kyoto. Une trajectoire claire de mise en conformité a été fixée, mais on peut se poser des questions sur le volet de la réduction des émissions de CO₂ qui concerne les transports. Comme on l'a indiqué précédemment, un grand nombre des projets d'infrastructures censés contribuer à la réduction globale des émissions de CO₂ ont pris du retard, ce qui diffère les économies attendues, au moins par rapport aux délais retenus dans le Programme national de lutte contre le changement climatique. Pour avoir un rapport coût-efficacité optimal, les mesures de réduction des émissions de CO₂ devraient s'appuyer davantage sur des mécanismes de prix : les pouvoirs publics ont adopté plusieurs mesures en ce sens en modulant la taxe sur les véhicules

Graphique 3.6. Émissions de gaz à effet de serre



1. Total des émissions d'équivalent CO₂ hors utilisation des terres, changements dans l'utilisation des terres et foresterie.

Source : Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331144>

automobiles en fonction des émissions de CO₂, mais il faudrait aller plus loin (voir le chapitre 2).

Miser sur l'éducation pour rétablir la croissance de la productivité

L'écart de niveau d'instruction est la principale cause de l'écart de productivité de la main-d'œuvre

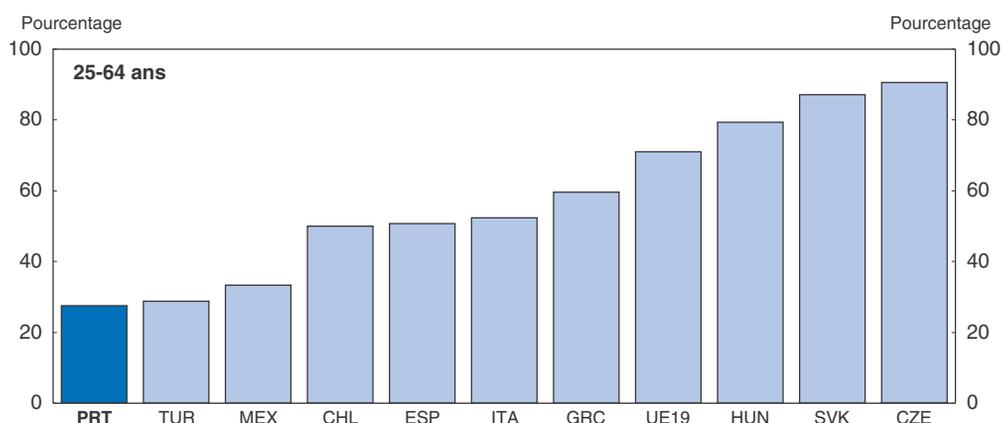
Le niveau d'instruction peu élevé des travailleurs portugais explique pour une grande part leur faible productivité par rapport aux pays plus riches de l'OCDE, même si ce niveau s'est nettement amélioré au fil des générations (OCDE, 2009a) ; de fait, la proportion de la population d'âge actif ayant suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire n'est que légèrement supérieure à 27 %, contre 71 % dans les pays de l'UE19 (graphique 3.7). L'offre de main-d'œuvre qualifiée reste extrêmement mince en comparaison des autres pays : en 2007, moins de 15 % de la population d'âge actif avait atteint l'enseignement tertiaire tandis que le pourcentage moyen dans l'UE19 frôlait 30 % (OCDE, 2009a). Le retard du Portugal en matière d'éducation est plus important par rapport au revenu en comparaison des autres pays (graphique 3.8). À cet égard, le Portugal s'assimile à des pays à revenu intermédiaire comme le Mexique et la Turquie tandis que les pays d'Europe orientale se distinguent par des niveaux d'instruction très élevés pour des écarts de revenu comparables. Ce schéma est difficile à expliquer mais il est peut-être lié, dans une certaine mesure, au niveau des inégalités de revenu et de richesse au Portugal, qui est élevé et non loin de celui observé dans les pays à revenu intermédiaire (OCDE, 2008c). Cela fait aussi partie de l'héritage de la dictature, qui réservait l'éducation aux élites. Pour élever le niveau d'instruction de la population portugaise, il faut faire en sorte que nul ne soit exclu du système éducatif et que tout le monde puisse acquérir les compétences de base. C'est une des dimensions de l'équité dans le domaine de l'éducation, qui est au cœur des priorités de croissance du Portugal.

Pour illustrer la contribution de l'éducation à l'écart de productivité de la main-d'œuvre au Portugal, on peut calculer les variations de la productivité du travail induites par des changements dans la composition de la main-d'œuvre, en partant de la situation

actuelle pour aller jusqu'à un scénario simulé dans lequel la structure de la population d'âge actif est la même que dans un pays de référence, tandis que les taux d'emploi par groupe et le temps de travail moyen restent à leur niveau actuel. Autrement dit, si l'on maintient constante l'utilisation globale de la main-d'œuvre, on laisse la productivité des travailleurs varier suivant les changements dans la composition de la main-d'œuvre du point de vue des niveaux d'instruction. C'est ce que Boulhol (2009) a fait pour les pays de l'OCDE, en prenant les États-Unis comme pays de référence²³.

Graphique 3.7. Écart de niveau d'instruction

Population ayant suivi au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, par tranche d'âge, en 2007

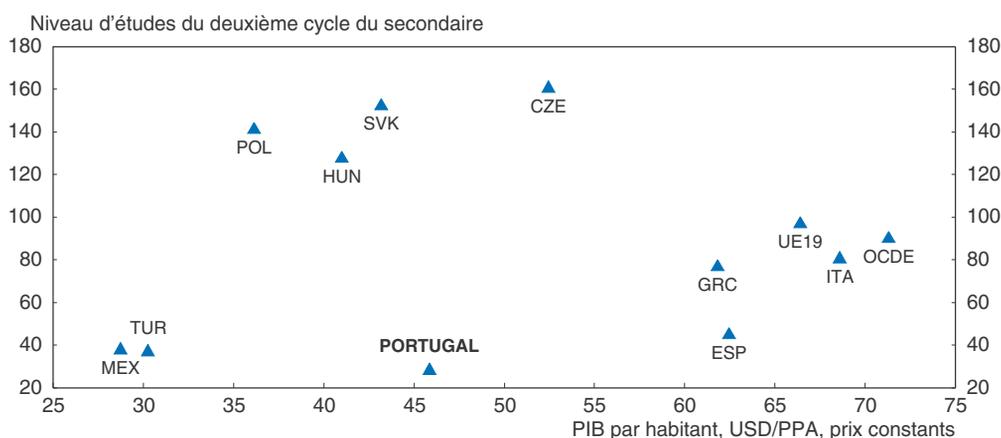


Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2009 : Les indicateurs de l'OCDE*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932331163>

Graphique 3.8. Écarts de niveau d'instruction et de revenu, 2007

États-Unis = 100



Source : OCDE, *Bases de données des Comptes nationaux et de Regards sur l'éducation 2009*.

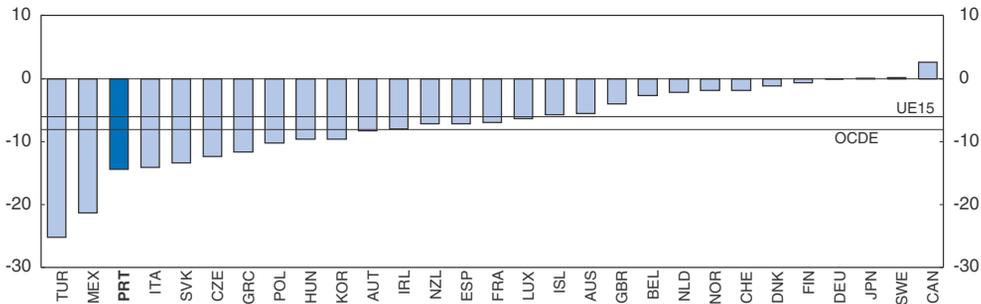
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932331182>

Les conséquences pour le Portugal sont de taille. Un alignement des niveaux d'instruction pour tous les groupes de la population d'âge actif sur ceux des États-Unis relèverait la productivité de façon spectaculaire. Si l'on se base sur cet effet mécanique, les différences de niveau d'instruction dans la population d'âge actif par rapport aux États-Unis pénalisent le Portugal de 14,4 % en termes de production par heure ouvrée, tandis que

l'effet pour l'UE15 est d'environ 7 % (graphique 3.9). Autrement dit, selon ce calcul, la productivité horaire au Portugal serait majorée de 14.4 % si la population en âge de travailler avait le même niveau d'instruction qu'aux États-Unis. Selon cette stimulation, l'éducation expliquerait pour 25 % environ l'écart de PIB par habitant du Portugal par rapport aux États-Unis²⁴.

Graphique 3.9. Simulation de la contribution de l'éducation à l'écart de productivité du travail au Portugal

Effet mécanique des différences dans la structure de la population par rapport aux États-Unis, sur la base de la productivité horaire moyenne, 2004¹



1. Au Portugal, par exemple, la productivité horaire moyenne est mécaniquement réduite de 14.4 % par rapport à une situation où la structure de la population au Portugal serait la même qu'aux États-Unis tandis que les taux d'emploi par groupe seraient maintenus. Les données pour l'UE15 et la zone OCDE (moins les États-Unis) sont des moyennes pondérées.

Source : OCDE (2009), Boulhol, H., « The effects of population structure on employment and productivity », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 684.

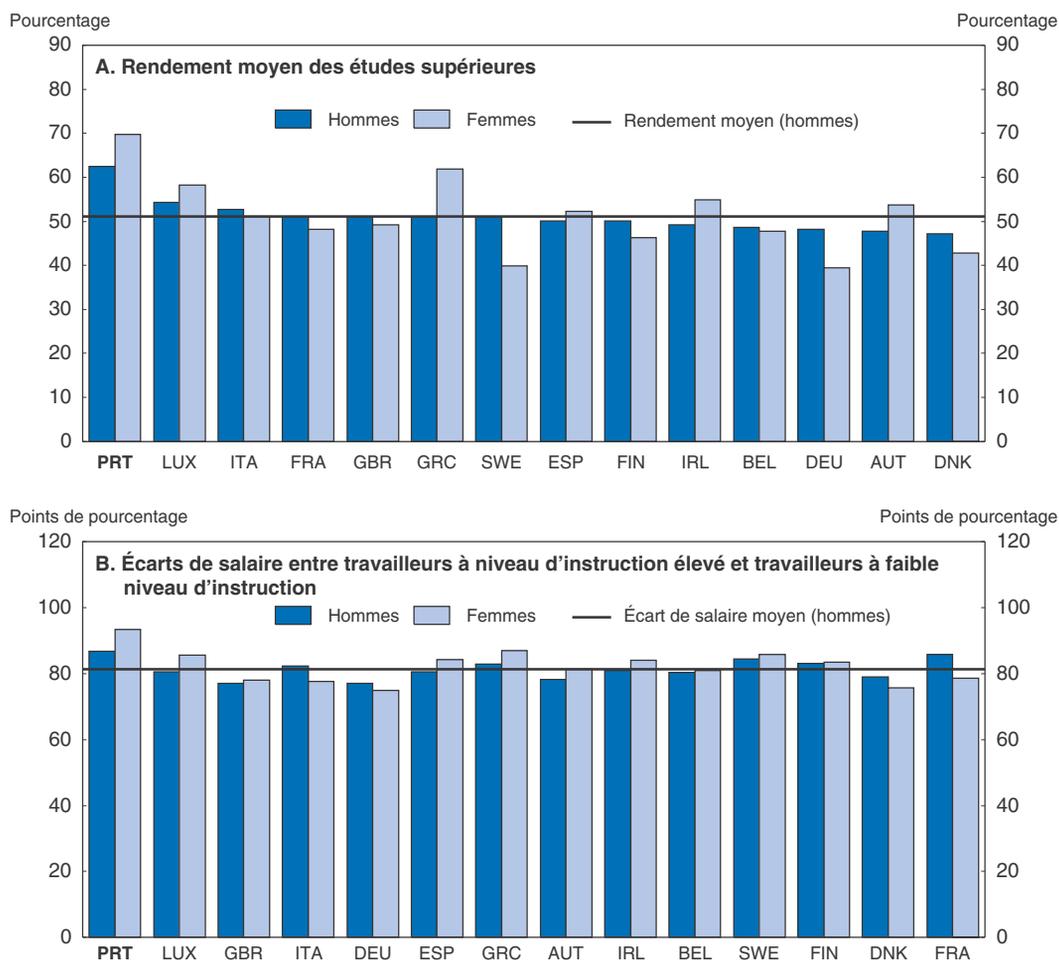
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331201>

Le rendement de l'éducation est comparativement élevé

Le rendement de l'éducation est traditionnellement élevé au Portugal, en particulier depuis l'adhésion à l'UE en 1986 (Hartog et al., 2001, Martins et Pereira, 2002 et 2004, Budria et Celso, 2005). Le biais technologique a été avancé comme principale explication d'un déplacement de la demande vers la main-d'œuvre ayant un certain niveau d'instruction (Hartog et al., 2001), et l'on peut donc interpréter le rendement élevé de l'éducation au Portugal comme résultant d'une demande excessive de main-d'œuvre qualifiée. De nouveaux résultats économétriques, fondés sur des estimations tirées des données microéconomiques relatives aux ménages de 2005, confirment que les rendements de l'instruction sont considérables au Portugal (graphique 3.10) ; ils sont les plus élevés parmi les pays européens de l'OCDE couverts par l'analyse. Selon ces estimations, un homme qui a suivi des études tertiaires bénéficie d'un avantage de salaire de 62 % par rapport à un homme qui n'a pas dépassé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, compte tenu des caractéristiques individuelles²⁵. La prime de salaire estimée qu'assure un niveau d'instruction tertiaire est généralement plus élevée pour les femmes que pour les hommes, compte tenu de l'autosélection dans l'emploi salarié. Au Portugal, elle s'élève à 70 %.

L'importance de l'éducation pour les salaires individuels au Portugal est encore confirmée par le fait que la dispersion des salaires s'explique fort bien par la dispersion des niveaux d'instruction dans la population salariée : à cet égard aussi, le rapport entre les niveaux d'instruction et les salaires est le plus étroit parmi les pays européens de l'OCDE, tant pour les hommes que pour les femmes²⁶. Enfin les écarts de salaire entre les travailleurs ayant un niveau d'instruction élevé et ceux qui sont peu instruits sont les plus marqués parmi les pays européens de l'OCDE (graphique 3.10)²⁷.

Graphique 3.10. **Rendement de l'éducation, d'après les données relatives aux ménages, 2005^{1, 2}**



1. Rendements estimés de l'enseignement tertiaire, d'après les données microéconomiques relatives aux ménages (Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (SRVC-UE), données de 2005). La variable dépendante est (log de) la rémunération brute moyenne des salariés. L'échantillon est limité aux individus déclarant avoir travaillé plus de 15 heures par semaine et gagnant plus de 1 euro de l'heure. L'éducation est définie comme le niveau le plus élevé de la Classification internationale type de l'éducation (CITE) atteint par l'individu. Pour les besoins de l'estimation, les cinq catégories de la CITE sont agrégés en trois modalités : i) niveau d'éducation faible (éducation préprimaire, enseignement primaire, premier cycle de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire les niveaux 0-2 de la CITE) ; ii) niveau d'éducation moyen (deuxième cycle de l'enseignement secondaire et enseignement postsecondaire, c'est-à-dire les niveaux 3 et 4 de la CITE) ; et iii) enseignement supérieur (enseignement tertiaire, c'est-à-dire les niveaux 5 et 6 de la CITE). Les variables de contrôle sont l'âge et le carré de l'âge, l'expérience et le carré de l'expérience, le degré d'urbanisation de la zone d'habitation, la situation maritale et les antécédents migratoires. Les régressions pour les hommes sont réalisées à l'aide des moindres carrés ordinaires tandis que, pour les femmes, on utilise la procédure de correction du biais d'échantillonnage d'Heckman. La seconde estimation utilise une variable muette sur la présence d'enfants dans le ménage aux fins d'identification dans l'équation de la sélection. Les régressions sont pondérées à l'aide de pondérations individuelles d'échantillonnage. Les erreurs types sont agrégées au niveau des ménages.
2. Interprétation : Partie A. Au Portugal, un homme qui a suivi un enseignement tertiaire bénéficie d'un avantage de salaire de 62 % par rapport à un homme qui n'a pas dépassé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, compte tenu des caractéristiques individuelles. Partie B. Les écarts de salaire entre les travailleurs ayant un niveau d'instruction élevé et ceux qui sont peu instruits peuvent être calculés par la différence entre la prime estimée assurée par des études tertiaires et la pénalité estimée infligée à ceux qui n'ont pas atteint le premier cycle de l'enseignement secondaire, par rapport au deuxième cycle du secondaire. Au Portugal, l'écart de salaire entre travailleurs ayant un niveau d'instruction élevé et travailleurs ayant un niveau d'instruction peu élevé est de 87 points de pourcentage.

Source : OCDE, calculs effectués par l'auteur à partir des données de la base SRVC-UE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331220>

Relever le niveau d’instruction de la population en assurant une plus grande équité dans le domaine de l’éducation

Au retard du Portugal dans le domaine de l’éducation s’ajoute une inégalité des chances d’accès à l’éducation. Il ne sera pas possible de rehausser le niveau de qualifications de la population active si l’on ne s’attaque pas au problème de l’inégalité face à l’éducation. Les autorités ont élaboré un certain nombre de réformes qui peuvent être efficaces pour améliorer l’équité dans ce domaine, mais il faut aller plus loin pour combattre ouvertement les inégalités éducatives au Portugal. L’équité dans le domaine de l’éducation revêt une double dimension. La première est l’égalité des chances, qui veut que la situation personnelle et sociale – sexe, statut socio-économique ou origine ethnique, par exemple – ne constitue pas un obstacle à la réalisation du potentiel de chacun en matière d’éducation. La seconde est l’intégration, qui veut qu’un niveau minimum d’instruction de base soit assuré à tous – chacun doit savoir lire et compter, par exemple. Les deux dimensions sont étroitement imbriquées : s’attaquer au problème de l’échec scolaire aidera à surmonter les effets de la misère sociale, qui est souvent cause d’échec scolaire.

Les avantages procurés par l’éducation sont grands, surtout au Portugal. Le niveau d’instruction influe indirectement sur la performance économique car il va de pair avec une meilleure santé et une vie familiale et civique réussie. À long terme, le coût social et financier de l’échec scolaire est élevé. Les personnes qui sont dans l’incapacité de jouer un rôle sur le plan social et économique renchérissent le coût de la santé, de l’aide au revenu, de la protection infantile et de la sécurité. Enfin, un niveau plus élevé d’intégration dans le domaine de l’éducation peut aider à remédier au caractère dual et segmenté de l’économie portugaise. Cette caractéristique de l’économie et du marché du travail a pour corollaire l’emploi informel, contre lequel il est possible de lutter, en partie du moins, en donnant aux individus de meilleures chances de réussite scolaire.

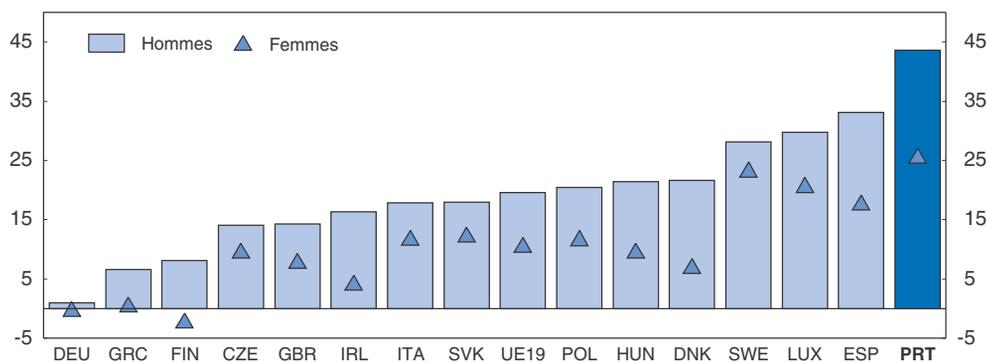
Au Portugal, de nombreux enfants n’acquiescent pas les compétences de base à l’école ; 24,2 % des élèves de 15 ans n’obtiennent pas le niveau de compétence minimum de 400 points du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), alors que la moyenne de la zone OCDE est de 18 % (OCDE, 2010a). En réponse aux préoccupations exprimées au sujet des niveaux d’alphabétisation de la population portugaise en général, et plus particulièrement des jeunes, le gouvernement a lancé en 2006 le *Plan national pour la lecture*, visant à relever les niveaux d’alphabétisation de la population portugaise et ciblé plus particulièrement sur les enfants des écoles maternelles et du cycle d’enseignement élémentaire ; de la même façon a été lancé le *Plan d’action pour les mathématiques*, à l’appui des projets d’amélioration de l’apprentissage des mathématiques pour les élèves des 1^{er}, 2^e et 3^e cycles de l’enseignement élémentaire. Le Plan national pour la lecture s’appuie techniquement sur une série d’études et d’outils d’évaluation qui doivent permettre d’en vérifier les résultats. Il importe de suivre l’efficacité de ces programmes tout au long du système scolaire.

Le taux de poursuite des études au niveau secondaire est l’un des principaux facteurs expliquant la faible proportion de diplômés du deuxième cycle du secondaire et de l’enseignement tertiaire dans la population portugaise. Le Portugal affiche les taux les plus élevés d’abandon des études secondaires parmi les pays européens de l’OCDE (graphique 3.11). Comme dans les autres pays, on observe aussi une différence frappante entre les garçons et les filles ; les garçons ont près de deux fois plus de chances d’abandonner leurs études que les filles. Il est difficile d’identifier les causes de ces taux d’abandon élevés ; dans une certaine mesure, ce phénomène traduit la faible valeur culturelle attachée

à l'éducation dans la société portugaise jusqu'à ces derniers temps. Des signes montrent que cette perception est en train de changer, en partie parce que les autorités s'emploient à faire valoir l'importance de l'éducation. De fait, la réduction des taux d'abandon au niveau secondaire figure au premier rang des priorités gouvernementales. Augmenter le nombre d'inscrits au niveau tertiaire est aussi un objectif important ; cependant, le simple fait d'assurer des taux plus élevés d'achèvement des études secondaires permettrait d'avoir des effectifs plus nombreux dans l'enseignement tertiaires. Les mesures prises récemment donnent des résultats encourageants. D'après les chiffres du ministère de l'Éducation, l'année scolaire 2008/2009 marque une tendance au recul de l'échec scolaire et de l'abandon précoce des études, et l'on note des signes d'augmentation régulière du nombre d'élèves allant jusqu'au bout de leur scolarité obligatoire et accédant au deuxième cycle du secondaire. L'augmentation des taux d'inscription dans l'enseignement supérieur est un autre objectif important ; toutefois, l'amélioration des taux d'achèvement des études secondaires permettra en soi une hausse des inscriptions au niveau supérieur.

Graphique 3.11. Taux d'abandon des études

Pourcentage d'une cohorte d'âge qui ne terminera pas le deuxième cycle de l'enseignement secondaire en 2007¹



1. Chiffres calculés à l'aide des taux nets de diplômés en 2007.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2009 : Indicateurs de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331239>

L'influence du milieu familial sur la probabilité d'abandon des études est aussi plus forte au Portugal qu'ailleurs : selon les données relatives aux ménages de 2005, 98.9 % des hommes de 25-34 ans ayant abandonné l'école avant la fin du deuxième cycle du secondaire avaient un père peu instruit ; ce taux est supérieur de plus de 10 points à la moyenne des pays européens de l'OCDE (calculs effectués par l'OCDE à partir de la base de données SRCV-UE de 2005). Sans surprise, l'impact du milieu socio-économique de la famille sur les résultats des élèves est aussi parmi les plus forts parmi les pays de l'OCDE. Des résultats d'études économétriques semblent indiquer par ailleurs d'énormes difficultés d'apprentissage concentrées dans les écoles des quartiers défavorisés²⁸. Des interventions ciblées en faveur des établissements des quartiers défavorisés et des élèves issus de milieux défavorisés peuvent donc avoir des effets positifs.

Le milieu familial influe aussi sur les possibilités d'études postsecondaires des adultes. Les possibilités d'enseignement tertiaire sont non seulement assez rares mais aussi réparties de façon inégale au Portugal, en particulier pour les femmes. Les personnes issues de familles ayant un niveau d'instruction élevé forment la grande masse des diplômés de l'université. Sur la base des données relatives aux ménages de 2005, Causa et al. (2009)

estiment qu'une femme dont le père n'a pas atteint le deuxième cycle du secondaire a une probabilité de suivre des études de niveau tertiaire inférieure de 52 points à celle d'une femme dont le père a un niveau d'études supérieures. Le Portugal a récemment mis en place un système innovant de prêts aux étudiants assortis d'une garantie mutuelle souscrite par l'État, qui complète le système de bourses publiques. C'est une initiative judicieuse qui améliore déjà les possibilités d'accès aux études. Cependant, comme l'éducation est un processus cumulatif et que les interventions précoces sont les plus payantes, une action centrée sur l'enseignement secondaire sera plus efficace pour augmenter les effectifs dans l'enseignement tertiaire et y attirer des étudiants de milieux sociaux plus divers.

Politiques de l'éducation : améliorer les résultats et mettre l'accent sur l'intégration

L'amélioration des résultats et de l'intégration scolaires procurerait d'énormes avantages économiques au Portugal. De récentes simulations réalisées à l'aide des données du PISA donnent à penser que des réformes menant tous les élèves portugais à un niveau de compétences minimum pour l'OCDE – améliorant les résultats et l'intégration, majoreraient le taux de croissance de 0.9 % en moyenne par an (voir encadré 3.3).

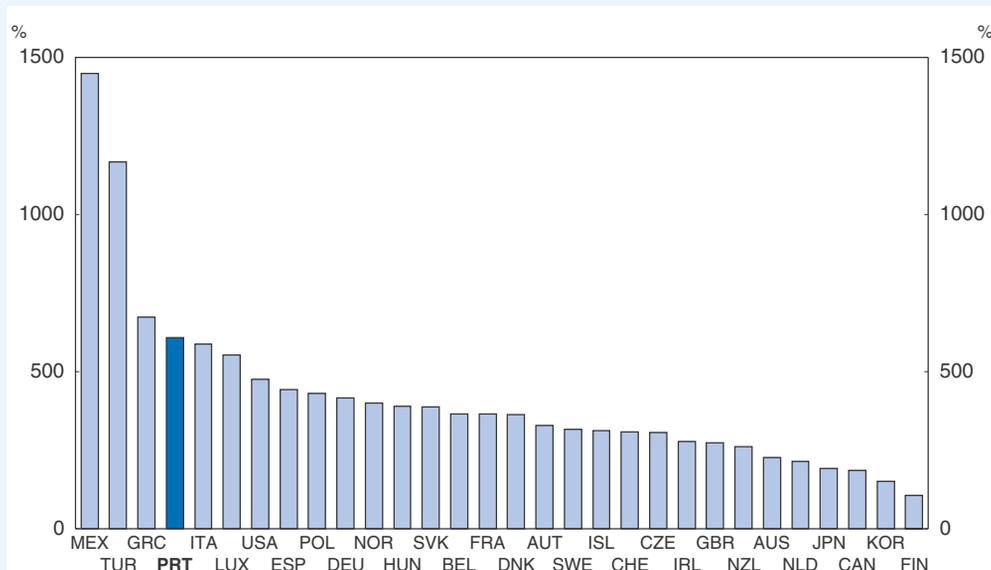
Encadré 3.3. Amélioration des résultats et de l'intégration scolaires : quantification des avantages économiques au Portugal

L'historique de la relation entre les compétences cognitives et la croissance économique offre un moyen d'évaluer directement les avantages des programmes de réforme de l'éducation. L'OCDE (2010a) utilise plusieurs points de référence différents donnant des informations par pays sur l'impact économique d'une réforme. On applique un modèle de simulation reposant sur l'idée que le passage de la main-d'œuvre d'un niveau de qualité à un autre dépend des proportions de travailleurs ayant des compétences différentes. De ce fait, l'impact des compétences sur le PIB, à un point quelconque dans le temps, sera proportionnel au niveau moyen de compétences des travailleurs dans l'économie. La durée de la vie active est supposée être de 40 ans, ce qui signifie que chaque nouvelle cohorte de travailleurs représente 2.5 % des actifs. Ainsi, même une fois la réforme de l'éducation pleinement mise en œuvre, il faudra 40 années avant que la population active tout entière atteigne le nouveau niveau de compétences. Afin de permettre d'examiner l'impact de l'amélioration sur les pays de l'OCDE, les simulations sont fondées sur les estimations des relations entre les compétences et la croissance calculées à partir des 23 pays de l'OCDE disposant de séries complètes de données. Ces estimations semblent indiquer qu'un score PISA moyen supérieur de 50 points (c'est-à-dire supérieur d'un demi-écart type) serait associé à une croissance annuelle majorée de 0.87 %. Cette estimation comporte évidemment une incertitude, qui existe aussi dans les simulations. Dans la simulation, il n'est pas adopté d'ensemble précis de mesures de réforme, mais l'on s'intéresse seulement à la variation finale des résultats. Les réformes sont supposées demander 20 ans pour être pleinement mises en œuvre, et la trajectoire d'amélioration des résultats au cours de la période de réforme est considérée comme linéaire. À titre d'exemple, une amélioration moyenne de 25 points au PISA est supposée refléter un gain de croissance de 1.25 point par an. Cela serait peut-être réaliste, par exemple, lorsque la réforme repose sur un processus d'amélioration des compétences des enseignants – par le biais soit d'une formation des enseignants en place, soit d'une modification de la main-d'œuvre par le remplacement des enseignants existants. Cette trajectoire linéaire dicte la qualité des nouvelles cohortes de travailleurs à chaque point dans le temps. Pour donner une idée de l'ampleur de ces variations, la Pologne, pays qui a affiché la plus forte progression au PISA, a amélioré ses résultats en lecture de 29 points entre 2000 et 2006.

**Encadré 3.3. Amélioration des résultats et de l'intégration scolaires :
quantification des avantages économiques au Portugal (suite)**

**Graphique 3.12. Valeur actuelle du passage de la population tout entière
à un niveau de compétences minimum pour l'OCDE¹**

En pourcentage du PIB actuel



1. Valeur actualisée des hausses futures du PIB jusqu'en 2090 dues à une réforme telle que tous les élèves obtiennent un minimum de 400 points sur l'échelle du PISA.

Source : OCDE (2010), *Le coût élevé des faibles performances éducatives : Impact économique à long terme d'une amélioration des résultats au PISA*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331258>

Le moyen le plus simple de voir l'impact d'une amélioration des compétences cognitives consiste à tracer l'accroissement du PIB par habitant attendu à un point quelconque dans l'avenir (graphique 3.12). Il est possible de dire, par exemple, quel pourcentage de hausse du PIB par habitant serait attendu en 2050 avec une variation précise du niveau de compétences amorcée aujourd'hui. On examine tous les rendements économiques obtenus durant la durée de vie d'un enfant né au début de la réforme en 2010. Les calculs sont effectués à l'horizon 2090, compte tenu de tous les rendements futurs obtenus jusqu'à cette date mais pas au-delà. Enfin, les avantages économiques apparaissant à des moments divers dans l'avenir, le flux tout entier est converti en une valeur actuelle nette. On utilise habituellement un taux social d'actualisation de 3 % dans les projections à long terme sur la viabilité des systèmes de pensions et de finances publiques.

L'OCDE (2010a) présente plusieurs scénarios de simulation, qui ont tous des conséquences spectaculaires pour le Portugal. Compte tenu du contexte national, caractérisé par de médiocres résultats et un manque d'équité, l'objectif consistant à amener le Portugal à un niveau minimum de compétences pour l'OCDE (score de 400 points au PISA) représente probablement le scénario le plus pertinent pour évaluer les gains potentiels découlant d'une réforme du capital humain. Le graphique 3.12 présente les avantages attendus dans le cas où tous les élèves obtiendraient au minimum 400 points au PISA dans les pays de l'OCDE. Comme on peut le voir, le Portugal se classe parmi les pays dont le PIB progresserait le plus puisqu'il se trouverait multiplié par plus de 6 par rapport à son niveau actuel.

La pénurie de capital humain appelle une action en vue non seulement de relever le niveau d'instruction de la population mais aussi de revoir le type d'éducation et sa qualité, comme cela est expliqué dans les deux dernières *Études économiques* du Portugal et dans divers numéros d'*Objectif croissance* (OCDE, 2010b). Le gouvernement a mis en œuvre un certain nombre de réformes majeures à tous les niveaux du système d'éducation, notamment des mesures destinées à promouvoir l'éducation et la formation professionnelles (EFP) et à intégrer les adultes sans qualification dans l'apprentissage formel. Les réformes globales du Portugal sont ambitieuses et bien conçues. Il importe que les autorités consolident le processus de réforme en suivant soigneusement la mise en œuvre et l'efficacité. Un certain nombre des réformes promulguées s'attaquent effectivement au problème de l'inégalité. Il faut cependant en faire davantage pour résoudre ce problème, en appliquant des mesures spécifiques dans le domaine de l'éducation mais aussi en favorisant l'équité en matière d'éducation dans la société civile, c'est-à-dire en faisant mieux prendre conscience au public des enjeux de l'équité.

Enseignement professionnel : diversification de l'enseignement dans le deuxième cycle du secondaire et formation des adultes

L'accent mis sur l'éducation et la formation professionnelles est une évolution majeure au Portugal dans le contexte actuel car c'est la clé à la fois pour éviter l'échec scolaire et l'abandon des études et pour améliorer les qualifications des adultes. Les principales réformes mises en œuvre dans le cadre de cette stratégie sont regroupées dans le programme *Novas Oportunidades*, lancé en 2005 et qui comporte deux volets : l'un consistant à structurer l'enseignement professionnel pour les jeunes au niveau du deuxième cycle du secondaire, et l'autre est ciblé sur les adultes qui n'ont pas terminé l'enseignement secondaire. Il faut aussi reconnaître au gouvernement le mérite d'avoir mis en place un système suffisamment ouvert et flexible pour permettre aux élèves de passer de l'enseignement général à l'enseignement professionnel ; de fait, un programme plus flexible peut aider à rendre l'EFP plus attractive et à réduire les taux d'abandon (De Luca et al., 2005, Teese et al., 2005).

Les programmes d'EFP donnent des résultats encourageants. Le taux d'inscription des jeunes dans les filières professionnelles au niveau du deuxième cycle du secondaire a progressé de 24 points de pourcentage, notamment dans les formations de spécialisation technologique, les formations professionnelles, l'apprentissage et les formations privilégiées par les écoles de tourisme. On estime que 50 % des élèves du deuxième cycle du secondaire sont actuellement inscrits en EFP. L'importante expansion du réseau de prestataires d'EFP s'est traduite par une diversification spectaculaire de l'offre d'enseignement professionnel et de stages de formation dans le deuxième cycle du secondaire. Il existe actuellement plus de 120 filières différentes dans le système. À ce stade, le problème réside donc dans le manque d'information des futurs élèves et de leurs parents. Les services d'orientation professionnelle sont fragmentés et ne dispensent pas assez d'informations sur les possibilités d'emploi. Dans un premier temps, les autorités pourraient soutenir la création d'un site web complet donnant des informations en matière d'orientation.

Il y a encore à faire aussi pour élever le statut social de l'EFP, qui est traditionnellement bas. Une piste pour ce faire est la participation des entreprises au processus, et cela

commence dans certains établissements scolaires qui ont créé des réseaux locaux avec des employeurs et des entreprises. Des liens plus forts avec les employeurs aideraient à faire en sorte que les compétences acquises dans le cadre de l'EFP correspondent aux besoins du marché du travail. L'Irlande a développé un certain nombre d'outils intéressants à cet égard, qui pourraient servir d'exemples. Ce pays a lancé un partenariat écoles-entreprises pour faciliter l'intégration dans le domaine de l'éducation, et cela a apparemment fait baisser les taux d'abandon des études (OCDE, 2007). L'Irlande a trouvé des solutions innovantes pour impliquer les employeurs dans une approche ascendante de l'offre de formation professionnelle, avec les Skillnets – une initiative largement soutenue par les employeurs (OCDE, 2010c). Pour aller plus loin, le Portugal devrait renforcer le contenu professionnel de l'EFP. La diversification de l'offre doit évoluer de façon que les compétences acquises correspondent mieux aux besoins du marché du travail, ce qui nécessite le développement de filières à orientation professionnelle. Dans le moyen terme, le Portugal devrait envisager d'étendre l'offre de programmes d'apprentissage et assurer un service de conseil afin d'engager les élèves et les entreprises dans le processus. La Suisse offre un modèle efficace d'apprentissage, car le système est nettement axé sur les employeurs et le marché, flexible et évalué régulièrement (OCDE, 2009b).

Le volet « adultes » du programme *Novas Oportunidades* favorise l'intégration des adultes peu qualifiés dans l'apprentissage formel. Le programme prévoit la reconnaissance des qualifications acquises tout au long de la vie et offre aux adultes peu qualifiés la chance de suivre une éducation et une formation complémentaires. L'enjeu est de permettre aux adultes sous-qualifiés d'améliorer leur employabilité et de les encourager à réintégrer les processus d'enseignement et de formation. L'initiative a attiré une forte demande de la part d'adultes souhaitant faire reconnaître leurs compétences et profiter de l'apprentissage tout au long de la vie. Depuis 2007, plus d'un million de candidats se sont inscrits dans le volet « adultes », dont 63 % ont un emploi et 33 % sont au chômage. L'expérience du Portugal est tout à fait unique à cet égard. Il est primordial, à ce stade de la mise en œuvre, que la qualité de la prestation de services soit à la hauteur du nombre croissant de participants au programme et que la formation réponde effectivement à la demande sur le marché du travail. Cela est d'autant plus important dans le contexte actuel de hausse du chômage. Les liens avec le marché du travail doivent être renforcés par des partenariats entre les centres de formation, les interlocuteurs sociaux, les collectivités locales et les entreprises. Dans ce contexte, resserrer la connexion entre le système d'information de *Novas Oportunidades* et les centres pour l'emploi est une mesure essentielle pour améliorer l'efficacité du système en mettant de l'huile dans les rouages entre les employeurs et les chômeurs sortant d'une formation sur le marché du travail. Les programmes d'éducation et de formation pour adultes doivent être ciblés sur les besoins du marché du travail et sur les qualifications particulières demandées. Il importe, dans ce contexte, d'offrir des formules d'apprentissage flexibles, notamment à temps partiel ou à distance, réduisant le coût d'opportunité de l'apprentissage en le rendant compatible avec la vie quotidienne des adultes : à cet égard, le Portugal devrait mieux cibler l'offre de formation afin de l'adapter aux besoins et aux emplois du temps des adultes. Cela représente un enjeu particulier pour le Portugal, où l'offre de formation n'est habituellement pas dirigée vers les personnes qui travaillent déjà.

Les autorités devraient renforcer les outils d'évaluation pour vérifier l'efficacité du programme *Novas Oportunidades*. Les estimations passées du rendement de l'éducation professionnelle sur le marché du travail au Portugal jettent un doute sur la valeur

marchande des compétences acquises dans le cadre du système d'apprentissage et dans les établissements de formation professionnelle²⁹. Il est également important d'évaluer si les adultes ont réussi à améliorer la qualité de leur travail après avoir participé au programme. Cette évaluation est utile pour mesurer l'efficacité du programme et déterminer s'il répond aux attentes des participants. L'analyse d'évaluation préliminaire lancée par les autorités offre des résultats encourageants à cet égard. Une équipe d'experts internationaux réalise actuellement une étude d'évaluation interne sur l'impact du programme sur le parcours social et professionnel des adultes. L'étude sur 4 ans a commencé en 2008 et les premiers résultats sont censés être publiés en 2011. Ce processus est judicieux : les autorités doivent mettre davantage l'accent sur les outils d'évaluation, notamment l'analyse coûts-avantages, pour mesurer l'efficacité du programme *Novas Oportunidades*.

Allongement de la scolarité obligatoire

En 2009, le Portugal a porté de 15 à 18 ans l'âge de fin de scolarité obligatoire. L'allongement de la scolarité obligatoire vient en corollaire de tout le travail de diversification de l'offre dans le domaine de l'éducation qui a conduit au développement spectaculaire de l'EFP. Cette mesure a l'avantage de donner un signal clair concernant l'importance de l'éducation. Le Portugal consent de gros efforts pour répondre aux besoins et aux attentes de tous les groupes cibles et pour étendre les réseaux de prestataires d'EFP. En outre, le soutien financier aux élèves ayant peu de ressources a été augmenté. La flexibilité et la diversité de l'offre se traduiront sans doute par une diversification de l'effectif d'élèves.

Si la réforme peut se révéler très efficace pour réduire les taux d'abandon des études, elle ne changera, en elle-même, pas grand-chose à l'incapacité fondamentale du système de maintenir les élèves à l'école. Le système d'éducation du Portugal doit offrir de puissantes incitations à apprendre et faire en sorte que ces incitations soient comprises par tous les élèves, notamment les plus faibles. En l'absence d'avantages clairs et démontrables, les résultats resteront médiocres : l'allongement légal de la scolarité obligatoire ne renforcera pas les incitations pour les élèves et leurs familles. Il importe, dans ce contexte, que ce processus s'accompagne de mesures visant à informer les parents et les élèves des avantages de l'éducation, ce qui peut se faire par le biais de services d'orientation professionnelle et de programmes de tutorat.

Le Portugal doit s'attaquer aux problèmes de mise en œuvre liés à l'allongement de la scolarité obligatoire. Il faut des ressources financières pour faire face à l'augmentation des effectifs d'élèves scolarisés ou en formation. Des études préliminaires mènent à la conclusion que cette réforme n'entraînera pas de surcharge importante du système, en raison principalement de la diminution tendancielle des effectifs liée à la démographie, ce qui implique un taux d'encadrement stable. Cependant, il faudrait se pencher davantage sur la nécessité d'augmenter les ressources physiques, et en particulier celles qui sont associées à l'offre d'enseignement technique et professionnel (laboratoires, équipements spécifiques) : de fait, les prestataires d'EFP absorberont probablement la majeure partie de l'augmentation du nombre d'inscrits. Le gouvernement a lancé un plan technologique pour le système éducatif et un programme de modernisation dans les établissements d'enseignement secondaire afin d'améliorer la qualité des installations et des bâtiments. Il faut suivre de près la mise en œuvre du programme pour s'assurer qu'il couvre efficacement l'ensemble des prestataires de formations.

Avec l'augmentation des effectifs, il faudra faire face à une plus grande diversité et une plus grande hétérogénéité des élèves. À cette question est liée celle des problèmes potentiels de discipline qui se posent si les élèves ne sont pas motivés pour rester à l'école. Il est essentiel d'offrir une formation aux responsables d'établissements scolaires et aux enseignants afin d'améliorer leur aptitude à travailler dans des situations complexes, notamment avec l'aide d'équipes pluridisciplinaires (psychologues, sociologues et travailleurs sociaux). L'allongement de la scolarité obligatoire ne devrait pas se faire au détriment de la qualité de l'éducation : la réforme soulève le problème du maintien des normes d'éducation dans le contexte d'une augmentation des effectifs scolarisés. Le Portugal doit contrôler soigneusement la mise en œuvre et l'impact de la réforme, notamment sur les résultats scolaires, compte tenu du contexte socio-économique dans lequel les écoles fonctionnent.

Réforme de l'évaluation des enseignants et gouvernance des établissements scolaires

Ces trois dernières années, d'importantes mesures ont été prises pour renforcer les compétences des enseignants et améliorer la qualité de l'enseignement. En particulier, un système controversé mais pourtant nécessaire d'évaluation des performances des enseignants a été mis en place pour la première fois en 2007. La mise en œuvre de ce dispositif a été difficile, en raison d'une résistance naturelle au changement et de l'introduction d'une nouvelle culture de l'évaluation, mais aussi des difficultés pratiques posées par la mise en place d'un système complet sur une courte période. Les difficultés rencontrées ont trait à la définition des objectifs, au développement dans les écoles d'outils et d'instruments d'enregistrement des données d'observation concernant les dimensions évaluées, et au manque de personnel enseignant formé pour développer et mettre en œuvre le processus d'évaluation. Compte tenu de ces difficultés, le ministère de l'Éducation a rouvert le processus de négociations avec les syndicats et adopté au début de 2002 une version révisée du modèle de 2007. Un rapport concomitant de l'OCDE, réalisé par des experts de l'éducation, a passé en revue l'intégralité du système d'évaluation des enseignants au Portugal, faisant ressortir les forces et les faiblesses du modèle original (OCDE, 2009c).

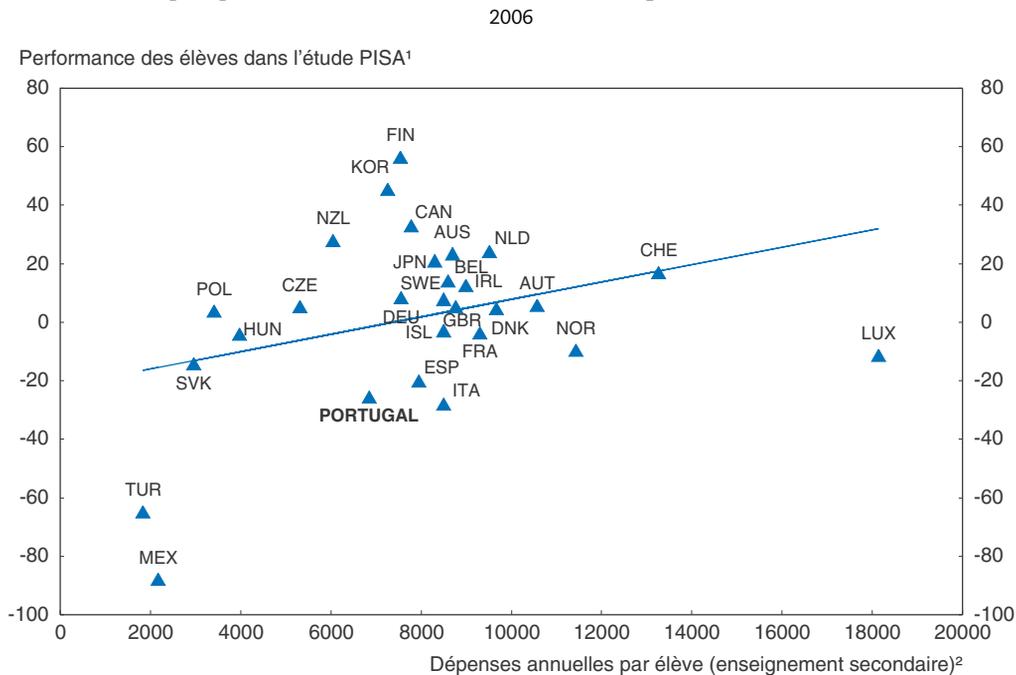
Le modèle d'évaluation des enseignants offre une bonne base pour aller plus loin car il est complet, prend en compte la plupart des aspects de la performance des enseignants, contient des données d'origines très diverses, fait intervenir plusieurs évaluateurs et s'apparente, à certains égards, à un examen par les pairs. Une lacune importante dans le modèle initial était qu'il ne prenait pas explicitement en compte le développement des compétences requises pour mettre en œuvre l'évaluation des enseignants. Le ministère de l'Éducation a annoncé récemment qu'une nouvelle formation spécialisée sera offerte aux évaluateurs en 2010 en vue de développer leurs compétences professionnelles et de répondre aux besoins de formation. Il importe d'assurer cette formation de manière systématique dans les établissements scolaires.

Le Portugal devrait assurer une corrélation appropriée entre l'évaluation des établissements et l'évaluation des enseignants³⁰. L'évaluation des écoles devrait intégrer la mise en place de mécanismes internes pour évaluer la qualité des enseignants et des cours. En particulier, l'évaluation externe d'un établissement scolaire, qui tient compte en principe des procédures d'évaluation des enseignants mises au point par l'établissement, devrait comporter des recommandations en vue d'améliorations, et le directeur devrait être tenu pour responsable si ces procédures sont jugées inadéquates. Les autorités

devraient aussi ajouter une composante externe à l'évaluation des enseignants et lier l'évaluation à des critères, normes et indicateurs nationaux, tout en tenant compte du contexte propre à l'établissement. Il s'avère que ce processus est lancé. Le Conseil scientifique pour l'évaluation des enseignants (CCAP) définit des normes nationales de performance des enseignants. Elles constitueront l'un des principaux éléments de référence pour l'évaluation des enseignants.

Les résultats scolaires apparaissent décevants compte tenu de l'ampleur des dépenses correspondantes au Portugal (graphique 3.13). Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et l'efficacité des dépenses d'éducation, les autorités devraient renforcer l'autonomie et la responsabilité des établissements scolaires. L'investissement dans l'autonomie des écoles est assez lent, en raison surtout d'une tradition de centralisation et de facteurs de résistance de nature culturelle. Actuellement, le développement de l'autonomie repose sur la possibilité pour les écoles de signer volontairement des contrats d'autonomie, qui sont conçus comme des instruments à utiliser pour la négociation et la participation de parties prenantes locales. En vertu de ces contrats, les établissements scolaires sont évalués par des agents extérieurs, ce qui est une condition préalable au transfert d'une part limitée de responsabilités.

Graphique 3.13. **Résultats scolaires et dépenses d'éducation**



1. Performance des élèves dans les tests PISA par rapport à la moyenne OCDE. Note calculée comme la somme des contributions des performances relatives en mathématique, lecture et sciences (ces trois compétences sont affectées de pondérations identiques dans la note globale).
2. Dépenses pour les établissements d'enseignement en équivalents USD convertis à l'aide des PPA pour le PIB.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2009 : les indicateurs de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932331277>

Pratiques scolaires et extrascolaires

Selon les chiffres du PISA 2003, le taux de redoublement au Portugal est parmi les plus élevés de la zone OCDE : plus de 15 % des élèves redoublent des classes dans le primaire et

dans le premier cycle du secondaire, contre moins de 5 % dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, notamment les mieux classés³¹. On reconnaît généralement, dans les recherches faites sur l'éducation, que le redoublement de classe ne sert à rien pour les élèves médiocres et présente des risques sur le plan de l'équité car cela peut créer un biais lié au milieu social (OCDE, 2007). Par ailleurs, les coûts du redoublement, s'ils sont indirects, n'en sont pas moins considérables : le coût économique total est estimé à non moins de 20 000 équivalents USD par redoublant³². Le problème est que les établissements scolaires ne sont guère incités à prendre en compte ces coûts importants. En résumé, le redoublement est inefficace et coûteux : cela a des conséquences à la fois pour l'efficience et pour l'équité.

Le Portugal doit réduire les taux élevés de redoublement. Cette pratique a été remise en question dans d'autres pays qui ont reconnu le problème, comme la France et le Luxembourg. Il existe d'autres moyens d'aider les élèves en difficulté : une des solutions consiste à dispenser des heures d'enseignement supplémentaires aux élèves que ne suivent pas et à adapter l'enseignement à leurs besoins. De manière plus générale, des interventions en classe peuvent être fort efficaces pour lutter contre les mauvais résultats scolaires : parmi les solutions disponibles, l'exemple finlandais, qui consiste à offrir une série de séances de rattrapage pour permettre aux élèves en difficulté de reprendre le fil des leçons, donne de bons résultats. Le Portugal a commencé d'introduire des interventions en classe à cet effet. Cette stratégie suppose que l'on continue de soutenir les professionnels de l'enseignement de façon qu'ils développent des techniques à appliquer en classe pour aider les élèves en difficulté.

Le Portugal, on l'a vu, est l'un des pays où l'impact du milieu familial sur les résultats scolaires est le plus important : cela signifie que les facteurs familiaux, notamment le soutien des parents en faveur de l'éducation, leur participation à l'encadrement des études de leurs enfants et à des activités culturelles, vont de pair, au Portugal plus que dans la plupart des pays de l'OCDE, avec de meilleurs résultats scolaires. Il est donc important de renforcer les liens entre l'école et le milieu familial et d'aider les parents défavorisés à soutenir leurs enfants dans leurs études. Une solution possible est d'offrir du temps supplémentaire aux enfants qui ont besoin d'aide pour faire leurs devoirs dans leur établissement scolaire, comme cela se fait en Irlande, où il existe un programme d'aide aux jeunes en danger, qui offre un soutien avant et après l'école en dehors de l'établissement scolaire³³. Le renforcement de la communication avec les parents est une autre solution complémentaire, surtout lorsque les dispositifs formels de liaison entre l'école et les parents ne fonctionnent pas pour les groupes défavorisés. Les autorités ont approuvé tout récemment une loi visant à faire participer davantage les parents et les collectivités locales au processus d'amélioration des résultats scolaires. Il importerait d'évaluer l'efficacité de ce nouveau processus au niveau des établissements scolaires.

Il est important aussi de s'attaquer aux problèmes scolaires des migrants nouvellement arrivés au Portugal, où les programmes d'éducation spéciaux conçus à leur intention semblent moins développés que dans les autres pays de l'OCDE. Le Portugal doit développer les interventions visant les groupes de migrants, compte tenu du faible niveau d'instruction de certains d'entre eux, en particulier ceux qui viennent des anciennes colonies portugaises d'Afrique, comme le Cap Vert (OCDE, 2008d) et dans la mesure où ils sont surreprésentés parmi les groupes défavorisés sur le plan socio-économique.

Ressources et résultats

Le Portugal a pris récemment un certain nombre de mesures afin de cibler les dépenses d'éducation sur les établissements et les élèves défavorisés. L'une des plus importantes est le programme de Territoires éducatifs d'intervention prioritaire (TEIP), qui concerne 105 groupes scolaires ayant des taux élevés d'échec, d'abandon des études et d'absentéisme (encadré 3.4). Selon ce programme, les établissements scolaires proposent un programme d'intervention pluriannuel en vue d'améliorer les résultats à différents niveaux d'éducation, en fixant leurs objectifs respectifs. L'administration de l'éducation fournit les ressources humaines et financières et évalue la mise en œuvre du plan proposé. Le programme fait appel à des médiateurs socioculturels et à d'autres professionnels afin de faciliter l'intégration des élèves et d'aider les professeurs principaux dans leurs relations avec les familles. L'approche adoptée par le Portugal consiste à accorder une plus grande autonomie aux établissements bénéficiaires du programme TEIP dont les résultats ont été évalués positivement, l'idée étant que les écoles arrivent progressivement à développer leurs propres projets et à fixer leurs propres objectifs.

Jusqu'ici, la mise en œuvre du programme se révèle difficile. Les écoles ciblées manquent de capacités et de compétences spécialisées pour gérer leurs ressources supplémentaires. Dans une certaine mesure, cela tient au fait qu'une partie de ces ressources provient du Fonds social européen et que les écoles visées ont éprouvé des difficultés pour gérer les procédures d'application connexes. Le Portugal devrait s'attaquer au problème de l'efficacité ; il faudrait donner aux établissements scolaires les ressources nécessaires pour se doter d'une expertise dans le domaine financier. Les autorités devraient aussi réfléchir à la possibilité de recruter des experts extérieurs sur des questions spécifiques telles que la comptabilité et la gestion des ressources. Cela entraînerait des coûts beaucoup moins élevés que les pertes d'efficacité enregistrées actuellement dans le cadre du programme.

Encadré 3.4. Cibler les ressources sur les établissements scolaires défavorisés au Portugal

Le programme « Territoires éducatifs d'intervention prioritaire »

En 2006, l'Administration portugaise de l'éducation a lancé le programme « Territoires éducatifs d'intervention prioritaire » (TEIP), ciblé sur les établissements défavorisés. L'objectif est de donner aux écoles visées des moyens d'améliorer les conditions d'éducation, de favoriser l'intégration, de prévenir l'abandon des études et d'améliorer les résultats scolaires. Ce programme a été mis sur pied dans le contexte du transfert progressif de compétences aux établissements scolaires et aux collectivités locales au Portugal. À ce jour, il a été mis en œuvre dans 105 groupes scolaires ayant des taux élevés d'échec scolaire, d'abandon des études et d'absentéisme.

Dans le cadre d'une autonomie accrue, il est demandé aux établissements scolaires de proposer un programme d'intervention pluriannuel en vue d'améliorer leurs résultats et de fixer leurs objectifs respectifs en fonction de leurs spécificités économiques, sociales et culturelles. Les établissements doivent assurer eux-mêmes une offre diversifiée par le biais de différents cursus, filières d'éducation et de formations, plans de redressement et autres dispositifs de soutien éducatif.

Encadré 3.4. Cibler les ressources sur les établissements scolaires défavorisés au Portugal (suite)

L'Administration de l'éducation fournit les ressources humaines et financières pour la mise en œuvre des plans, puis évalue cette mise en œuvre. Le ministère de l'Éducation tient compte de l'affectation prioritaire d'enseignants dans les établissements couverts par le programme TEIP. Les établissements scolaires bénéficient aussi de ressources professionnelles renforcées afin de permettre la constitution d'équipes pluridisciplinaires (psychologue, médiateurs, travailleurs sociaux, etc.). Une partie des ressources affectées aux établissements couverts par le TEIP provient du Fonds social européen.

Le programme est actuellement maintenu pour la plupart des établissements TEIP et étendu à d'autres. Compte tenu des problèmes de mise en œuvre observés, des ajustements sont en cours afin d'en améliorer l'efficacité pour réduire les taux d'abandon des études et d'échec scolaire.

Il est important d'étendre les mécanismes permettant d'évaluer correctement l'efficacité du programme TEIP afin d'améliorer les résultats des écoles. Les mécanismes d'évaluation externe devraient être renforcés dans chaque établissement scolaire de manière à bien jauger l'efficacité du programme TEIP. Le Portugal pourrait aussi envisager d'établir un panel d'élèves et d'écoles qui pourrait être suivi au fil du temps. Des données microéconomiques sur les élèves permettraient une évaluation scientifique du programme. L'expérience internationale peut être utile pour évaluer la pertinence du programme et éviter de reproduire certaines erreurs bien connues. Les autorités doivent, par exemple, veiller à ce que les ressources supplémentaires soient utilisées pour aider ceux qui en ont le plus besoin et éviter de cataloguer certains comme défavorisés, comme cela semble avoir été le cas avec l'expérience française des zones d'éducation prioritaires, qui a été un échec. Un moyen d'éviter ces problèmes est de procéder à une évaluation systématique des établissements scolaires, de façon que chacun d'entre eux puisse facilement obtenir ou perdre son statut.

Des enseignants qualifiés constituent une ressource importante pour les établissements scolaires défavorisés : il faudrait les inciter à travailler dans ces écoles. Actuellement, le système éducatif ne prévoit pas de mesures particulières pour attirer les enseignants qualifiés dans les établissements difficiles : du fait de la gestion centralisée de l'affectation des enseignants, les mieux classés évitent les zones sensibles. Il faudrait envisager de concevoir un système de rémunération des enseignants reposant sur des incitations. À en juger par l'expérience des autres pays, la tâche ne s'annonce pas aisée³⁴. La réforme de l'évaluation des enseignants peut être une base pertinente pour résoudre ce problème important. Pour commencer, dans le contexte d'une responsabilisation accrue des établissements scolaires, il faudrait leur donner davantage d'autonomie en matière de recrutement de personnel.

Encadré 3.5. Résumé des recommandations concernant la productivité et la compétitivité : fixer des priorités pour une stratégie de croissance adaptée

Environnement des entreprises

- Développer des pôles industriels, constitués autour d'acteurs locaux comme des associations d'entreprises, et renforcer encore la coopération entre les entreprises et le secteur de la R-D. Évaluer régulièrement les résultats de ces programmes.

Encadré 3.5. Résumé des recommandations concernant la productivité et la compétitivité : fixer des priorités pour une stratégie de croissance adaptée (suite)

- Assouplir davantage les procédures d'octroi de licences, notamment à l'échelon local.
- Simplifier le fonctionnement de la justice.

Infrastructures de transport

- Poursuivre les politiques d'amélioration des infrastructures publiques. Les autorités devraient relancer la construction du nouvel aéroport dès que la situation financière le permettra. Les investissements doivent cependant être décidés sur la base d'analyses coûts-avantages prudentes et transparentes.
- Les conséquences budgétaires des engagements pluriannuels de dépenses contractuelles dans le contexte des PPP et des concessions devraient être totalement transparentes.
- Accroître l'efficacité et la rentabilité des entreprises publiques. Assurer la bonne mise en œuvre de la nouvelle réglementation sur le contrôle des performances dans les chemins de fer et l'étendre aux autres secteurs. Réduire encore l'ampleur du secteur des entreprises publiques dès que la situation sur les marchés financiers s'améliorera.
- Libéraliser le transport ferroviaire de voyageurs.
- Assurer une réglementation efficace du nouveau monopole dans le secteur aéroportuaire. Il faudrait aussi songer à intensifier la concurrence dans les services des compagnies aériennes.
- Rationaliser la stratégie de transport public métropolitain afin de s'attaquer aux émissions de CO₂ et de développer les transports publics en redéfinissant l'assignation de missions et de responsabilités aux acteurs compétents et en améliorant la mise en œuvre au niveau local.

Éducation

- Améliorer les services d'orientation sur les carrières pour les élèves qui envisagent de suivre une éducation et une formation professionnelles (EFP).
- Renforcer les liens entre les centres de formation et les entreprises en engageant les employeurs dans une approche ascendante de l'offre d'EFP. Accentuer le contenu professionnel des programmes de formation. Songer à développer l'offre de contrats d'apprentissage.
- Renforcer les outils d'évaluation afin de suivre l'impact du programme *Novas Oportunidades*.
- Dans le contexte de l'allongement de la scolarité obligatoire, réfléchir à la nécessité d'accroître les ressources physiques, notamment pour l'enseignement technique. Offrir une formation aux directeurs d'école et aux enseignants pour les aider à faire face à la diversité accrue des élèves.
- Mettre en œuvre l'évaluation des enseignants de façon systématique dans les écoles. Renforcer les liens entre l'évaluation des enseignants et celle des établissements scolaires. Envisager d'introduire une composante externe dans l'évaluation des enseignants et lier l'évaluation aux normes et indicateurs utilisés à l'échelon national.
- Réduire les taux élevés de redoublement. Continuer de renforcer les mécanismes de contrôle des élèves en difficulté qui risquent d'abandonner leurs études. Multiplier les interventions ciblées sur les groupes de migrants.
- Il faudrait accorder une plus grande autonomie aux établissements scolaires en matière de recrutement de personnel et envisager un système de rémunération des enseignants fondé sur des incitations.

Notes

1. La performance du Portugal est comparée à celle de deux groupes de pays : d'une part les pays voisins d'Europe du Sud, et d'autre part, les pays d'Europe orientale, ces derniers étant désormais des concurrents sérieux du Portugal dans plusieurs secteurs, en particulier manufacturiers.
2. L'industrie comprend les activités manufacturières, les industries extractives, l'électricité, le gaz et l'eau (voir le tableau 3.A1.1).
3. Données de la base de données des comptes harmonisés des entreprises (BACH), telles qu'analysées par la Commission européenne (Commission européenne, 2009).
4. La part de l'habillement, des matières textiles et des chaussures dans les exportations de produits manufacturés est tombée d'un peu plus de 28 % en 1998 à moins de 14 % en 2008.
5. Des études empiriques récentes montrent que, si l'on se fonde sur les données au niveau de l'entreprise, la concurrence accrue avec la Chine s'est traduite par une importante amélioration technologique dans les entreprises européennes à la faveur d'une diffusion et d'une innovation plus rapides, aussi bien à l'intérieur des établissements et entreprises qu'entre eux (Bloom et al., 2009).
6. On sait qu'il est difficile de mesurer correctement la productivité du travail dans les services, ce qu'il faut garder à l'esprit pour interpréter cette analyse. Ces difficultés sont de deux ordres : i) les problèmes généraux de définition et de calcul des indices de prix sous-jacents permettant de mesurer la valeur ajoutée à prix constants ; ii) l'utilisation de l'emploi ou du nombre d'heures travaillées pour mesurer l'apport de main-d'œuvre (voir Wölfl, 2003). L'ensemble de données qui a servi pour cette analyse a été expressément conçu dans le but de minimiser les problèmes de mesure pour une évaluation comparative des différents pays.
7. Toutefois, les effets bénéfiques de l'IDE sur le plan de la productivité sont moins marqués dans le commerce et dans l'hôtellerie-restauration que dans les autres secteurs. Des multinationales dynamiques peuvent avoir un impact sur la croissance en stimulant les exportations de services.
8. Nunes et Sarmento (2010b).
9. Voir également les données concernant la répartition des entreprises en fonction de leur taille et de leurs effectifs (Commission européenne, 2009). De plus, les travaux empiriques réalisés à partir des *Quadros de Pessoal* montrent que la taille des entreprises a diminué au Portugal au cours de la période récente dans les différents secteurs (Nunes et Sarmento, 2010a).
10. Le degré de concentration, mesuré par l'indice Herfindhal-Hirschman, augmente dans les deux secteurs. Selon les données des *Quadros de Pessoal*, l'indice Herfindhal-Hirschman est passé dans le commerce de gros de 25.1 en 1995 à 36.39 en 2006. Dans le commerce de détail, il est passé de 49.44 en 1995 à 108.46 en 2006. Cette évaluation appelle toutefois une réserve. L'indice Herfindhal-Hirschman n'est peut-être pas un critère suffisant pour jauger le niveau général de concurrence dans un secteur d'activité. De plus, le taux de rotation relativement élevé des entreprises dans ce secteur au Portugal (mesuré par les taux de création et de disparition) est susceptible de dénoter une orientation de la concurrence relativement plus satisfaisante.
11. Voir la base de données des indicateurs de la réglementation des marchés de produits (Wölfl et al., 2009).
12. La période couverte par l'indicateur de la Banque mondiale englobe les notifications obligatoires et les inspections. Cependant, un entrepôt peut être en service avant qu'une inspection ne soit effectuée ; par conséquent, il fonctionne généralement dans un délai inférieur à 287 jours.
13. Wölfl et al., 2009.
14. Indicateurs « Doing Business » (*Doing Business*, 2010).
15. Les contrats de performance sont déjà pratiqués pour la télévision, les transports aériens, les salles de spectacle publiques et les exploitants privés de transports publics qui appliquent des tarifs sociaux.
16. Les encombrements constituent l'une des principales externalités en cause, mais il faut prendre en compte les coûts liés à la dégradation de la qualité de l'air et au bruit, en particulier en zone urbaine. Le ministère portugais de l'Environnement a pris à cet égard des mesures novatrices et ambitieuses, notamment en fixant des normes obligatoires pour la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments.
17. Ces données proviennent de l'examen des politiques énergétiques portugaises réalisé par l'Agence internationale de l'énergie (AIE, 2009).

18. Dans son programme de stabilité et de croissance pour 2010, le gouvernement a annoncé « le report, pour deux ans, des liaisons ferroviaires Lisbonne-Porto et Porto-Vigo, afin d'éviter tout impact financier avant 2013 ».
19. Selon Araujo et Sutherland (2010), neuf pays ayant répondu au questionnaire de l'OCDE de 2008 concernant les infrastructures ont indiqué que les PPP figurent dans les comptes publics au titre des engagements conditionnels. Le Portugal ne fait pas partie de ces pays.
20. Il faut toutefois noter que le plan a été lancé juste à la veille de la crise financière mondiale, ce qui a manifestement altéré la capacité d'investir dans certains des projets.
21. Une analyse coûts-avantages de 2007, essentiellement consacrée au site précédent (Ota), donne un taux de rentabilité économique de 10.8 %. La comparaison effectuée en 2007 par un organisme indépendant entre Ota et Alcochete montre qu'en termes d'analyse coûts-avantages, Alcochete est proche d'Ota, voire meilleur.
22. Récemment, plusieurs sociétés à bas coûts sont entrées sur le marché. En principe, il n'y a pas de restrictions à l'entrée sur ce marché.
23. Voir www.eurotestmobility.com.
24. L'effet de la structure de la population couvre en réalité des différences à la fois démographiques et éducatives car les groupes sont définis en fonction de leur niveau d'instruction, de leur sexe et de leur classe d'âge. Toutefois, les variations dans la dimension éducative expliquent environ 85 % de l'effet total de la structure de la population dans les différents pays et 93 % au Portugal, si bien que les résultats seraient les mêmes si l'on utilisait uniquement la composante structure éducative.
25. Même si ces calculs sont de nature illustrative, ils confirment le rôle clé que l'éducation peut jouer dans le comblement de l'écart de revenu du Portugal ; de plus, ces calculs sont mécaniques car les taux d'emploi par groupe et les niveaux technologiques globaux des pays sont supposés rester à leurs niveaux actuels. Cela fait que les conséquences complexes de ces variations de la population pour la performance des différents groupes en matière d'utilisation de la main-d'œuvre et pour l'adoption des technologies ne sont pas prises en compte. Dans la mesure où ces changements dans la composition de la population d'âge actif seraient associés à une amélioration des compétences, ils favoriseraient sans doute l'adoption de technologies plus efficaces. Cela signifie que ces changements dans la structure de la population ont aussi des effets indirects qui amplifient les effets directs ainsi calculés.
26. Le niveau d'instruction est mesuré par une variable catégorielle fondée sur le niveau le plus élevé de la Classification internationale type de l'éducation (CITE) atteint par l'individu. Pour les besoins de l'estimation, les cinq catégories de la CITE sont agrégées en trois modalités : i) niveau d'éducation faible (éducation préprimaire, enseignement primaire, premier cycle de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire les niveaux 0-2 de la CITE) ; ii) niveau d'éducation moyen (deuxième cycle de l'enseignement secondaire et enseignement postsecondaire, c'est-à-dire les niveaux 3 et 4 de la CITE) ; et iii) enseignement supérieur (enseignement tertiaire, c'est-à-dire les niveaux 5 et 6 de la CITE).
27. Le R^2 d'une régression des bas salaires sur le niveau d'instruction atteint est le plus élevé parmi les pays européens de l'OCDE : 33 % pour les hommes et 50 % pour les femmes (estimations à l'aide des MCO).
28. Les écarts de salaire entre les travailleurs ayant un niveau d'instruction élevé et ceux qui sont peu instruits peuvent être calculés par différence entre la prime estimée due aux études tertiaires et la pénalité estimée due à un niveau d'instruction inférieur à l'enseignement secondaire.
29. Causa et Chapuis (2009).
30. Hartog *et al.* (2000).
31. Actuellement, l'évaluation des enseignants et l'évaluation des établissements scolaires sont liées par le biais de deux mécanismes principaux : i) l'évaluation externe tient compte de l'organisation de l'évaluation des enseignants ; ii) les écoles qui obtiennent une bonne évaluation peuvent augmenter leur quota d'enseignants « très bons » et « excellents ».
32. Malheureusement, l'enquête PISA la plus à jour (2006) ne permet pas d'analyser les taux de redoublement au plan international.
33. Estimations présentées à l'OCDE (2007).

34. Des études économétriques concluent généralement à un effet positif des interventions extrascolaires sur les résultats des élèves. L'un des exemples les plus récents est celui de Zimmer et al. (2009), dont les travaux économétriques confirment l'efficacité des programmes offrant des possibilités d'apprentissage aux élèves en finançant des activités de tutorat et des programmes d'aide aux élèves issus de milieux défavorisés dans les écoles de Pittsburgh qui n'atteignent pas les objectifs en matière de résultats scolaires.
35. OCDE (2009d).

Bibliographie

- Agence Internationale de l'Énergie (2009), *Energy Policies of IEA countries: Portugal, 2009 Review*, AIE, Paris.
- Antipa, P. (2008), « Productivity Decomposition and Sectoral Dynamics », *Banque de France Bulletin Digest*, No.171, mars 2008.
- APICCAPS (2009a), *Footwear Components and Leather Goods: statistical study 2008*.
- APICCAPS (2009b), *Footure 2015. Programa de açcao para a fileira do calçado*.
- Araujo, S. et D. Sutherland (2010), « Public-Private Partnerships in OECD Countries: Identifying Best Practices », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Blanchard (2007), « Adjustment Within the Euro: the Difficult Case of Portugal », *Portuguese Economic Journal*, vol. 6, n° 1, pp. 1-21.
- Bloom, N., M. Darca, et J. Van Renssen (2009), « Trade Induced Technical Change? The impact of Chinese Imports on Innovation, Diffusion and Productivity », document inédit.
- Boulhol, H. (2009), « The Effects of Population Structure on Employment and Productivity », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 684, OCDE, Paris.
- Budria, S. et N. Celso (2005), « Education and Wage Inequality In Portugal », *Munich Personal RePEc Archive*.
- Causa, O. et C. Chapuis (2009), « Equity in Student Achievement across OECD Countries: an Investigation on the Role of Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 708, OCDE, Paris.
- Causa, O., S. Dantan et A. Johansson (2009), « Intergenerational Social Mobility in European OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 709, OCDE, Paris.
- Combes, P.P., T. Mayer et J.F. Thisse (2008), *Economic Geography: the Integration of Regions and Nations*, Princeton University Press.
- Commission européenne (2009), *Sectoral Growth Drivers and Competitiveness in the European Union*, Michael Pender (dir. publ.), Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.
- Corbacho, A. et G. Schwartz (2008), « PPPs and Fiscal Risks: Should Governments Worry? », dans Schwartz, G., A. Corbacho et K. Funke (dir. pub.), *Public Investment and Public-Private Partnership: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, Fonds monétaire international.
- Crafts, (2009), « Transport Infrastructure Investment: Implications for Growth and Productivity », *Oxford Review of Economic Policy*, volume 25, n° 3, pp. 327-343.
- DeLuca, S., A. Estacion et S. Plank (2005), *Dropping Out of High School and the Place of Career and Technical Education: A Survival Analysis of Surviving High School*, National Dissemination Center for Career and Technical Education, Columbus, Ohio.
- Doing Business (2010), *Doing Business 2010 Report*, www.doingbusiness.org/economyrankings/.
- Frankel, J. et D. Romer (1999), « Does Trade Cause Growth? », *American Economic Review*, vol. 89, n° 3, pp. 379-399.
- Hartog, J., P. Pereira et J.A. Vieira (2000), « Vocational Education and Earnings in Portugal », *Economia*, vol. 24, Janeiro/Maio/Outubro.
- Hartog, J., P. Pereira et J.A. Vieira (2001), « Changing Returns to Education in Portugal During the 80s and the Early 90s: OLS and Quantile Regression Estimators », *Applied Economics*, 33, pp. 1021-1037.

- Limão, N. et A. Venables (2001), « Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade », *World Bank Economic Review*, vol. 15, pp. 451-479.
- Lin, J.Y (2010), « New Structural Economics: a Framework for Rethinking Development », *World Bank Policy Research Working Paper* n° 5197.
- Martins, P.S. et P.T Pereira (2004), « Does Education Reduce Wage Inequality? Quantile Regression Evidence from 16 Countries », *Labour Economics* 11, pp. 355-371.
- Martins, P.S. et P.T Pereira (2002), « Education and Earnings in Portugal », *Banco de Portugal Proceedings* 2002.
- McKinsey Global Institute (2003) *Portugal 2010. Increasing Productivity Growth in Portugal*. McKinsey Institute, Lisbonne.
- Monteiro, R.S. (2005), « Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal », *EIB Papers*, 10(2), pp. 72-81.
- Nunes, A. et E. Morais Sarmiento (2010a), « Business Demography Dynamics in Portugal: A Non-parametric Survival Analysis », *Grupo de Estudos Monetários e Financeiros Working Papers*, Universidade de Coimbra, juin 2010.
- Nunes, A. et E. Morais Sarmiento (2010b), « Business Demography Dynamics in Portugal: A Semi-parametric Survival Analysis », *Grupo de Estudos Monetários e Financeiros Working Papers*, Universidade de Coimbra, juin 2010.
- OCDE (2007), *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *OECD Territorial Reviews: Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE: Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Croissance et inégalité : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Les migrants et l'emploi (vol. 2): L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Regards sur l'éducation 2009: Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training Policies, Switzerland*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Teacher Evaluation Reform in Portugal: OECD Review*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Le coût élevé des faibles performances éducatives : impact économique à long terme d'une amélioration des résultats*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training Policies, Ireland*, OCDE, Paris.
- Sutherland, D., S. Araujo, B. Egert, et T. Kozluk (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 686, OCDE, Paris.
- Teese, R., P. Aasen, S. Field et B. Pont (2005), *Equity in Education Thematic Review: Spain Country Note*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/41/39/36361409.pdf.
- Vieira, J. Cabral, A. Menezes, et P. Gabriel (2005), « Low Pay, Higher Pay and Job Quality: Evidence for Portugal », *Applied Economic Letters*, vol. 12, pp. 505-511.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695, OCDE, Paris.
- Wölfl, A. (2003), « Productivity and Growth in Services Industries : an Assessment of Recent Patterns and the Role of Measurement », *Document de travail STI 2003/7*, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Zimmer, R., R. Christina et L. Hamilton (2009), « After-School Tutoring in the Context of No Child Left Behind: Effectiveness of Two Programmes in Pittsburgh Public Schools », *Economics of education Review*, vol. 29 (1), pp. 18-28.

ANNEXE 3.A1

Résultats de l'analyse sectorielle de la productivité

Tableau 3.A1.1. Contributions des secteurs à la productivité^{1, 2}

	Portugal	République tchèque	Hongrie	Pologne	République slovaque	Italie	Grèce	Espagne
Agriculture								
1990-1995	1.0 (0.0)	.. ..	0.0 (-0.1)	.. ..	0.0 ..	0.0 (0.0)	0.3 ..	0.0 0.0
1995-2000	0.0 (-0.1)	0.3 (0.2)	0.3 (0.3)	-0.1 (0.0)	0.7 (0.5)	0.3 (0.2)	0.3 (0.1)	0.2 (0.1)
2001-2006	0.1 (0.0)	0.2 (0.2)	0.9 (0.7)	0.4 (0.2)	0.7 (0.7)	0.0 (0.0)	0.4 (0.1)	0.0 (0.0)
Construction								
1990-1995	0.1 (0.1)	.. ..	0.0 (-0.2)	.. ..	.. ..	0.0 (0.4)	.. ..	0.1 (0.0)
1995-2000	-0.3 (-0.1)	0.1 (-0.1)	-0.1 (-0.1)	0.4 (0.4)	1.0 (0.5)	0.0 (0.0)	0.2 (0.2)	-0.3 (-0.1)
2001-2006	0.0 (-0.1)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.2 (0.3)	0.3 (0.3)	-0.1 (0.0)	0.6 (0.5)	-0.2 (0.0)
Industrie								
1990-1995	0.5 (1.9)	.. ..	3.1 ..	.. ..	.. ..	0.7 (1.0)	.. ..	0.4 (0.3)
1995-2000	0.8 (0.5)	1.4 (1.3)	1.9 (1.1)	2.0 (2.1)	1.3 (1.2)	0.5 (0.4)	0.5 (0.3)	0.2 (0.1)
2001-2006	0.5 (0.3)	2.1 (1.9)	1.4 (1.4)	1.6 (1.5)	4.3 (3.8)	0.0 (-0.1)	0.6 (0.4)	0.1 (0.0)
Commerce								
1990-1995	0.1 (0.4)	.. ..	-0.3 (0.3)	.. ..	.. ..	0.4 (0.3)	.. ..	-0.1 (0.1)
1995-2000	0.2 (0.3)	0.9 (0.8)	-0.2 (-0.1)	0.9 (0.8)	0.6 (0.5)	0.2 (0.2)	0.5 (0.5)	-0.2 (-0.2)
2001-2006	-0.5 (-0.3)	1.0 (1.0)	0.5 (0.6)	0.7 (0.8)	0.1 (0.2)	-0.3 (-0.2)	-0.1 (0.0)	-0.3 (-0.2)
Finance								
1990-1995	0.2 (-1.5)	.. ..	0.8 (1.1)	.. ..	.. ..	0.2 (-0.4)	.. ..	-0.1 (0.0)
1995-2000	1.0 (0.4)	-0.1 (-0.4)	0.0 (-1.0)	0.6 (-0.3)	-0.1 (-0.9)	0.0 (-0.6)	0.3 (-0.2)	0.2 (-0.3)
2001-2006	0.4 (0.2)	0.2 (0.0)	0.8 (0.3)	0.5 (0.4)	0.0 (-0.3)	0.0 (-0.4)	0.4 (0.0)	0.5 (0.1)
Autres services								
1990-1995	0.6 (0.3)	.. ..	0.5 (2.3)	.. ..	.. ..	0.1 (1.2)	.. ..	0.2 (0.3)
1995-2000	0.3 (0.5)	-0.2 (-0.1)	1.0 (1.2)	0.9 (1.2)	1.9 (1.6)	0.1 (0.2)	0.7 (0.8)	0.1 (0.3)
2001-2006	0.3 (0.3)	0.6 (0.7)	0.5 (0.5)	0.9 (1.0)	-0.1 (0.0)	0.1 (0.2)	0.7 (0.6)	-0.3 (-0.2)
Total services								
1990-1995	0.9 -0.8	.. ..	1.0 3.7	.. ..	.. ..	0.7 1.1	.. ..	0.0 0.4
1995-2000	1.5 1.2	0.6 0.3	0.8 0.1	2.4 1.7	2.4 1.2	0.3 -0.2	1.5 1.1	0.1 -0.2
2001-2006	0.2 0.2	1.8 1.7	1.8 1.4	2.1 2.2	0.0 -0.1	-0.2 -0.4	1.0 0.6	-0.1 -0.3
TOTAL								
1990-1995	2.6	..	5.2	..	..	1.7	..	1.1
1995-2000	2.0	2.1	2.9	4.6	4.2	1.1	2.5	0.2
2001-2006	0.8	3.9	3.9	4.3	4.7	-0.3	2.5	-0.1

1. Les données entre parenthèses représentent les effets intrasectoriels.

2. Les secteurs sont classés ainsi (CITI Rév. 2) : Agriculture : Agriculture, chasse, pêche (01-05). Construction : Construction (45). Industrie : Exploitation minière, carrières, fabrication, électricité, gaz et eau (1014 + 4041 + 1537). Commerce : Commerce de gros et de détail ; réparation de véhicules automobiles et d'articles domestiques, hôtels et restaurants (5055) Finance : Garantie financière et immobilière (6574). Autres services : Transport, stockage, communication et communauté, services sociaux et personnels (6064 + 7599).

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la Base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

ANNEXE 3.A2

Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe passe en revue les mesures prises comme suite aux recommandations de l'Étude économique 2008 de l'OCDE sur le Portugal. Les recommandations nouvelles de la présente Étude figurent dans l'encadré en fin de chapitre.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
A. Maximiser les avantages de l'intégration dans l'économie mondiale	
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 pour 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.	Depuis juillet 2009, toutes les déclarations en douane relatives aux exportations passent par un système informatisé. Un guichet portuaire unique, une plate-forme technologique à laquelle prennent part tous les acteurs publics intervenant dans le domaine de l'importation et de l'exportation, est utilisé dans les principaux ports du Portugal.
Lever 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.	Aucune mesure prise.
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.	Il y a eu une augmentation du nombre de compagnies aériennes à bas coûts opérant dans les principaux aéroports du Portugal, bien qu'aucune mesure officielle n'ait été prise pour favoriser la concurrence dans ce secteur.
Améliorer le système de réglementation des marchés de produits	
Mettre en œuvre intégralement le programme SIMPLEX destiné à améliorer le cadre administratif et réglementaire d'interaction entre les entreprises et les pouvoirs publics.	Le programme SIMPLEX est régulièrement appliqué depuis son adoption en 2006. On observe un allègement sensible des procédures administratives et réglementaires nécessaires dans les interactions entre les entreprises et l'État. Le programme a été étendu aux municipalités dans sa version 2009-2010.
Simplifier les procédures d'octroi de licences et renforcer la collaboration entre l'administration centrale et les municipalités, par exemple par des mécanismes de contrats, car cela est important pour une bonne mise en œuvre.	Le processus d'octroi de licences est en cours de simplification grâce à plusieurs mesures, telles que le programme d'octroi de licences « zéro », la poursuite de l'informatisation des procédures dans le cadre du programme « Point de contact unique » (qui sera pleinement opérationnel en janvier 2011), et la simplification de l'octroi de licences commerciales et industrielles (Décret-loi 21/2009, du 19 janvier et Décret-loi 209/2008 du 29 octobre, respectivement). Les régimes d'octroi de licences ont aussi été simplifiés dans le secteur du tourisme. Le programme <i>Simplex Autárquico</i> vise à promouvoir la collaboration, dans certaines procédures d'autorisation, entre l'administration centrale et un nombre faible mais croissant d'administrations municipales.
Harmoniser les réglementations avec celles de principaux partenaires commerciaux, en particulier les réglementations sectorielles relatives aux services, notamment les normes applicables dans le secteur des services et les conditions requises en matière de qualifications.	Parallèlement à la transposition de la Directive sur les services (2006/123/CE), des réglementations sectorielles ont généralement été adoptées sur les procédures de sélection des candidats, l'approbation tacite et la validité au plan national et la durée illimitée des autorisations accordées. Il existe aussi des clauses sectorielles de « liberté de prestation de services ».

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
<p>Faciliter l'accès des PME aux marchés de capitaux</p> <p>Veiller à ce que l'intervention des pouvoirs publics visant à faciliter l'accès des PME 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.</p>	<p>Les mesures visant à améliorer l'accès des PME au financement ont été étendues par le biais de plusieurs programmes tels que le <i>PME segura</i> (assurance des crédits), <i>FINICIA</i> (soutien aux nouvelles entreprises sous forme de conseils techniques et d'accès au crédit et au capital-risque), <i>FINTRANS</i> (programme encourageant le changement de taille et le transfert des entreprises), <i>COMPETE</i> (cofinancé par le secteur privé, soutien à la création de capital-risque et aux investisseurs providentiels).</p>
<p>Procéder à une analyse rigoureuse des coûts et avantages des programmes visant à faciliter l'accès des PME au financement (pour les nouvelles entreprises et pour celles qui sont plus matures) afin d'assurer un rendement maximal des ressources publiques.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>Renforcer la concurrence et améliorer l'infrastructure</p> <p>Donner une plus haute priorité au prix dans les critères d'attribution des marchés publics, différencier les critères utilisés pour l'achat de services de conseil, d'infrastructures et de biens et de services et habiliter l'Autorité de la concurrence à rendre des décisions sur les concessions et contrats relevant des marchés publics.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>Envisager de modifier la Loi sur la concurrence afin d'abroger le pouvoir de révision exceptionnel qui permet au gouvernement d'annuler une décision de l'Autorité de la concurrence s'opposant à une fusion.</p> <p>Procéder à une révision des restrictions légales à la concurrence dans l'ensemble de l'économie.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p><i>Télécommunications</i></p>	
<p>Continuer d'abaisser les frais de terminaison du téléphone mobile et imposer la non-discrimination des 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 grandes entreprises.</p>	<p>De juillet 2008 à octobre 2009, l'Autorité nationale de réglementation des télécommunications (ICP-ANACOM) a mis en œuvre la discrimination positive dans les frais de terminaison du téléphone mobile en faveur du plus petit opérateur. En mai 2010, ICP-ANACOM a décidé d'abaisser encore les frais de terminaison, qui doivent diminuer jusqu'en août 2011, contribuant donc à réduire l'écart entre les appels intra-réseau et les appels hors réseau.</p>
<p>Veiller à renforcer l'indépendance des réseaux câblés et à fil de cuivre nouvellement séparés. Veiller à ce qu'il y ait une concurrence efficace entre les deux réseaux</p>	<p>On observe une concurrence accrue entre les réseaux câblés et à fil de cuivre, les offres combinées jouant un rôle important. Les parts de marché de l'opérateur en place ont diminué, surtout dans l'accès à haut débit par ligne fixe, où les entrants ont maintenant une part de marché totale de 56 %.</p>
<p>Envisager de séparer la propriété du contenu multimédia de PT du reste de l'entreprise afin d'encourager la concurrence.</p>	<p>En novembre 2007, la scission de PT Multimedia (désormais ZON) à partir de Portugal Telecom (PT) a permis un changement structurel sur le marché portugais des télécommunications, favorisant la concurrence entre les plates-formes du réseau téléphonique public commuté (RTPC) de l'opérateur en place (PT) et le réseau câblé de l'opérateur ZON. Toutefois, ce dernier contrôle maintenant un important contenu multimédia en plus de son offre de services combinés.</p>
<p><i>Électricité</i></p>	
<p>Continuer d'encourager un accroissement de la production par de nouveaux opérateurs par l'expansion du système de centrale virtuelle et l'octroi de licences pour la construction de nouvelles installations de production à de nouveaux entrants</p>	<p>Il a été mis fin à l'expansion du système de centrale virtuelle. Des licences pour la construction de nouvelles centrales au gaz ont été délivrées mais une seule entreprise a publié une date prévue d'entrée sur le marché.</p>
<p>Autoriser le régulateur à fixer les tarifs de détail en toute indépendance.</p> <p>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.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p> <p>Le gouvernement a annoncé la suppression progressive des tarifs réglementés pour la très haute tension, la haute tension, la moyenne tension et la basse tension spéciale mais cette mesure ne concerne pas les consommateurs nationaux.</p>

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
<i>Transport</i>	
<p>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 des opérateurs qui s'occupent de l'infrastructure et de ceux qui assurent le transport ferroviaire afin d'aider à fixer des objectifs et d'encourager l'efficacité.</p>	<p>Une nouvelle réglementation sur les contrats de performance a été promulguée par l'Unité de réglementation des chemins de fer (URF) de l'Institut pour la mobilité et le transport terrestre, et elle est entrée en vigueur le 21 mai 2010.</p> <p>Les contrats de performance sont obligatoires et les premières propositions doivent être soumises à l'URF à la fin de juillet 2010. Les contrats sont fondés sur un système de pénalités et d'indemnités en cas de retards, ainsi que des récompenses pour les bons résultats, évalués sur plusieurs années. Dans le cadre du Marché ibérique de l'électricité (MIBEL), un accord a été conclu entre le Portugal et l'Espagne (approuvé par le Parlement portugais en janvier 2009), en vue d'éliminer tous les tarifs réglementés en janvier 2010, sauf pour les consommateurs de basse tension, et les objectifs concernant les contrats de service public et les contrats de gestion seront liés.</p>
B. Amélioration des compétences de la main-d'œuvre	
<p>Continuer de donner la priorité au développement du capital humain des jeunes afin d'améliorer leur employabilité et leurs perspectives de rémunération ; poursuivre le développement de la formation professionnelle et technique pour faciliter le passage à la vie active.</p>	<p>L'offre d'éducation et de formation professionnelles a été fortement accrue dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, notamment par le programme <i>Novas Oportunidades</i>.</p>
<p>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 (les établissements privés peuvent ainsi proposer des cours et des cours être organisés dans des entreprises privées).</p>	<p>L'apprentissage tout au long de la vie est favorisé par le programme <i>Novas Oportunidades</i>. Le secteur privé participe à l'offre de stages de formation.</p>
<p>Effectuer un suivi de la mise en œuvre et évaluer les résultats de l'initiative <i>Novas Oportunidades</i> (« 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.</p>	<p>Un groupe d'experts internationaux réalise actuellement une évaluation externe de l'impact du programme <i>Novas Oportunidades</i> sur le parcours social et professionnel des adultes. Cette étude sur 4 ans a commencé en 2008 et les premiers résultats sont censés être publiés en 2011.</p>

Glossaire

ACA	Analyse coûts-avantages
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CO₂	Dioxyde de carbone
CSS	Cotisations de sécurité sociale
EFP	Éducation et formation professionnelles
GES	Gaz à effet de serre
IDE	Investissement direct étranger
IMI	Impôt périodique sur la propriété immobilière
IMT	Impôt sur les transactions immobilières
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur les bénéfices des sociétés
LPE	Législation de protection de l'emploi
NAIRU	Taux de chômage non accélérateur de l'inflation
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAC	Programme national de lutte contre le changement climatique
PSC	Programme de stabilité et de croissance
R-D	Recherche et développement
SPE	Services publics de l'emploi
TEIP	Territoires éducatifs d'intervention prioritaire
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	États membres de l'UE avant l'élargissement de mai 2004
UE19	États membres de l'UE également membres de l'OCDE, excepté la Slovénie
USD	Dollar des États-Unis

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

PORTUGAL

THÈME SPÉCIAL : PRODUCTIVITÉ

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, mars 2011
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, novembre 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009

Israël, janvier 2010
Italie, mai 2011
Japon, mai 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/16
Septembre 2010

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (12 NUMÉROS)
ISSN 1995-3356
ABONNEMENT PAR PAYS
ISBN 978-92-64-08334-9

10 2010 16 2 P 9



789264 083349