

## Chapitre 5

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

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

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

### Alléger les charges réglementaires et administratives

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

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

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

Le programme mis en place récemment par le ministère de la Justice afin d'assouplir les conditions d'enregistrement pour la création d'entreprise est une initiative qui va dans le bon sens. Le principal objectif est de limiter le nombre d'actes administratifs et de lever les contrôles inutiles. Le programme a commencé par des mesures destinées à faciliter la création d'entreprise grâce à l'initiative « création d'entreprise sur-le-champ » (*empresa na hora*) lancée en juillet 2005. En février 2006, un réseau de centres locaux (« points d'attention ») spécialisés dans le processus avait été créé et plusieurs milliers d'entreprises avaient bénéficié de ce processus de création accélérée<sup>2</sup>. La prochaine étape consistera à compléter ce réseau de centres (qui devra être terminé au premier semestre de 2006). Il est prévu ensuite d'étendre la portée du programme afin de faciliter de la même façon la sortie des entreprises non rentables, grâce à un processus similaire de « dissolution sur-le-champ ». En outre, dans le cadre d'un nouveau système introduit par le ministère de la Justice au début de 2006, les entreprises ne sont plus tenues de publier des déclarations d'enregistrement ou de clôture dans le Journal officiel (*Diário da República*); il leur suffit de faire une notification sur un site web spécial. Ces initiatives, en réduisant les coûts de démarrage, d'exploitation et de fermeture des entreprises privées, contribuent à accroître le dynamisme des entreprises. Plusieurs ministères participent à cet effort conjoint. L'efficacité de la stratégie dépend de la rapidité de mise en œuvre dans les divers ministères concernés – notamment le ministère de l'économie, le ministère des finances et le ministère du Travail et de la sécurité sociale – et de la coordination de leur action. Le fait de faciliter l'entrée et la sortie des entreprises devrait aussi aider à déplacer l'activité du secteur informel vers le secteur formel, contribuant ainsi à élargir la base d'imposition et à

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

### Promouvoir une concurrence effective

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

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

Le cadre institutionnel a été renforcé avec la création de l'Autorité de la concurrence, indépendante et financièrement autonome, qui fonctionne depuis mars 2003. Les ressources financières de l'Autorité de la concurrence, à ce stade, semblent à peu près suffisantes, et l'effectif de personnel qualifié est comparable à celui des organismes chargés de la concurrence dans la plupart des autres pays de même taille<sup>3</sup>. Sur la brève période écoulée depuis sa création, l'Autorité de la concurrence a obtenu des résultats remarquables dans ses principales tâches que sont l'examen des fusions, la réalisation d'enquêtes sur des cas de pratiques restrictives et la formulation de recommandations à l'intention du gouvernement et des organismes publics. L'Autorité a aussi entrepris plusieurs études économiques et de marché dans des secteurs importants. Les principaux résultats à son actif sont : i) une action menée contre une entente injustifiable, avec des amendes à l'encontre d'un cartel de grandes entreprises pharmaceutiques d'Europe et des États-Unis<sup>4</sup>; ii) une enquête sur des pratiques anticoncurrentielles de la part de l'opérateur de télécommunications en place; et iii) des décisions (encore en appel) concernant des ententes sur les prix dans des associations professionnelles (services vétérinaires et de dentisterie). En 2005, l'Autorité a entrepris une étude sur le secteur pharmaceutique et a commencé de suivre certaines procédures d'adjudication publique dans le secteur des travaux publics, en vue d'identifier d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles. Les recommandations de l'Autorité à l'intention du gouvernement et des organismes publics ont eu des effets sur les politiques et les réglementations dans d'autres cas encore, rendant les procédures d'appel d'offres obligatoires pour l'acquisition de services de communication par l'État, par exemple, et supprimant les barrières à l'entrée afin de permettre aux supermarchés de vendre de l'essence.

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

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

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

Même si le développement d'une culture de la concurrence est encore insuffisant au Portugal, l'Autorité de la concurrence a réussi à faire prendre davantage conscience aux agents économiques de l'importance de la concurrence<sup>5</sup>. Il est primordial de maintenir le cap de l'action quels que soient les changements politiques et la pression exercée par les groupes d'intérêts. Pour rendre l'action de l'Autorité plus efficace, il faut améliorer le système juridique. Avec l'augmentation du nombre d'actes de procédure, les tribunaux sont engorgés faute de juges spécialisés. Afin de remédier à cette faiblesse, des stages de formation et des séminaires ont été mis en place à l'intention des juges ainsi que des procureurs et des autres personnels des services juridiques. Si l'on arrive à décongestionner les tribunaux, il pourrait être envisagé d'augmenter les ressources de l'Autorité de façon que le personnel qualifié soit en nombre suffisant pour exécuter ses tâches.

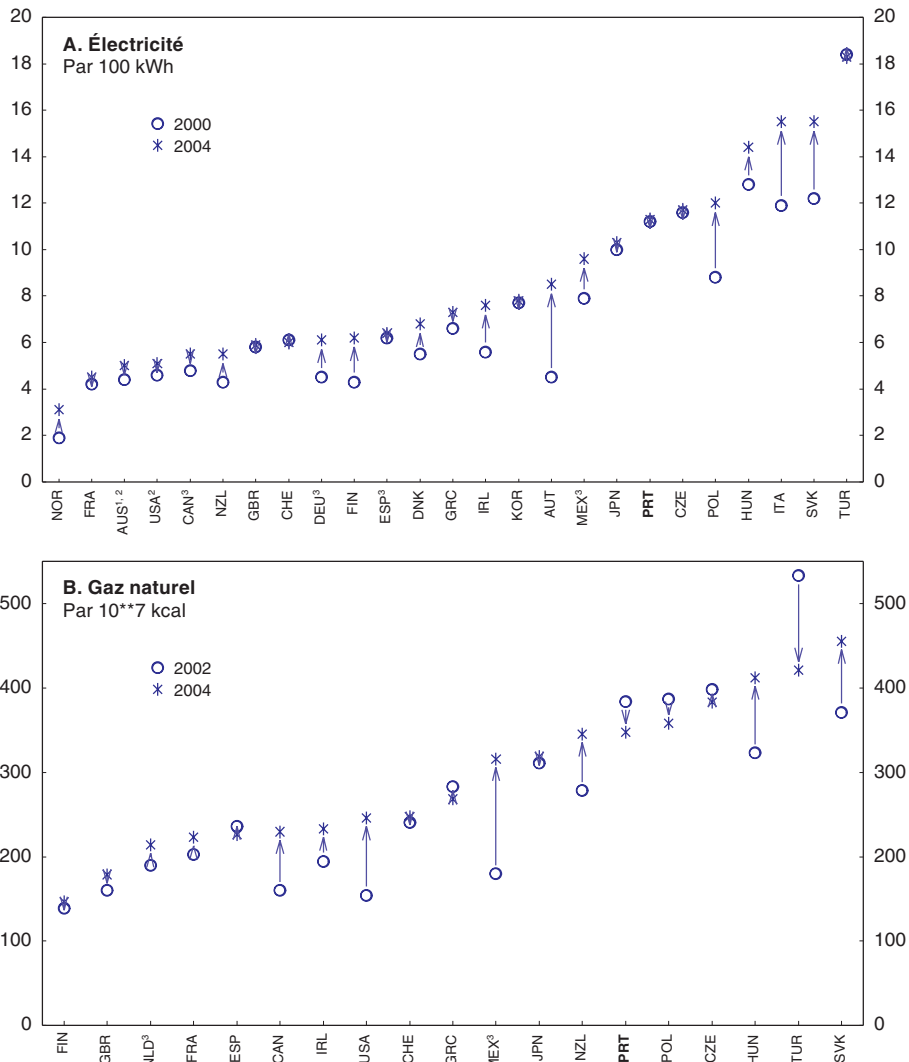
À l'heure actuelle, les ressources de l'Autorité portugaise de la concurrence proviennent essentiellement des charges prélevées par les organismes de réglementation sectoriels et, comme dans nombre d'autres pays, des droits perçus sur les activités de contrôle des fusions. Une partie des recettes au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

Dans les secteurs non manufacturiers, en dépit des réformes de la réglementation, il subsiste des restrictions relativement sévères<sup>6</sup>. Il reste beaucoup à faire pour ouvrir les industries de réseau, en particulier l'énergie et les télécommunications, à la concurrence. Dans le secteur de l'électricité, le Portugal avait en 2004 des prix qui étaient parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE pour les utilisateurs industriels, à peu près la même position relative qu'en 2000 (graphique 5.1). En juillet 2005, ses prix hors taxes pour les gros consommateurs industriels étaient égaux à la moyenne pour l'UE15, mais encore bien supérieurs à la moyenne européenne pour les petits et moyens utilisateurs, et plus élevés qu'en Espagne, ce qui nuisait à la compétitivité des petites entreprises qui représentent une part prépondérante de la structure productive (tableau 5.1). Les prix du gaz étaient aussi relativement élevés en 2004 (graphique 5.1, partie B).

À la différence des rares pays européens qui ont totalement libéralisé leurs marchés de l'énergie (pays nordiques et Royaume-Uni), le Portugal en est encore à la finalisation de la libéralisation du marché de l'électricité et au début de la libéralisation du marché du gaz. L'Autorité portugaise de la concurrence, en association avec son homologue espagnole<sup>7</sup>, la

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

En dollars EU (PPA)



1. Données pour 2002.

2. Non compris les taxes.

3. Données pour 2003.

Source : AIE, Prix et taxes énergétiques.

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

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

**Tableau 5.1. Prix hors taxes de l'électricité en Europe**  
En centimes d'euro par kilowatt heure (kWh), 1<sup>er</sup> juillet 2005<sup>1</sup>

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

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

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

3. Pays nordiques et Royaume-Uni.

Source : Base de données Eurostat, novembre 2005.

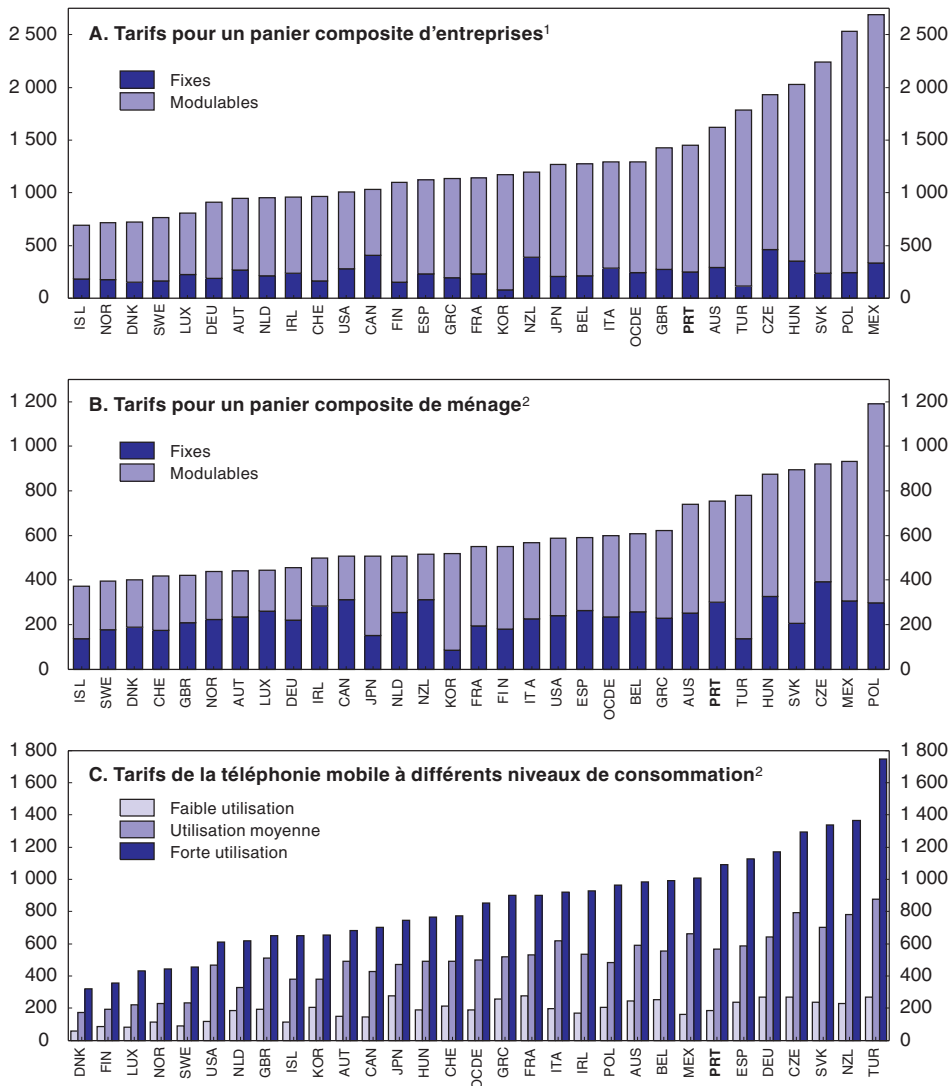
entre l'État et les autres actionnaires des entreprises participantes, notamment les principaux acteurs européens de l'énergie, comme l'ENI italienne. Il est prévu que deux grands acteurs du secteur énergétique seront en concurrence sur le marché intérieur, alors que les segments du transport et du stockage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

Dans le secteur des télécommunications, les tarifs dans le secteur de la téléphonie mobile<sup>8</sup>, où l'activité est florissante, ont baissé ces dernières années pour se rapprocher de

la moyenne de la zone OCDE mais, dans le secteur du téléphone fixe, les tarifs pour les entreprises restent supérieurs à la moyenne (graphique 5.2). Selon une évaluation (demandée en 2004 par l'Autorité de la concurrence), les consommateurs portugais, même s'ils ont accès à certains des services de télécommunication les plus avancés, paient plus cher que ceux de la plupart des autres pays d'Europe, ce qui indiquerait un manque de concurrence dans le secteur<sup>9</sup>.

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

En dollars EU (PPPs), août 2005



1. Non compris la TVA.

2. Y compris la TVA.

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

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



une position dominante dans les télécommunications fixes et dans la télévision par abonnement. En ce qui concerne l'accès à la bande large, après une très forte progression de la pénétration en 2005, le Portugal se situe maintenant aux niveaux européens moyens et en tête par rapport à des pays comme l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne<sup>10</sup>. L'organisme de réglementation sectoriel, ANACOM, a continué de prendre des mesures afin de réduire les charges d'interconnexion dans le secteur des télécommunications et de mettre tous les fournisseurs sur un pied d'égalité. Ses interventions en 2004-05 ont porté sur : i) le marché de détail (bande étroite); ii) le marché de gros pour le départ d'appel et pour la terminaison d'appel; iii) le marché du téléphone mobile<sup>11</sup>; et iv) les marchés de la bande large. Les avantages potentiels d'une plus grande ouverture seraient considérables, les prix, qui sont encore élevés pour certains services ou pour certains utilisateurs, revenant à des niveaux plus compétitifs par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE. Si l'on veut développer la concurrence dans le secteur des télécommunications, il est indispensable que les réseaux de téléphone fixe et les réseaux câblés appartiennent à des opérateurs différents.

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

### **Les résultats sur le marché du travail portugais se sont dégradés**

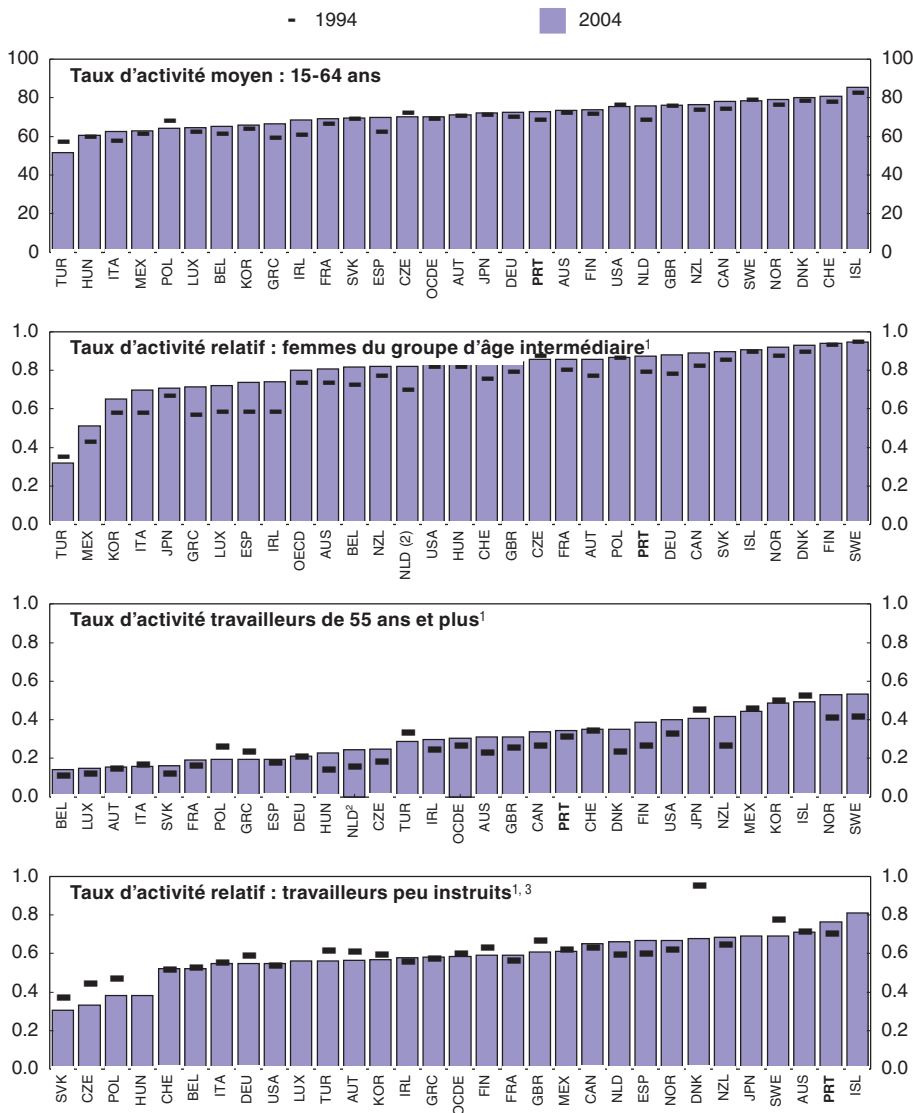
Pendant de nombreuses années, le marché du travail s'est caractérisé par un taux de chômage plus bas et des taux d'activité plus élevés que la moyenne pour des pays de l'OCDE. La longue période de ralentissement de l'activité qui a commencé en 2001, a cependant entraîné une hausse régulière du taux de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

La part de l'emploi temporaire (c'est-à-dire les contrats à court terme) dans l'emploi total a augmenté notablement ces dix dernières années, plus que dans aucun autre pays de l'OCDE (graphique 5.4). Une telle évolution aggrave généralement les problèmes d'un marché du travail dual, accroissant les préoccupations liées à l'insécurité et à la précarité du travail et réduisant les possibilités de formation. Cependant, comme on l'a observé au Portugal, les emplois temporaires peuvent avoir des effets positifs. Premièrement, la hausse du nombre de contrats à court terme observée au fil des ans au Portugal s'est accompagnée d'une progression des taux d'emploi. Deuxièmement, certaines observations montrent que, ces dernières années, ces emplois ont souvent donné accès ensuite à des postes plus permanents. Environ 40 % des salariés ayant un emploi temporaire en 2000 occupaient des emplois permanents un an plus tard, ce qui semble indiquer un taux élevé de passage à l'emploi permanent par rapport aux taux enregistrés ailleurs en Europe<sup>13</sup>.

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

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

Graphique 5.3. Taux d'activité, 1994-2004



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

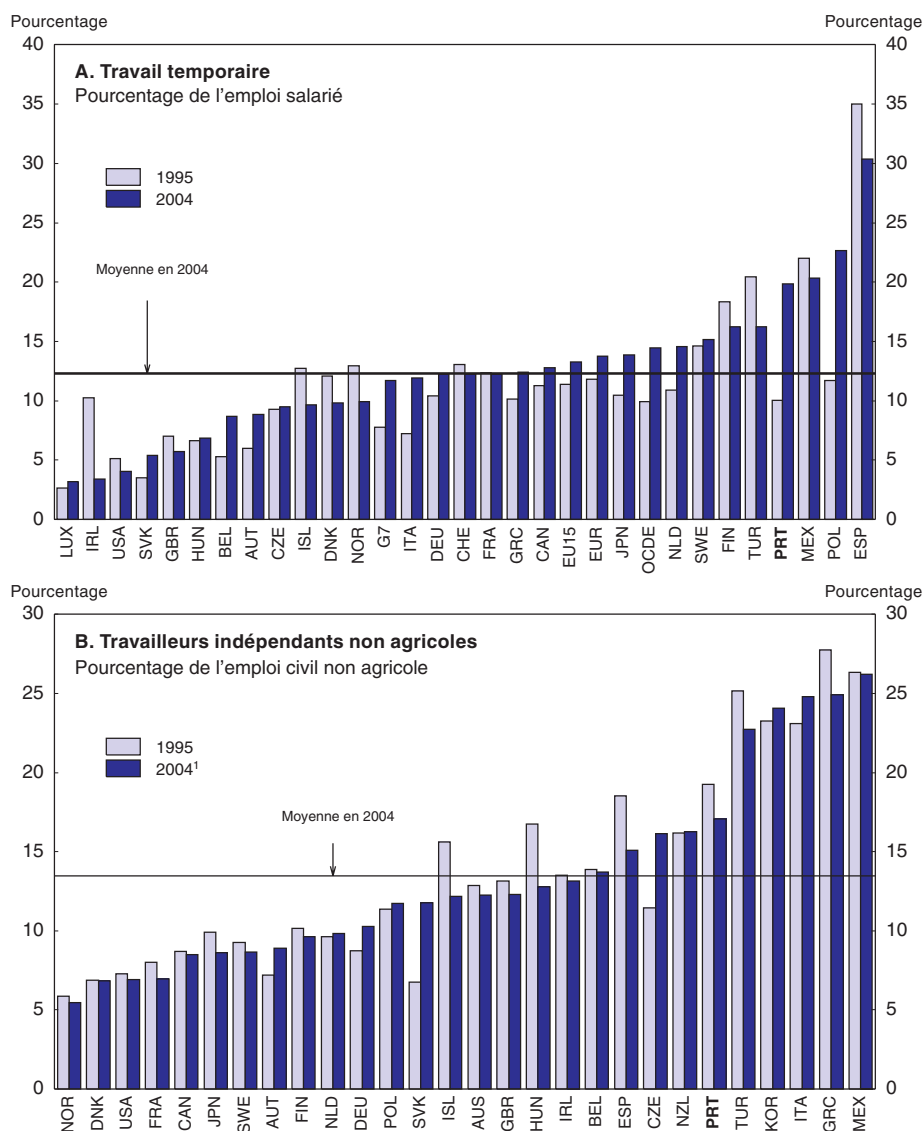
2. 2003 pour les Pays-Bas.

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

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

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

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



1. 1999 pour la Belgique.

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

Les salaires réels, qui, au cours des périodes précédentes, étaient relativement flexibles, ont tardé à réagir à la dernière phase de récession économique. Dans le passé, l'ajustement des salaires résultait en partie d'un ajustement de la dérive des salaires : les entreprises octroyant généralement des hausses supérieures à celles fixées dans les accords, elles pouvaient les comprimer en cas de faiblesse de l'activité. Ces résultats concordent avec d'autres données économétriques semblant indiquer que la sensibilité des salaires réels a été particulièrement forte dans le cas des nouvelles embauches, mais modérée pour les travailleurs restés dans la même entreprise<sup>14</sup>. Au cours des phases plus récentes de ralentissement, dans un contexte de faible inflation, les ajustements de salaires réels sont devenus plus difficiles. Le coussin amortisseur traditionnel créé par la dérive des salaires se rétrécit peut-être aussi, ce qui tendrait à réduire à la flexibilité des

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

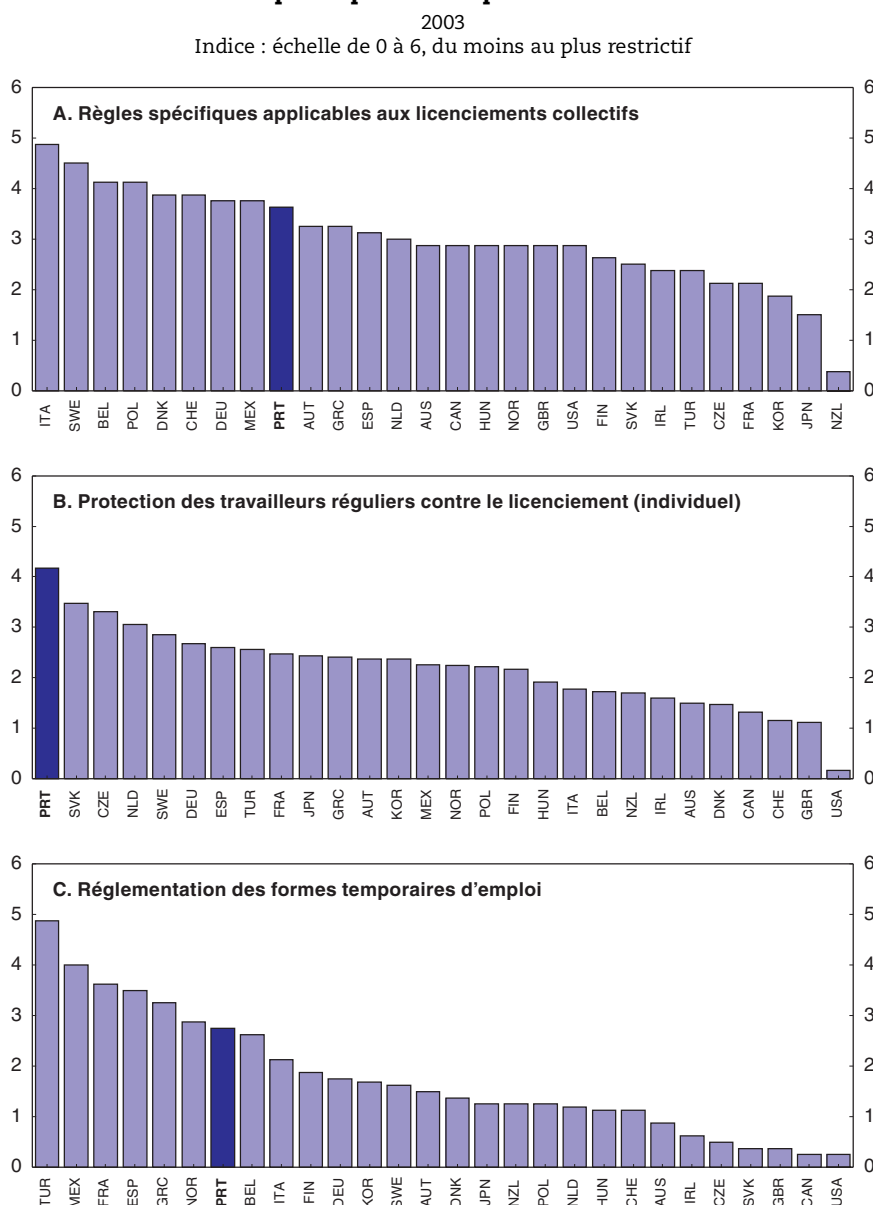
Les entreprises, maintenant confrontées à des ajustements de salaires plus difficiles, continuent de supporter les coûts d'une législation restrictive en matière de protection de l'emploi. La législation relative à la protection semble relativement stricte en 2003, d'après les indicateurs généraux développés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

Un nouveau code du travail est entré en vigueur en décembre 2003. La réforme de la législation du travail n'a pas répondu à la nécessité d'assouplir les conditions d'entrée, de sortie et d'embauche, mais on y trouve plusieurs éléments appréciables et l'approbation de cette réforme a marqué une étape décisive. Elle prévoit, entre autres mesures, de meilleurs outils pour lutter contre l'absentéisme, un allongement de la durée autorisée des contrats de durée déterminée, un assouplissement de la procédure de licenciement collectif en réduisant le délai requis pour l'adoption de mesures administratives et l'élimination de la priorité accordée aux syndicalistes et aux membres des conseils du travail, et une marge permettant d'accroître la flexibilité dans les conventions collectives au niveau des entreprises (encadré 5.1). À ce stade, sur la base des rares informations disponibles sur le contenu des conventions collectives, rien n'indique des changements majeurs : certains des accords signés en 2004 prévoient de nouveaux arrangements en ce qui concerne le temps de travail et certains contiennent des dispositions relatives à la formation<sup>15</sup>. Il faudra suivre de près l'évolution des conventions collectives afin de voir dans quelle mesure le nouveau code du travail a des effets dans la pratique et s'il améliore la flexibilité en matière d'embauche et de licenciement et dans les conditions de travail.

### **Indemnités de chômage et incitation à trouver du travail**

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

### Graphique 5.5. Restrictivité de la législation relative à la protection de l'emploi : principales composantes<sup>1</sup>



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

Source : OCDE, base de données sur la LPE.

Pays-Bas<sup>16</sup>. En revanche, le Portugal a encore du chemin à faire pour améliorer l'efficacité de ses services de l'emploi ou des politiques actives du marché du travail (PAMT), afin de les aligner sur les meilleures pratiques, notamment celles en place dans les pays nordiques dans le cadre d'une stratégie générale d'«activation». Dans le contexte portugais, où la coordination entre les politiques actives du marché du travail et la gestion de l'indemnisation du chômage est peu développée et où l'efficacité des services de l'emploi n'est pas comparable à ce qu'elle est dans les pays les plus performants, la générosité grandissante du système de prestations a sans doute affaibli les incitations à retrouver

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

#### Avant la réforme de 2003

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

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

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

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

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

#### Après la réforme de 2003

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

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

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

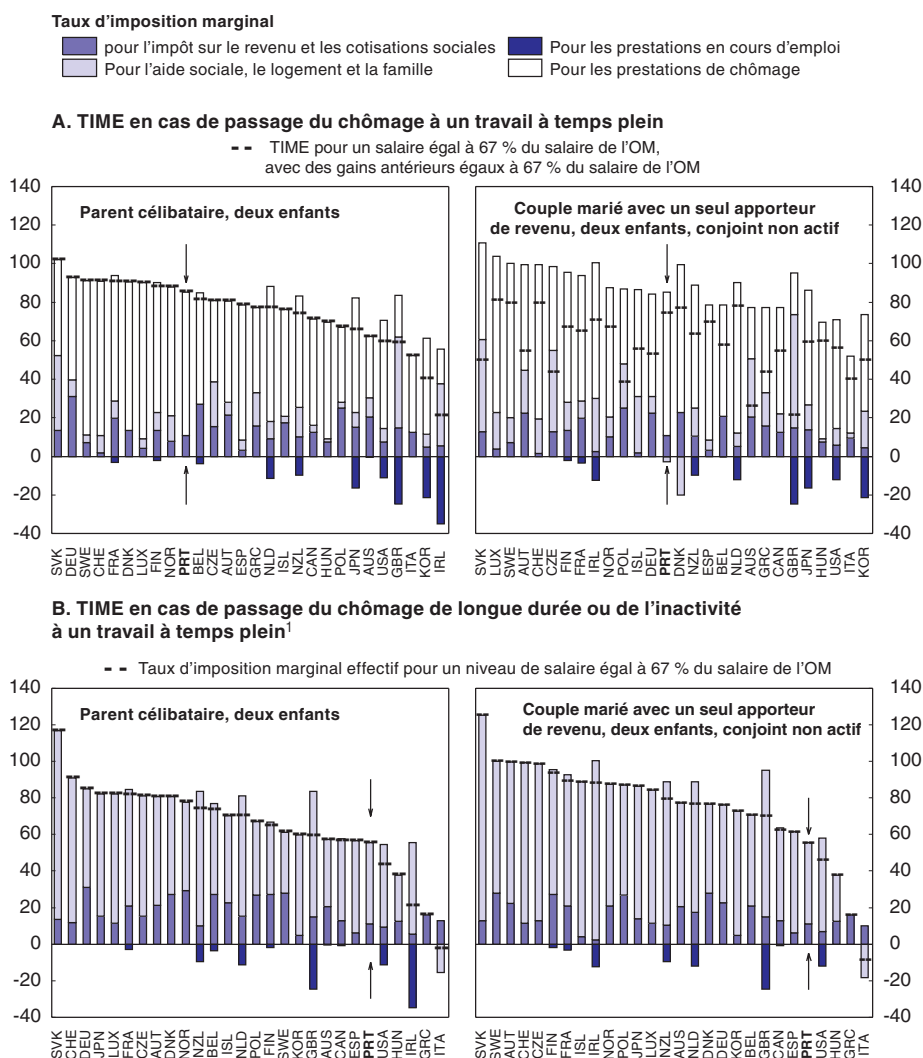
Cependant, dans l'ensemble, les procédures restent pesantes.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Le système d'indemnisation du chômage est actuellement en cours d'examen. Il s'agit de permettre à certains bénéficiaires de quitter le chômage et de revenir sur le marché du travail, en conjuguant des mesures actives du marché du travail pour améliorer leur employabilité à des mesures visant à lutter contre l'utilisation frauduleuse des prestations. Dans l'ensemble, les propositions gouvernementales de réforme du système d'indemnisation du chômage, qui sont actuellement en discussion avec les interlocuteurs sociaux, comportent de bonnes mesures, comme le resserrement des conditions d'admission au bénéfice des prestations par l'allongement de la période prise en compte pour l'ouverture des droits et l'établissement d'un lien entre la durée des prestations et la période de cotisation<sup>17</sup>. Les mesures visant à encourager davantage les bénéficiaires à chercher du travail tout en leur offrant une aide accrue des services de l'emploi à la recherche de travail, et l'alourdissement prévu des sanctions à l'encontre des employeurs et des travailleurs en cas d'usage frauduleux des prestations, vont aussi dans la bonne direction. Les autorités se proposent de limiter la possibilité pour les travailleurs de bénéficier de prestations de chômage lorsqu'ils ont été licenciés après accord mutuel avec leur employeur, afin de réduire le recours inapproprié au système. En outre, étant donné qu'il est admis que les démissions par accord mutuel constituent un instrument important de flexibilité du marché du travail, une attention spéciale sera accordée aux petites et moyennes entreprises et l'accès aux indemnités de chômage sera maintenu dans ces cas. Dans la situation actuelle, l'introduction de limitations n'est pas souhaitable. En rendant les accords informels plus coûteux pour les entreprises et les travailleurs, cette mesure fermerait une échappatoire qui offre une flexibilité *de facto* dans un contexte de réglementations trop rigides et pesantes en matière de protection de l'emploi. Il serait préférable d'assouplir la législation relative à la protection de l'emploi et de faciliter les procédures administratives et juridiques avant de réduire l'attractivité des moyens d'ajustement existants. Néanmoins, la réforme du système d'indemnisation du chômage en cours d'examen va dans le sens de l'élaboration d'une stratégie d'activation qui concilie protection sociale et taux élevés d'emploi. Il faut mettre davantage l'accent sur les PAMT en vue de renforcer l'efficacité des mesures actives au lieu d'augmenter les dépenses en soi. L'expérience de l'OCDE montre qu'une étroite coordination des PAMT avec la gestion des indemnités de chômage et des services de l'emploi efficaces sont un facteur déterminant de l'efficacité de ces programmes actifs<sup>18</sup>.



## En résumé

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

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

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

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

#### **Poursuivre l'action afin d'imposer une concurrence effective**

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

#### **Améliorer le fonctionnement du marché du travail**

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

## Notes

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

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

## Bibliographie

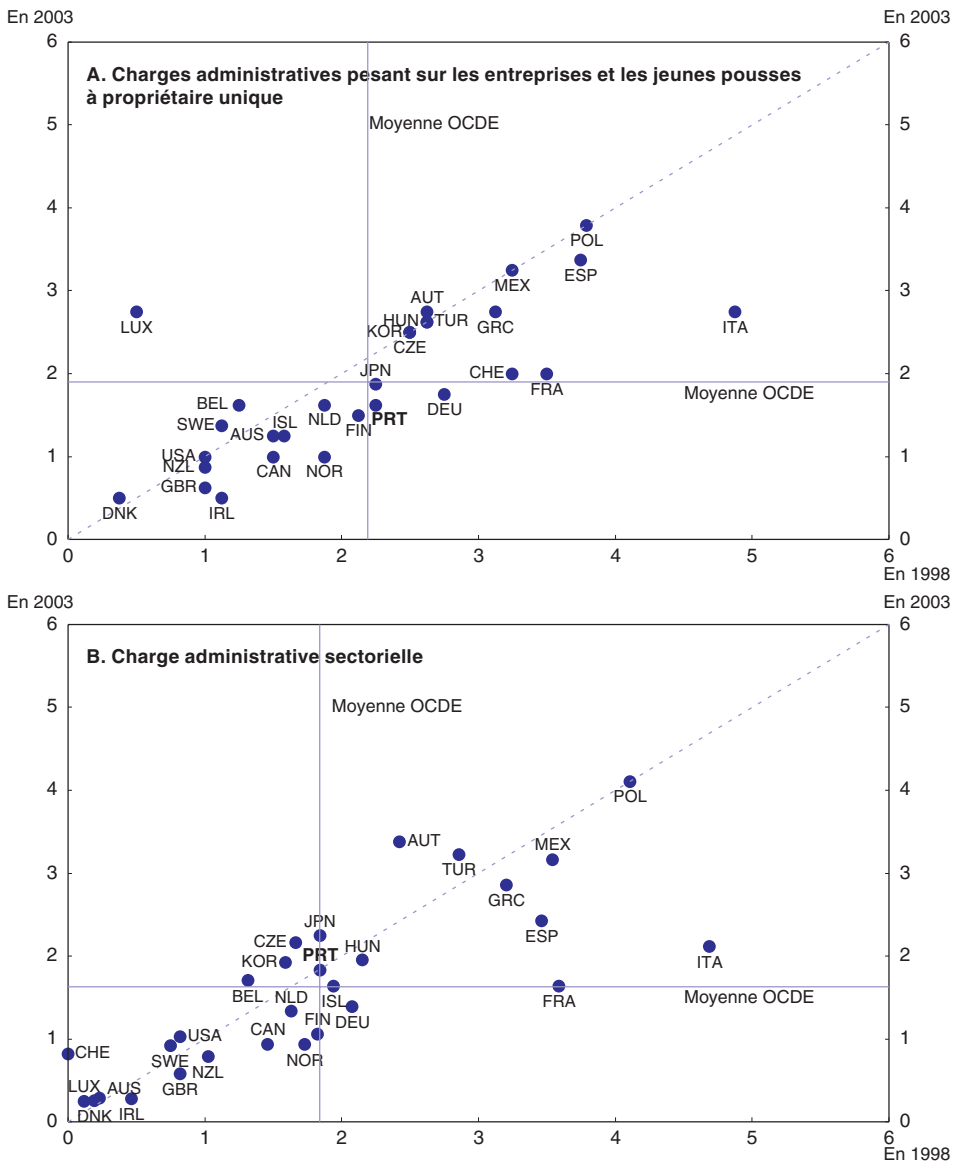
- Carneiro, A et P. Portugal (2004), « Workers accessions and separations real wage cyclicality », *Working paper* 9, 2004, Banco de Portugal.
- Cardoso, A.R. et P. Portugal (2005), « Contractual wages and the wage cushion under different bargaining settings », *Journal of Labor Economics*, octobre,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

ANNEXE 5.A1

Informations complémentaires concernant le chapitre 5

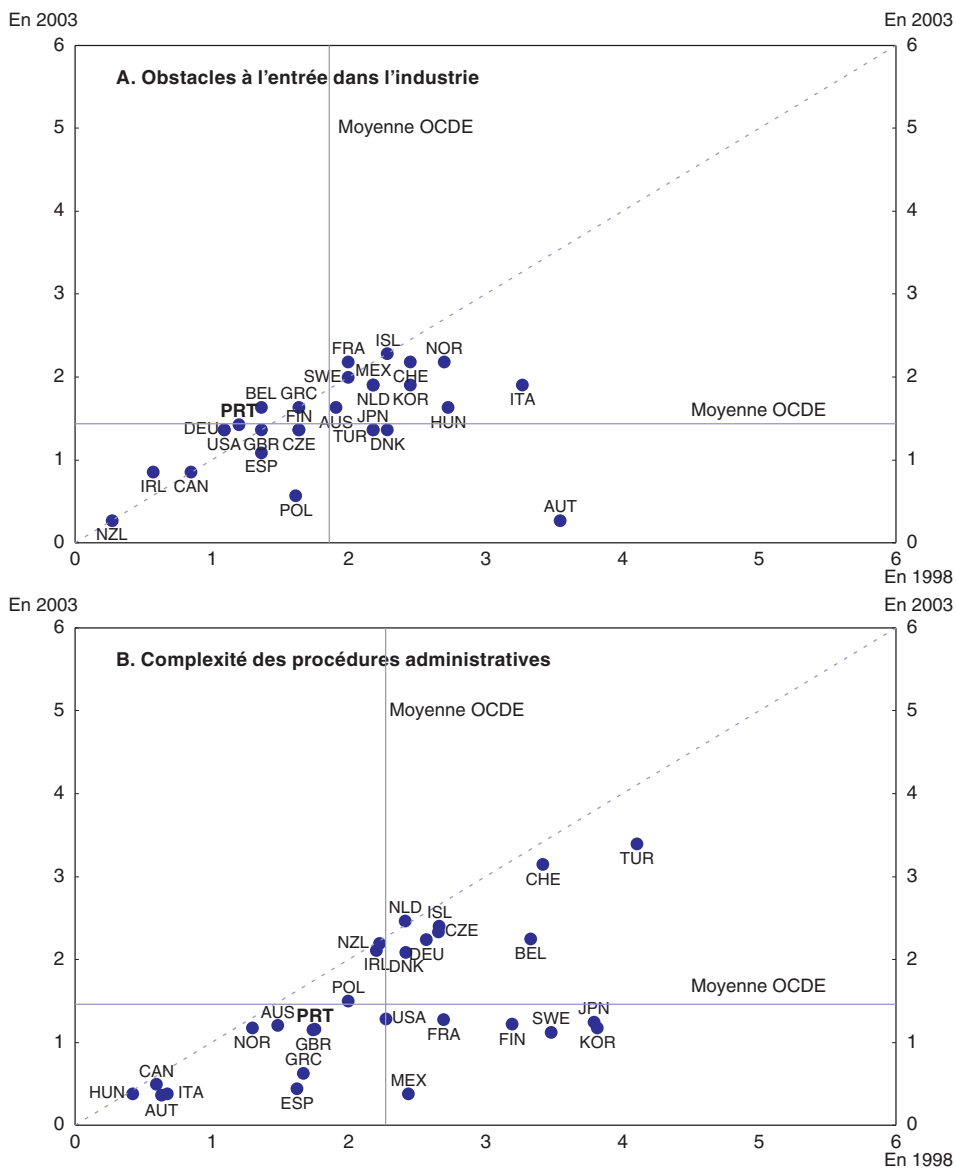
Graphique 5.A1.1. **Obstacles à l'entrepreneuriat**

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



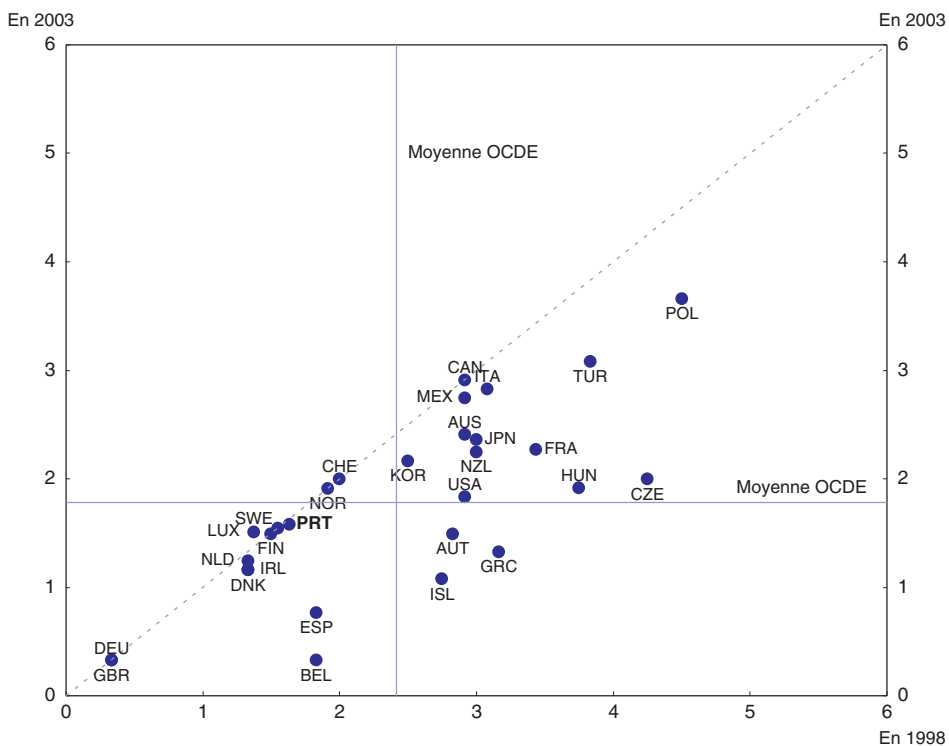
Source : OCDE (2006), Réformes économiques, Objectif croissance, OCDE, Paris.

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



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

Graphique 5.A1.3. **Obstacles à l'investissement direct étranger**<sup>1</sup>  
 Indice : échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



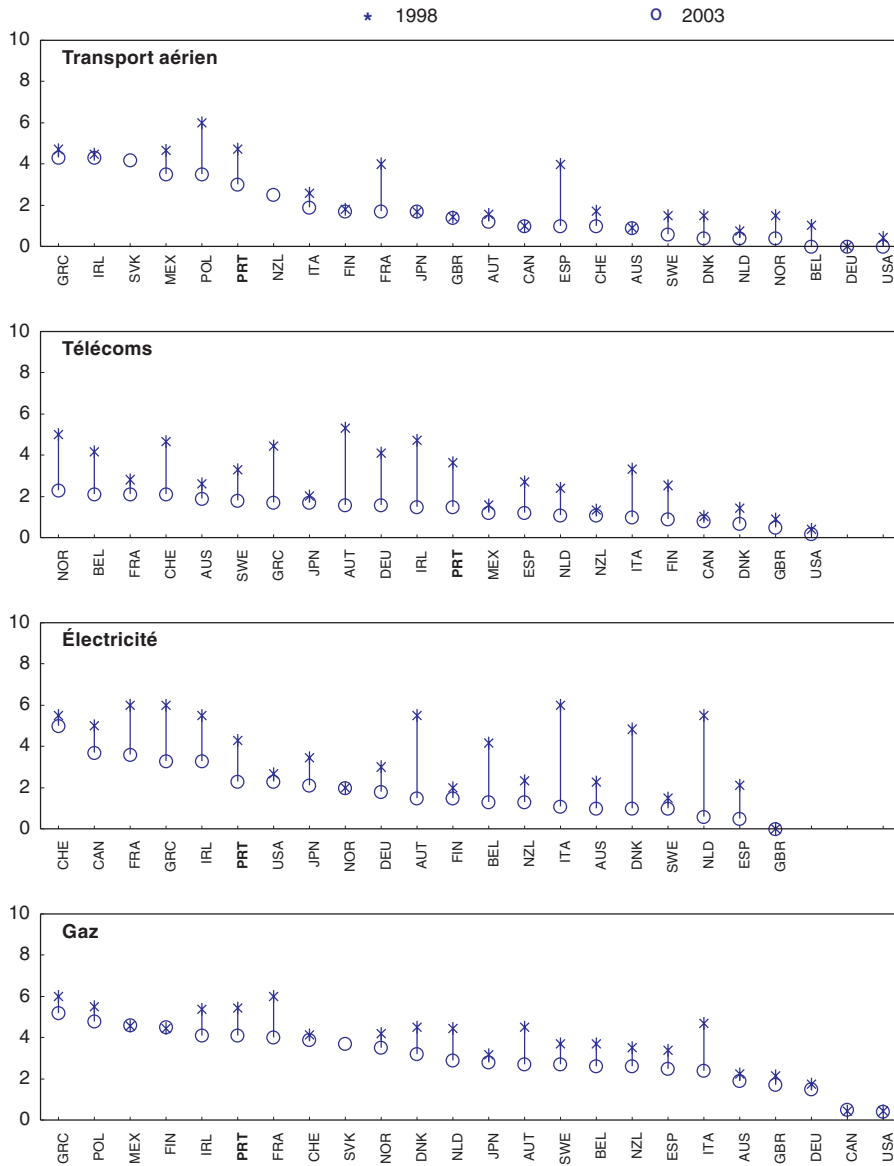
1. Obstacles à la participation étrangère au capital.

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



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

De la plus à la moins restrictive

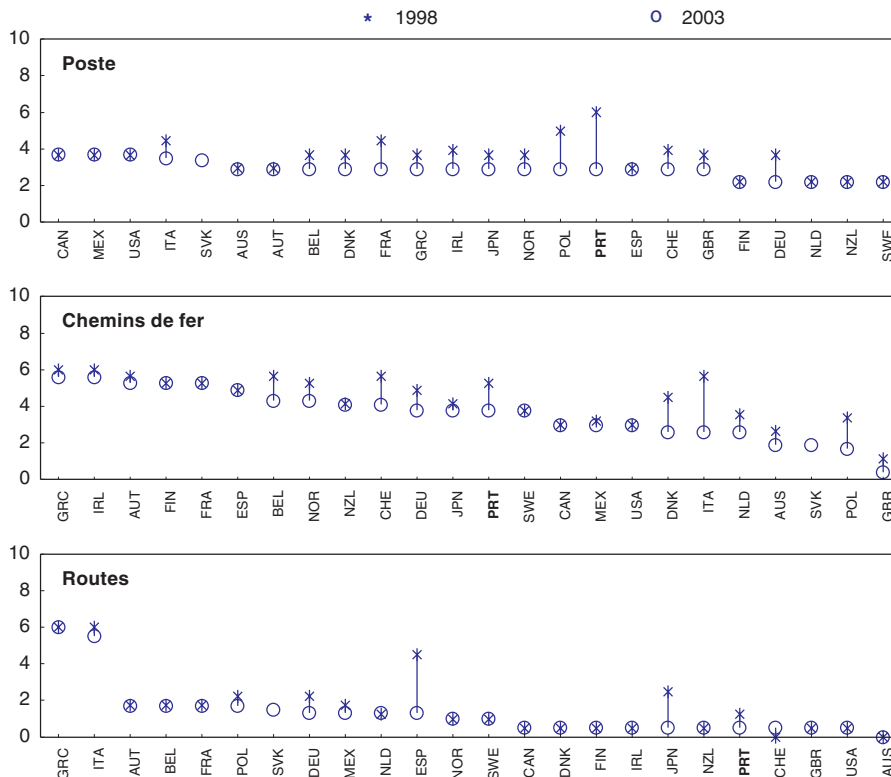


Source : OCDE, Indicateurs de la base de données sur la réglementation des marchés de produits.



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

De la plus à la moins restrictive



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

## Table des matières

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

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

## Encadrés

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

## Tableaux

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

## Graphiques

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

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

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

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

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

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

## STATISTIQUE DE BASE DU PORTUGAL

### LE PAYS

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

### LA POPULATION

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

### LA PRODUCTION

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

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

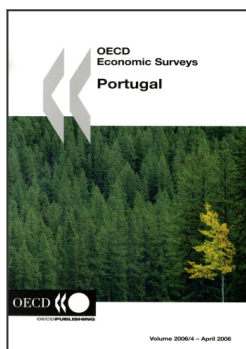
Consommation publique, 2004, en % du PIB	20.4	Composition du Parlement au 20 fév. 2005 (nombre de sièges)	
Investissements publics, 2004		Socialistes (PS)	121
En % du PIB	3.1	Démocratie sociale (PSD)	75
En % des investissements totaux	13.8	Unitarian Democratic Coalition (CDU)	14
Recettes courantes des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

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

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

### LA MONNAIE

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



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Portugal 2006**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-prt-2006-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2007), « Créer un cadre plus dynamique pour les entreprises et améliorer le fonctionnement du marché du travail », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2006*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-prt-2006-7-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-7-fr)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).