

## Évaluation et recommandations

---

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

---

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

---

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

---

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

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

---

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

---

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

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

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

---

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

---

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

---

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

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

---

*L'économie doit se moderniser face à la concurrence mondiale*

---

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

---

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

---

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

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

---

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

---

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

---

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

---

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



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

---

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

---

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

---

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

---

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



---

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

---

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



## 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

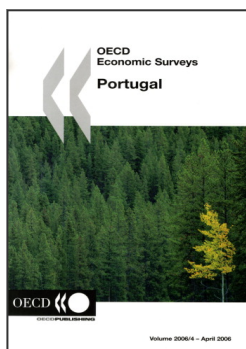
### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

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), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2006*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-prt-2006-2-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-2-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).