



Études économiques de l'OCDE PORTUGAL

FÉVRIER 2017 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Portugal 2017 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2018), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2017 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2017-fr

ISBN 978-92-64-30806-0 (pdf)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Portugal
ISSN 1995-3356 (imprimé)
ISSN 1999-0413 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : © Inmage ltd.

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

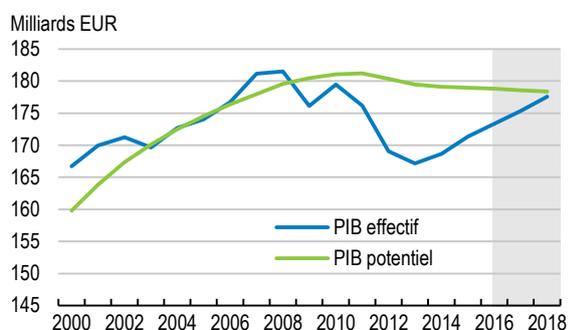
© OCDE 2018

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

RÉSUMÉ

L'économie se redresse

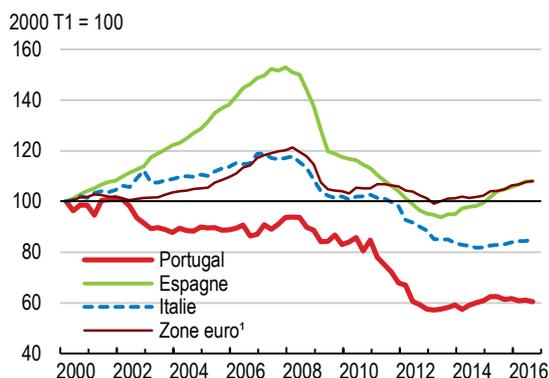
La croissance potentielle de l'économie diminuée



Source : Calculs effectués à partir de Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections (base de données).

L'investissement reste très morose

Formation brute de capital fixe totale

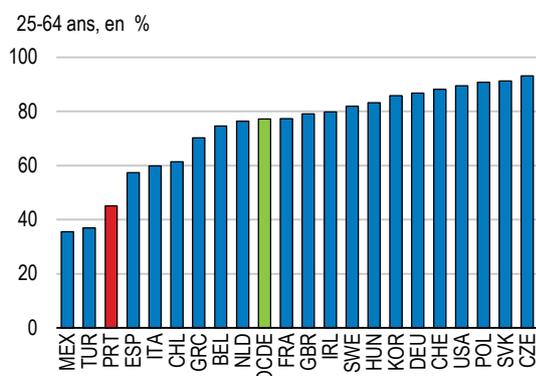


1. Pays de la zone euro également membres de l'OCDE (y compris la Lettonie).

Source : OCDE (2016), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

Améliorer les compétences est essentiel au relèvement de la prospérité

Population ayant atteint le second cycle de l'enseignement secondaire



Source : OCDE (2016), Regards sur l'éducation 2016

L'économie du Portugal se redresse progressivement après une profonde récession. Cette reprise a pu faire fond sur un vaste programme de réformes structurelles et sur la réduction en cours des déséquilibres accumulés par le passé. Pour engranger des gains durables sur le plan des revenus, il faudra s'appuyer de plus en plus sur trois éléments : investissements plus vigoureux, compétences et productivité.

La poursuite du rééquilibrage de l'économie nécessitera de stimuler l'investissement. Il est à cet égard fondamental de sortir du bilan des banques les prêts immobiliers compromis, de s'attaquer aux goulets d'étranglement dans les procédures d'insolvabilité, de réduire les distorsions fiscales et d'ouvrir de nouvelles sources de financement. Les incitations à engager de nouvelles dépenses d'investissement pourraient être renforcées par une meilleure efficacité judiciaire, une réforme administrative, une réforme de la réglementation des marchés de produits ou un abaissement des coûts de main-d'œuvre. Une évaluation systématique des réformes passées pourrait aider à repérer les domaines susceptibles de faire l'objet d'une nouvelle vague de réformes structurelles.

Il est essentiel, pour accroître les niveaux de vie, d'en finir avec l'héritage d'une main-d'œuvre faiblement qualifiée. Malgré des avancées, le système éducatif pourrait faire davantage pour relever les niveaux de compétences et réduire le lien entre résultats scolaires et origine socio-économique. L'importance des décrochages scolaires et la fréquence des redoublements pourraient être réduites par une meilleure formation des enseignants, une ouverture à des pratiques exemplaires et un redéploiement des ressources au profit de l'éducation primaire et des élèves à risque. Unifier les différents éléments du système de formation et d'enseignement professionnels (EFP), actuellement fragmenté, pour constituer un seul système d'EFP en alternance, et développer le suivi et l'évaluation, pourraient en accroître l'efficacité. Les efforts doivent par ailleurs être poursuivis pour relever le niveau de compétences de la population adulte faiblement qualifiée.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Politiques macroéconomiques

Les réformes structurelles ont amélioré la productivité et la compétitivité.

La dette publique, élevée, est source de risques dans le contexte de faiblesse de la croissance.

Le recours encore fréquent à des exonérations et règles spéciales nuit à l'efficacité des taxes sur la consommation.

Les stocks importants de prêts immobiliers en souffrance rendent le secteur bancaire vulnérable et exercent un effet d'éviction sur le financement de l'investissement.

Entretien de la dynamique des réformes structurelles, tout en procédant de manière continue à des évaluations *ex ante* et *ex post* de ces réformes.

Poursuivre l'assainissement budgétaire progressif pour assurer la diminution de la dette publique sans compromettre la reprise.

Réduire les exonérations fiscales, les taux spéciaux et les dépenses fiscales.

Renforcer les incitations réglementaires actuelles à réduire les créances douteuses et litigieuses (CDL), notamment par des passations en charges et des cessions

Soutenir l'émergence d'un marché des créances compromises, notamment par la création de sociétés de gestion d'actifs.

Renforcer l'investissement productif

La longueur des procédures d'insolvabilité rend les prêts aux entreprises plus risqués. Le système fiscal incite à recourir de manière excessive au financement par emprunt.

L'existence de goulets d'étranglement fait augmenter les coûts et freine la concurrence, ce qui pèse sur la performance des entreprises et réduit les incitations à investir.

Améliorer le fonctionnement des règles d'insolvabilité en :

- Revenant sur le traitement privilégié des créanciers publics
- Élargissant les possibilités de décision à la majorité simple parmi les créanciers
- Raccourcissant les procédures amiables.

Réduire le biais fiscal en faveur du financement par emprunt, notamment en durcissant les règles de déductibilité des intérêts ou en instaurant un abattement pour les fonds propres.

Revoir la réglementation de l'aménagement du territoire et limiter les pouvoirs discrétionnaires des municipalités concernant les procédures d'octroi de licences.

Alléger les obligations d'entrée pour les services professionnels.

Continuer de réduire la durée des procès et l'arriéré d'affaires en cours en augmentant les capacités des tribunaux et en affectant des juges spécialisés à des tribunaux spécialisés.

Améliorer les compétences

Jusqu'à une date récente, le Portugal a favorisé l'enseignement général au détriment de la formation professionnelle.

La fréquence des redoublements nuit aux résultats du Portugal en matière d'éducation et aggrave les inégalités.

Procéder à une évaluation complète de tous les programmes de formation professionnelle.

Unifier les différents systèmes d'enseignement professionnel en instituant un seul système d'EFP en alternance, comprenant de la formation en milieu professionnel.

Offrir plus tôt et plus massivement un soutien individualisé aux élèves risquant de ne pas suivre afin de réduire les redoublements.

Améliorer la formation des enseignants et consacrer davantage de ressources à l'enseignement primaire et préscolaire.

ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS

L'économie se redresse et se rééquilibre peu à peu

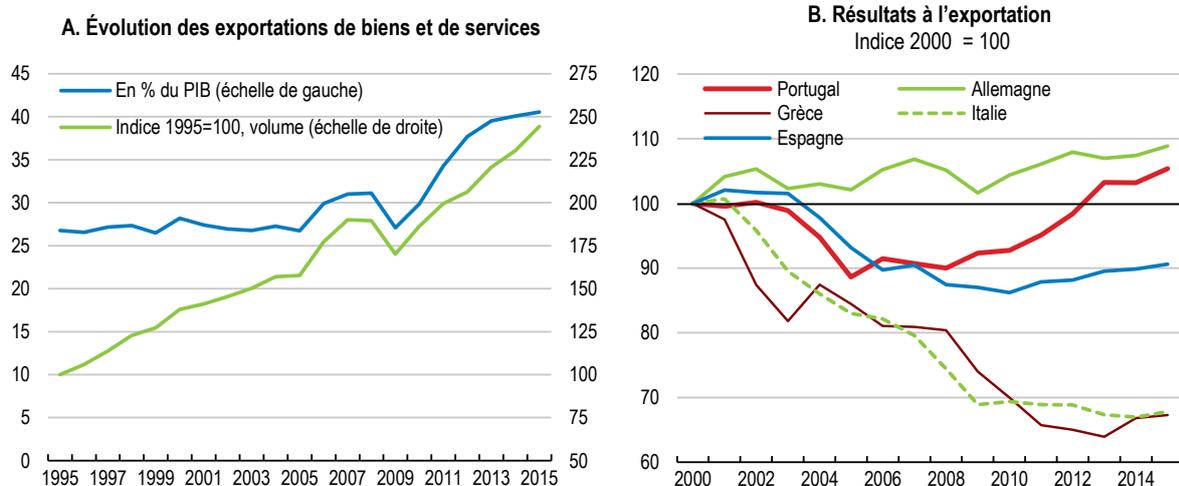
Le Portugal s'est engagé en 2011 dans un ambitieux programme de réformes structurelles. Ces réformes concernent un large éventail de domaines de l'action publique, les marchés de produits, les marchés du travail, la fiscalité, la réglementation et le secteur public. Elles ont servi de socle à la reprise progressive de l'économie portugaise, qui a bénéficié en outre d'une politique monétaire extrêmement accommodante et de la faiblesse des prix du pétrole.

Les réformes structurelles menées ont également permis un rééquilibrage de l'économie en faveur des exportations, dont la réussite semble s'affirmer. Compte tenu de la faiblesse traditionnelle des performances de l'économie portugaise en matière d'exportation, il s'agit là d'un résultat remarquable. De fait, lorsque le Portugal a adhéré à l'Union européenne en 1986, ses exportations avaient un fort contenu de main-d'œuvre relativement bon marché, mais cet avantage concurrentiel s'est érodé avec l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce en 2001, la fin de l'Accord multifibres en 2005 et les élargissements à l'est de l'UE en 2004 et 2007. À cette époque, les pouvoirs publics ont réagi en renforçant la consommation publique et privée et en développant les secteurs de biens non-échangeables, finançant ces mesures grâce à un meilleur accès aux crédits extérieurs en lien avec l'adhésion à l'euro. Les banques étaient alors le principal canal d'acheminement de cet afflux de crédits, et les difficultés actuelles du secteur bancaire sont en partie un héritage de cette période.

La crise financière mondiale a brutalement modifié l'accès aux financements extérieurs, entraînant des déficits budgétaires d'une ampleur endémique et une hausse de la dette publique qui ont abouti à la mise en place d'un programme d'aide extérieure en 2011. Depuis lors, les exportations ont fortement augmenté, en volume et en proportion du PIB (graphique 1, partie A). Le Portugal exporte aujourd'hui l'équivalent de plus de 40 % de son PIB, contre 27 % en 2005. Cette progression reflète, entre autres facteurs, l'augmentation du nombre des entreprises exportatrices, évolution qui avait débuté avant même que la crise n'éclate. Le renforcement de la compétitivité des exportateurs portugais a en outre contribué à cette amélioration des résultats à l'exportation (graphique 1, partie B). Des données microéconomiques laissent à penser que cette embellie sur le front des exportations est de nature structurelle (Bank of Portugal, 2016X ; chapitre 1 de la présente *Étude*).

Le redressement des exportations a permis d'inverser certains déséquilibres extérieurs. Les engagements extérieurs et la position extérieure globale ont diminué pour s'établir respectivement à 216 % et -109 % du PIB, et le déficit de la balance courante s'est transformé en excédent (graphique 2, parties A et B). L'épargne intérieure a augmenté, reflétant une hausse des taux d'épargne dans le secteur public et dans les entreprises, mais l'épargne des ménages a reculé (graphique 2, parties C et D). Alors que la faiblesse de la demande intérieure, sur fond de contraction de l'activité économique, a contribué à l'effacement du déficit courant, des améliorations structurelles supplémentaires seront nécessaires pour consolider ces premiers progrès et garantir qu'ils se poursuivront lorsque la demande d'importations se redressera.

Graphique 1. Les exportations ont progressé

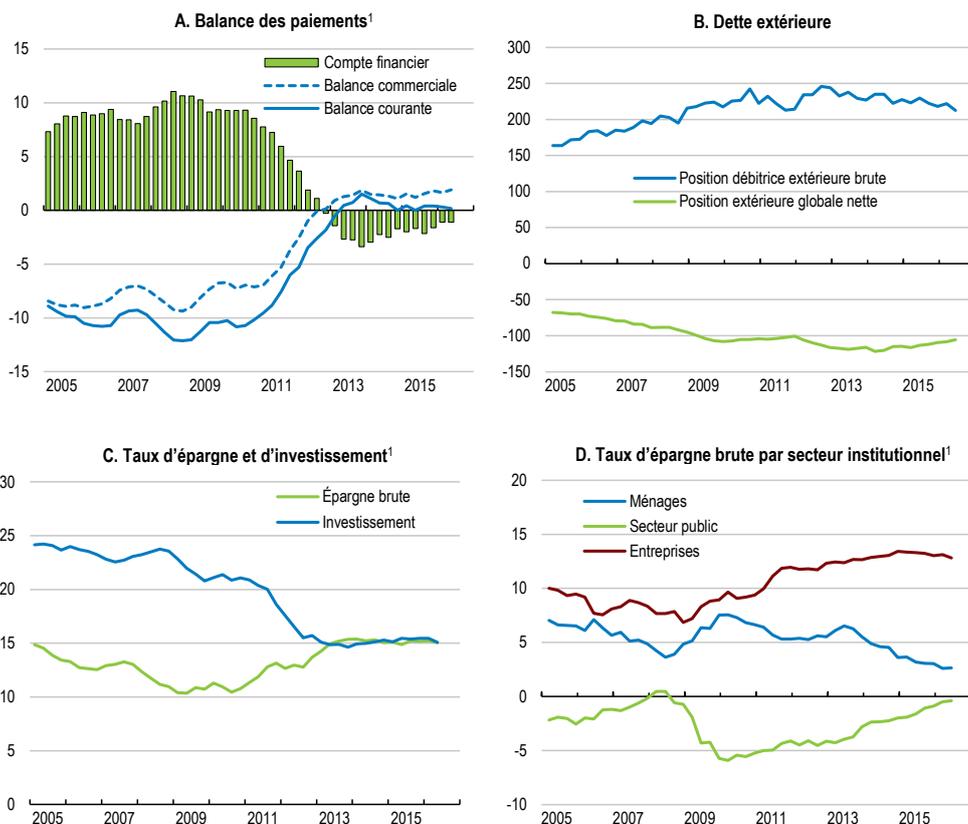


1. **Comment lire ce graphique (parti B) :** Les résultats à l'exportation sont mesurés en rapportant la croissance des exportations d'un pays à la croissance de la demande d'importations de ses partenaires commerciaux. Une amélioration des résultats à l'exportation reflète une hausse de la part de marché du pays considéré dans les importations de ses partenaires commerciaux.

Source : OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données)

Graphique 2. Les déséquilibres extérieurs ont diminué

En pourcentage du PIB

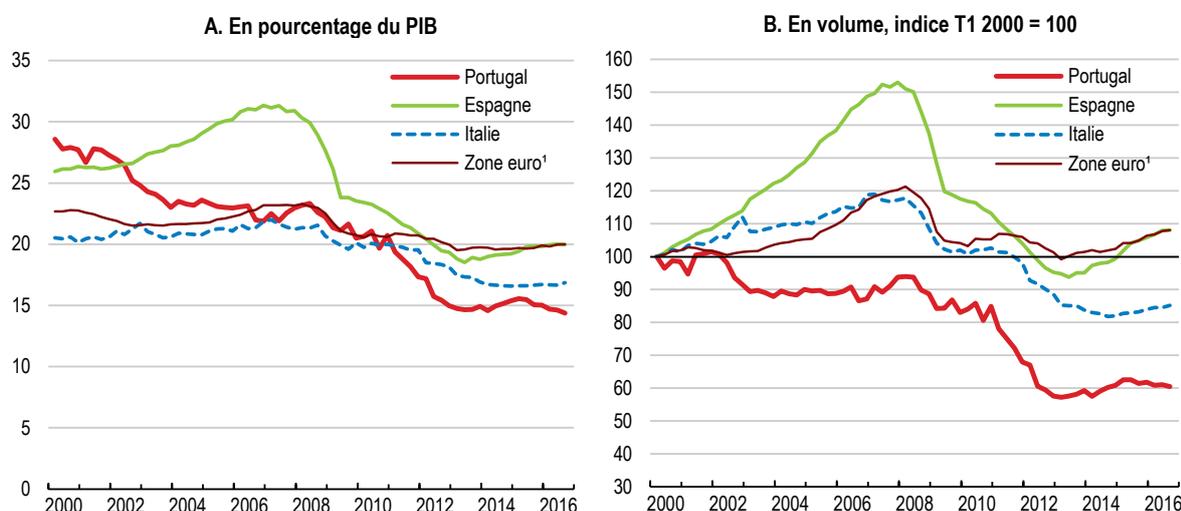


1. Moyenne mobile sur quatre trimestres.

Source : OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données) ; Eurostat (2016), « Comptes nationaux (SEC 2010) », base de données Eurostat et Banque mondiale (2016), « Quarterly External Debt Statistics/SDDS », World DataBank, INE: National Accounts.

La poursuite de l'expansion des activités d'exportation nécessitera davantage d'investissements dans les secteurs concernés. Or, l'investissement est considérablement plus modeste que dans d'autres économies de la zone euro, en particulier depuis 2010, période à laquelle il avait chuté de 5.3 points de pourcentage sur cinq ans (graphique 3, partie A). En volume, le redressement de l'investissement depuis la période précédant la crise a été moins prononcé au Portugal que d'autres pays de la zone euro, et du fait de la forte baisse qui a suivi la crise, l'investissement est aujourd'hui inférieur de plus de 30 % à son niveau de 2005 (graphique 3, partie B). Ce déclin est attribuable à parts relativement égales à l'investissement privé et à l'investissement public, qui sont respectivement passés de 15.3 % et 5.3 % du PIB en 2010 à 13.0 % et 2.3 % en 2015. Les fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI) représentent aujourd'hui 1.9 % du PIB et financent une large part de l'investissement public. Au cours du premier semestre de 2016, l'investissement a continué de reculer. Inverser cette tendance et reconstituer le stock de capital est l'un des principaux défis de l'économie portugaise.

Graphique 3. Investissement



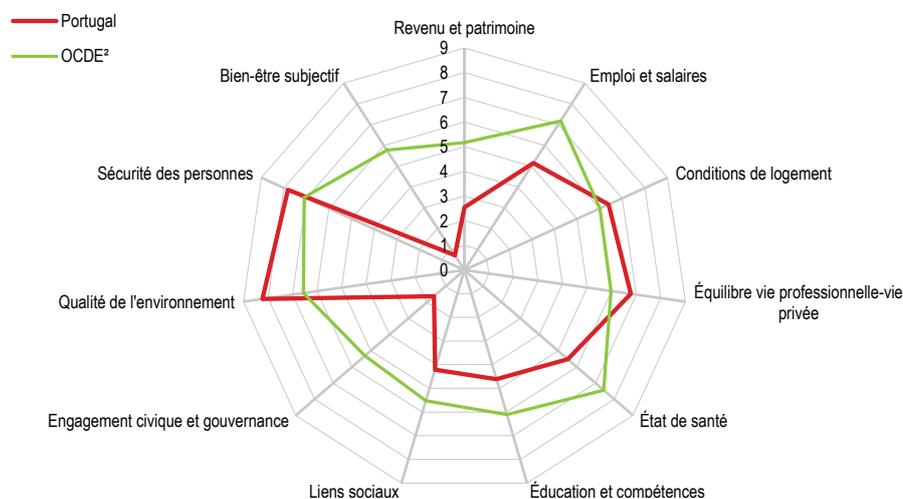
1. Pays de la zone euro également membres de l'OCDE (y compris la Lettonie).

Source : OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données)

En matière de bien-être, les résultats sont mitigés (graphique 4). Alors même que les citoyens portugais se font une image remarquablement faible de leur bien-être, ils obtiennent des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE en termes d'équilibre vie professionnelle-vie privée, de logement, de sécurité des personnes et de qualité de l'environnement. En revanche, les écarts par rapport aux autres pays de l'OCDE sont plus significatifs dans des domaines importants tels que les revenus, l'emploi, l'éducation, la santé, la gouvernance et les relations sociales.

Graphique 4. Résultats en termes de bien-être : Indicateur du vivre mieux

2016



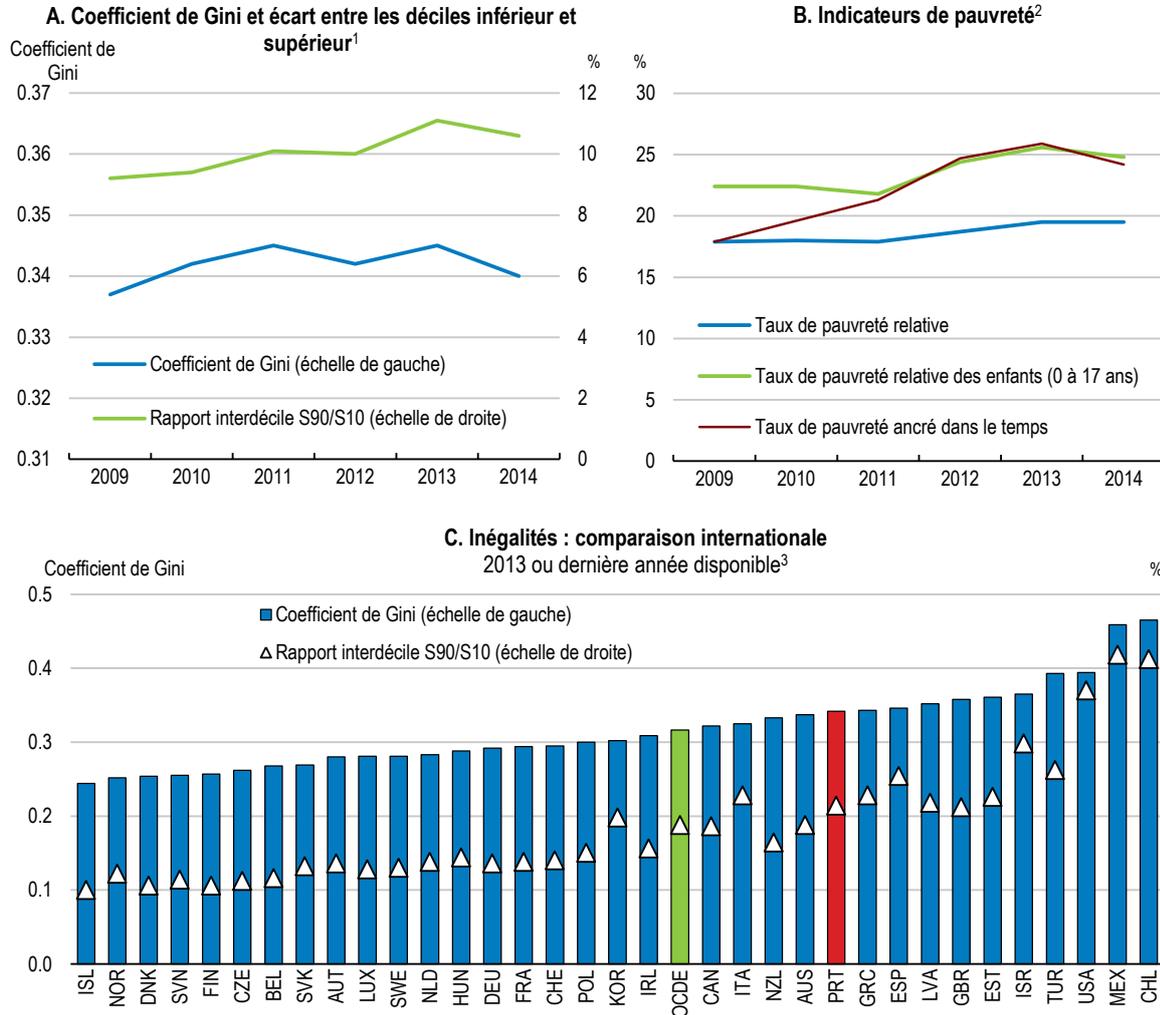
1. Chaque dimension du bien-être est mesurée à l'aide d'un à trois indicateurs entrant dans la composition de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE. Les indicateurs normalisés sont assortis de pondérations égales. Les indicateurs sont normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de 0 à 10 (meilleur résultat) à l'aide de la formule suivante : $(\text{valeur de l'indicateur} - \text{valeur minimum}) / (\text{valeur maximum} - \text{valeur minimum}) \times 10$.
2. Y compris la Lettonie.

Source : Indicateur du vivre mieux, www.oecdbetterlifeindex.org.

Le Portugal présente également l'une des distributions de revenus les plus inégales d'Europe, et tant les inégalités que la pauvreté y ont augmenté depuis la crise (graphique 5). Ce sont les enfants et les jeunes qui ont le plus souffert de la hausse de la pauvreté, qui a augmenté de 3 points de pourcentage pour cette catégorie, tandis que la pauvreté parmi les retraités a reculé de près de 6 points de pourcentage depuis 2009.

Il sera indispensable de réduire les inégalités des chances pour rendre la croissance plus inclusive à long terme. Il faudra pour cela repenser certains des mécanismes actuels de gouvernance qui ont pour effet d'octroyer des rentes et des avantages à certains groupes. Par exemple, sur le marché du travail, ceux qui bénéficient de droits acquis et de contrats à durée indéterminée jouissent toujours d'avantages importants, même si une moindre rigidité du marché du travail pourrait améliorer les possibilités d'emploi des jeunes et des chômeurs. Les réformes des retraites ont fait porter le fardeau de l'ajustement sur les jeunes et les futurs retraités, tandis que les bénéficiaires de droits acquis, en particulier les retraités du secteur public, perçoivent des prestations considérablement plus généreuses que celles qui échoiront aux futurs retraités. Les négociations entre les organisations salariales et patronales ne représentent souvent qu'une petite fraction des travailleurs et des entreprises en place, tandis que les entrants potentiels ou les chômeurs ne peuvent guère se faire entendre. Le faible niveau de la concurrence dans nombre de secteurs des services bénéficie à de petits groupes d'intérêts en place, mais nuit aux utilisateurs de ces services. Pour progresser sur la voie d'une économie plus inclusive, il faudra engager un débat sur les moyens de supprimer ces privilèges et ces rentes et promouvoir l'égalité des chances pour tous. Certains aménagements ont cependant permis d'améliorer certains pans du filet de sécurité sociale (tableau 1).

Graphique 5. Les inégalités et la pauvreté ont augmenté



1. Le coefficient de Gini est établi à partir du revenu disponible équivalent des ménages, après impôts et transferts. Le rapport interdécile de revenu S90/S10 est le ratio entre les revenus reçus par les 10 % de la population aux revenus les plus élevés (décile supérieur) et les revenus reçus par les 10 % de la population aux revenus les plus bas (décile inférieur)
2. Le seuil de pauvreté relatif est fixé à 60 % du revenu équivalent médian après transferts. Le seuil de pauvreté ancré dans le temps repose sur une définition constante du seuil de pauvreté à partir de 2009, si bien que sa trajectoire n'est pas affectée par les variations des revenus médians.
3. 2014 pour l'Australie, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, Israël, le Mexique et les Pays-Bas ; 2012 pour la Nouvelle-Zélande. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données présentées (Lettonie incluse)

Source : C. Farinha Rodrigues (2016), "Inequality in Portugal", présentation PowerPoint, ISEG, Universidade de Lisboa et OCDE (2016), « Distribution des revenus », *Statistiques de l'OCDE sur les prestations et questions sociales* (base de données).

Tableau 1. Recommandations antérieures de l'OCDE sur les inégalités et les prestations sociales

Recommandations formulées dans l'Étude de 2014	Mesures prises depuis 2014
Renforcer le système de protection sociale et relever le niveau du revenu social d'insertion (RSI, <i>Rendimento Social de Inserção</i>), le dispositif de revenu minimum garanti.	Le Portugal est revenu récemment sur des modifications apportées au dispositif de revenu minimum garanti du Portugal, qui excluait du programme nombre d'enfants et de jeunes et réduisaient les transferts mais n'avaient qu'un impact budgétaire modeste. Cette mesure devrait probablement atténuer la pauvreté chez les enfants et les jeunes à l'avenir.
Dissocier les indemnités de chômage de l'âge du bénéficiaire et réformer les conditions d'admissibilité afin d'élargir la couverture d'indemnisation.	Aucune mesure prise depuis 2014.

Dans ce contexte, les principaux messages de la présente Étude sont les suivants :

- La croissance est lente et de nouvelles difficultés se profilent, qui supposent des choix difficiles en termes d'action publique, en particulier du point de vue de la politique budgétaire.
- Le problème de la fragilité des banques doit être résolu au plus vite pour réduire les risques budgétaires et renouer avec la croissance du crédit. Il est indispensable de réduire le montant des créances douteuses et litigieuses inscrites au bilan des banques.
- Il est fondamental de rétablir l'investissement pour faire croître la prospérité et garantir la compétitivité. Il faudra pour cela mener une action d'ampleur sur de nombreux fronts, notamment renforcer les banques, réduire l'endettement des entreprises, mettre en place des procédures d'insolvabilité plus efficaces et améliorer le climat des affaires.
- À long terme, l'amélioration des compétences sera essentielle au relèvement du bien-être et à la réduction des inégalités, qui se situent à des niveaux élevés.

Les perspectives se font plus délicates et les vulnérabilités augmentent

Les perspectives de croissance dépendront de plus en plus de la mise en œuvre de politiques publiques permettant à l'économie d'asseoir sa compétitivité et d'ouvrir de nouvelles possibilités sur le plan des revenus. Pour l'instant, des blocages structurels continuent de peser sur la croissance et d'aggraver les vulnérabilités. Œuvrer dès à présent à résoudre certains des problèmes permettra de jeter les bases d'une croissance solide pour les années à venir, mais il faudra pour cela relancer la dynamique des réformes structurelles. La mise en œuvre des réformes pourrait être améliorée, et une évaluation systématique des réformes structurelles déjà engagées permettrait une meilleure définition des futurs besoins en matière de réformes. Les efforts déployés actuellement en ce sens, notamment la mise en place d'un service spécifique au sein du ministère des Finances, sont bienvenus.

Dans ce contexte, une croissance annuelle modérée de 1.2 et 1.3 % est prévue pour 2016 et 2017 respectivement (tableau 2, *projections à actualiser*). La consommation privée a joué un rôle plus important ces derniers temps, mais elle devrait perdre de la vigueur dans la mesure où la création d'emplois est trop modeste pour que les dépenses de consommation continuent de croître à leur rythme actuel (graphique 6, partie A). L'investissement devrait rester morose, à cause de la contraction du crédit et des blocages dans la mise en œuvre des réformes structurelles destinées à améliorer le climat des affaires, qui pèsent sur la confiance. Les indicateurs de confiance se sont améliorés récemment. Les exportations augmenteront moins que pendant les années antérieures, en partie sous l'effet du ralentissement de la demande en provenance de la Chine et de l'Angola, mais elles continueront d'alimenter la croissance cette année et la suivante. Sur fond de mollesse de la croissance, de hausse du salaire minimum et de rigidités sur le marché du travail, la décure

du chômage devrait être bien plus lente qu'au cours des deux dernières années, et le taux chômage restera probablement supérieur à 10, soit l'un des plus élevés de toute l'UE.

Tableau 2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques [Projections à actualiser en fonction des chiffres des Perspectives économiques, n° 100]

Variation annuelle en pourcentage, volumes aux prix de 2012

	2012	2013	2014	2015	Prévisions	
	Prix courants (milliards EUR)				2016	2017
Produit intérieur brut (PIB)	168.4	-1.1	0.9	1.5	1.2	1.3
Consommation privée	111.6	-1.2	2.2	2.6	2.2	1.5
Consommation publique	31.2	-2.0	-0.5	0.6	0.1	0.3
Formation brute de capital fixe	26.7	-5.1	2.8	4.1	-1.5	1.2
Logement	5.0	-14.3	-8.6	3.1	2.2	2.0
Demande intérieure finale	169.5	-2.0	1.8	2.5	1.2	1.2
Formation de stocks ¹	-0.2	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	169.3	-2.0	2.2	2.5	1.2	1.2
Exportations de biens et de services	63.5	7.0	3.9	5.2	2.8	3.8
Importations de biens et de services	64.4	4.7	7.2	7.6	2.8	3.6
Exportations nettes ¹	-0.9	0.9	-1.2	-0.9	0.0	0.1
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	..	-0.4	-0.1	0.1	0.1	0.0
Ecart de production ²	..	-7.7	-6.8	-5.5	-4.4	-3.2
Emploi	..	-2.6	1.6	1.1	-0.3	0.7
Taux de chômage	..	16.2	13.9	12.5	12.1	11.5
Déflateur du PIB	..	2.3	1.0	1.9	1.2	1.0
Indice des prix à la consommation harmonisé	..	0.4	-0.2	0.5	0.3	0.8
Indice sous-jacent des prix à la consommation harmonisé	..	0.1	0.2	0.6	0.8	0.8
Taux d'épargne des ménages, net ³	..	-0.2	-2.5	-4.1	-3.4	-2.6
Balance courante ⁴	..	1.5	0.1	0.5	0.2	0.3
Solde financier des administrations publiques ⁴	..	-4.8	-7.2	-4.4	-2.9	-2.6
Solde sous-jacent des administrations publiques ²	..	-1.0	-0.1	-0.4	-0.4	-0.8
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	2.8	3.9	3.5	3.6	3.3
Dette brute des administrations publiques (définition de Maastricht) ⁴	..	129.0	130.2	129.0	128.3	128.3
Dette nette des administrations publiques ⁴	..	98.7	108.5	108.8	109.2	109.3
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	0.2	0.2	0.0	-0.2	-0.3
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	..	6.3	3.8	2.4	3.1	3.2

1. Contribution aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

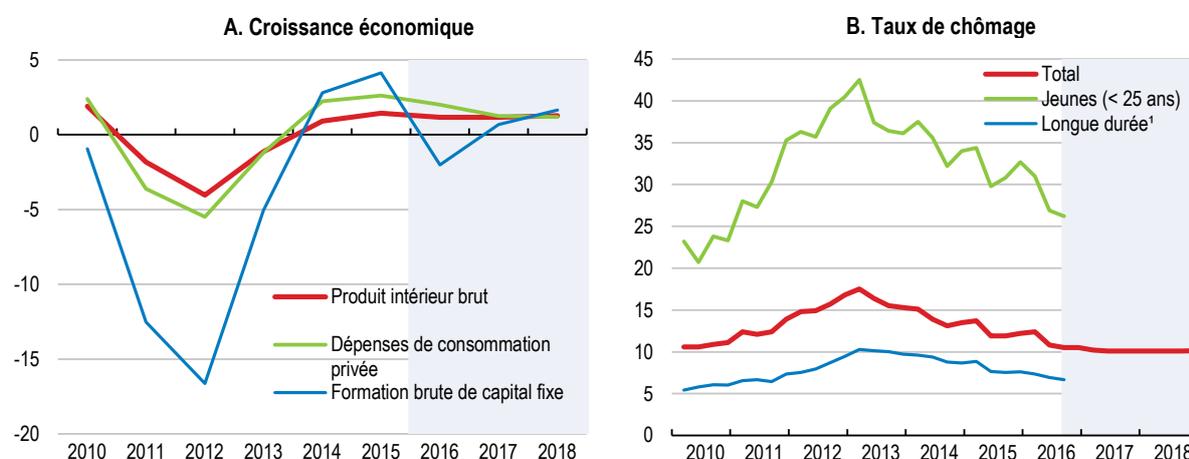
4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données) et projections tirées des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 99, juin.

Le chômage reflue, mais à 10.9 %, il est toujours à des niveaux trop élevés (graphique 6, partie B). Le taux de chômage des jeunes, qui s'établit à 26.9 %, montre qu'il subsiste des difficultés considérables sur le marché du travail. La hausse du chômage a été la principale cause du creusement des inégalités de revenus dans le sillage de la crise financière. Le chômage de longue durée a moins reculé que le taux de chômage général et se situe encore à 6.9 %, après avoir plafonné à 10 % en 2013.

Graphique 6. Croissance et chômage

En pourcentage



1. Chômeurs en recherche d'emploi depuis au moins 12 mois en pourcentage du total de la main-d'œuvre.

Source : OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données) et Banco de Portugal (2016), « General Statistics », *BPstat* (base de données).

Les risques de révision à la baisse des projections tiennent à la fragilité du système financier, très vulnérable aux chocs externes, ainsi qu'à l'endettement élevé des secteurs public et privé. Un abaissement de la note de la dette souveraine du Portugal pourrait compliquer l'accès aux financements extérieurs, notamment la capacité des banques à se financer auprès de la BCE. Le secteur bancaire continue de pâtir d'une faible rentabilité et d'un volume élevé de créances douteuses et litigieuses. La fragilité persistante du système bancaire, dans un contexte de croissance modeste, pourrait entraîner une détérioration des finances publiques. La confiance dans les établissements bancaires portugais pourrait aussi pâtir, par effet de contagion, d'une poursuite des difficultés des banques européennes. En revanche, réussir à orienter de manière plus déterminée l'action publique en faveur de la réduction de la dette des entreprises et de l'assainissement des bilans des banques, comme on le verra ci-après, pourrait permettre de rétablir la confiance et favoriser le déploiement de ressources plus importantes en direction de nouveaux investissements productifs. Au-delà de ces éléments à court terme, l'économie portugaise présente un certain nombre de vulnérabilités à moyen terme, qui tiennent notamment à l'importance des créances douteuses et litigieuses (encadré 1 et graphique 7). Une détérioration des échanges mondiaux pourrait aussi infléchir les perspectives de croissance des exportations.

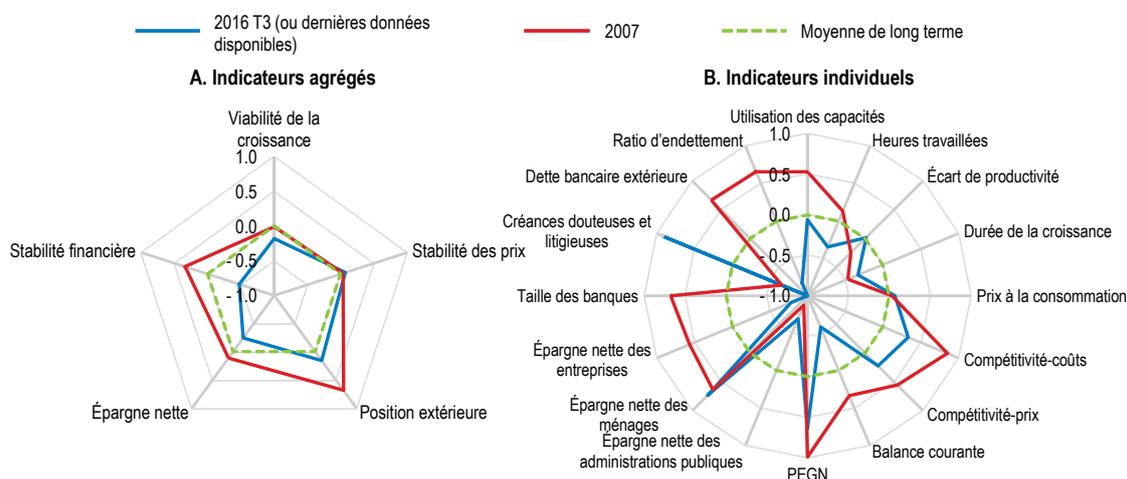
À l'avenir, conserver le rythme actuel de la croissance nécessitera d'améliorer le potentiel de croissance de l'économie, qui a sensiblement diminué après des années de faible hausse de l'investissement et de contraction du marché du travail (graphique 8). Des investissements plus vigoureux seront nécessaires pour reconstituer le stock de capital de l'économie et accompagner la poursuite du rééquilibrage structurel de l'économie au profit des secteurs exportateurs, qui constitue un des objectifs du programme national de réforme. Développer les compétences de la main-d'œuvre contribuera également à doper la croissance potentielle. L'investissement comme les compétences ont aussi des conséquences importantes sur la progression de la productivité multifactorielle, or, l'amélioration de la productivité est le point de départ d'une hausse des salaires et, partant, d'un relèvement des niveaux de vie à long terme.

Encadré 1. Incertitudes à moyen terme pesant sur les perspectives de croissance de l'économie portugaise

Incertitudes	Impact possible
Fragilité des banques	Une évolution défavorable dans le secteur bancaire, au Portugal ou au niveau européen, pourrait nécessiter un soutien des pouvoirs publics, alors même que la marge de manœuvre budgétaire est limitée, et un renflouement interne par des créanciers privés.
Stagnation et regain de tensions en Europe	Une reprise plus lente que prévu chez les principaux partenaires commerciaux européens réduirait la demande d'exportations portugaises.

Graphique 7. Facteurs de vulnérabilité macrofinancière

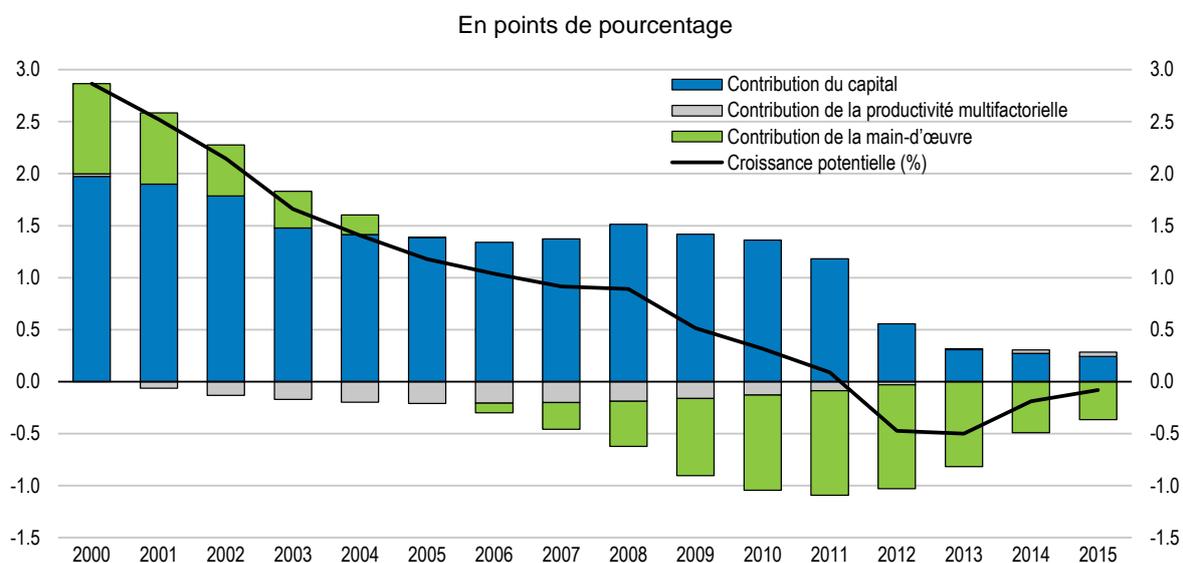
Écart des indicateurs par rapport à leur niveau moyen de long terme (0) calculé en temps réel, les écarts maximums représentant la vulnérabilité la plus forte (+1) et les écarts minimums la vulnérabilité la plus faible (-1)¹



- On calcule chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière en agrégeant (sous la forme d'une moyenne simple) des indicateurs de base normalisés. La viabilité de la croissance recouvre les indicateurs de base suivants : le taux d'utilisation totale des capacités industrielles, le nombre total d'heures travaillées divisé par la population d'âge actif (heures travaillées), la différence entre la croissance du PIB et la croissance de la productivité (écart de productivité), et un indicateur reflétant à la fois la longueur et la vigueur de la phase d'expansion consécutive au dernier point bas du cycle économique (durée de la croissance). La stabilité des prix prend en compte l'inflation globale et l'inflation sous-jacente (prix à la consommation) et se calcule comme suit : (inflation sous-jacente moins objectif d'inflation) + (inflation globale moins inflation sous-jacente) en valeur absolue. La position extérieure recouvre les indicateurs de base suivants : la moyenne du taux de change effectif réel (TCER) fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre et du TCER fondé sur l'indice des prix à la consommation (compétitivité-coûts) ; les prix relatifs des biens et services exportés (compétitivité-prix) ; le solde de la balance courante en pourcentage du PIB et la position extérieure globale nette (PEGN) en pourcentage du PIB. L'épargne nette recouvre : l'épargne nette des administrations publiques, des ménages et des sociétés, toutes exprimées en pourcentage du PIB. La stabilité financière recouvre : la taille des banques mesurée en pourcentage du PIB ; la part moyenne des créances douteuses et litigieuses des établissements non financiers et de celles des particuliers (créances douteuses et litigieuses) ; la dette bancaire extérieure en pourcentage du total des passifs des banques ; les capitaux et réserves exprimés en pourcentage du total des passifs (ratio d'endettement).

Source : Calculs de l'OCDE à partir de OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), août ; OCDE (2016), Principaux indicateurs économiques (base de données), août ; Banco de Portugal; and Thomson Reuters Datastream.

Graphique 8. La faiblesse de l'investissement et la contraction de la population active pèsent sur la croissance potentielle de l'économie



Source : OCDE (2016), « PIB par tête et croissance de la productivité », *Statistiques de l'OCDE sur la productivité* (base de données) et calculs effectués à partir de *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données).

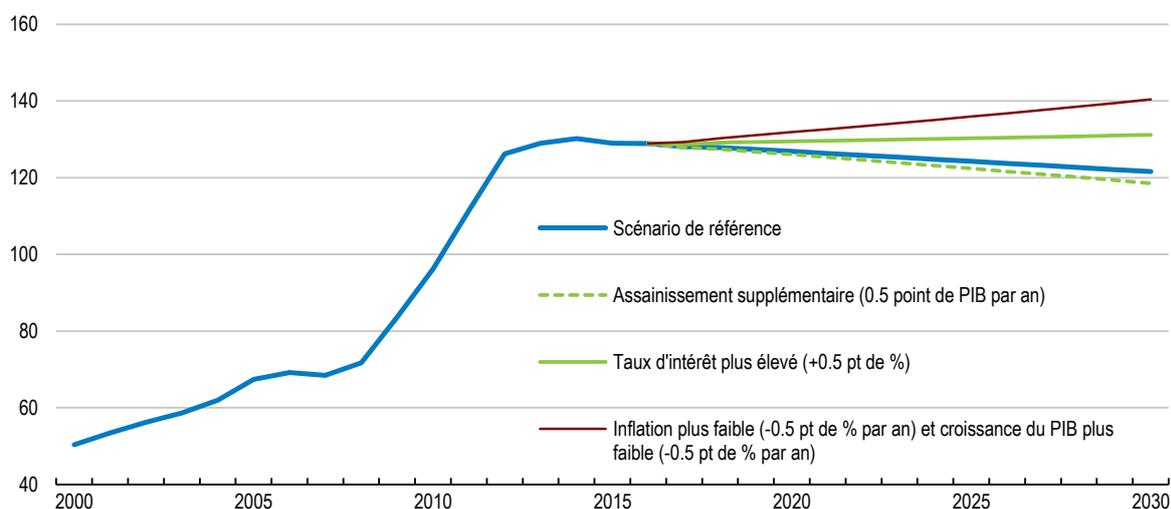
Gérer des marges de manœuvre budgétaires limitées

Le Portugal a réalisé des progrès considérables en termes de réduction de son déficit public depuis 2010, où il avait atteint un sommet de 11.2% du PIB. Une fois déduit le coût d'un sauvetage bancaire qui a représenté 1.4 % du PIB à la fin de 2015, le déficit de cette année-là s'établissait à 3.0 % du PIB, à proximité du plafond que le Portugal doit respecter. Ce niveau est en outre sensiblement inférieur à celui d'avant la crise, où le déficit budgétaire avait été en moyenne de 4.4 % du PIB entre 2000 et 2008. Le déficit structurel est inférieur à 1 % du PIB. L'orientation de la politique budgétaire est peu ou prou neutre en 2016 et en 2017. À court terme, une orientation budgétaire neutre semble adaptée, dans la mesure où la reprise économique reste fragile.

La politique budgétaire traverse néanmoins une passe difficile. Reporter l'assainissement des finances publiques pour soutenir la croissance n'est pas sans risque, dans la mesure où la viabilité budgétaire reste faible. La dette publique brute au sens de Maastricht s'établissait à 129.0 % du PIB à la fin de 2015, et sur la base des mesures prévues à l'heure actuelle, la dette publique ne devrait diminuer que très lentement, pour s'établir aux alentours de 120 % du PIB en 2030. Ce scénario de référence repose sur les prévisions qui figurent dans les dernières *Perspectives économiques de l'OCDE* jusqu'en 2017. Suivant d'autres scénarios envisageables, il se pourrait cependant que cette diminution de la dette publique ne se concrétise pas (graphique 9). Dans un scénario où les taux d'intérêt seraient supérieurs d'un demi-point de pourcentage à l'hypothèse retenue dans le scénario de référence, la dette publique resterait quasiment constante en proportion du PIB. Dans un scénario défavorable suivant lequel tant l'inflation annuelle que la croissance annuelle seraient inférieures de 0.5 point de pourcentage aux hypothèses retenues dans le scénario de référence, la dette publique augmenterait même en proportion du PIB. Les autres risques qui entourent la trajectoire de la dette publique résident dans une aggravation des difficultés du secteur bancaire, qui pourrait se traduire par des coûts budgétaires exceptionnels importants ayant des effets durables sur la dette. À l'inverse, un déficit public plus limité pourrait ramener la dette publique sur une trajectoire plus nettement orientée à la baisse. Un des scénarios illustrés par le graphique 9 consiste à poser l'hypothèse d'une hausse de l'excédent primaire d'un demi-point de PIB, en tenant compte de son impact sur la croissance.

Graphique 9. Scénarios d'évolution de la dette publique

Dette des administrations publiques, au sens de Maastricht, en pourcentage du PIB1



1. Le scénario de référence repose sur les prévisions réalisées pour le n° 99 des *Perspectives économiques de l'OCDE* jusqu'en 2017. Ensuite, il se fonde sur les hypothèses suivantes : une croissance du PIB réel de 1.2 % par an, un excédent primaire de 1.6 % du PIB en 2018 et 2019 puis de 1.5 % du PIB par la suite, et un taux d'intérêt effectif de 3.6 %. Ces hypothèses correspondent à celles retenues dans l'édition du printemps 2016 des *Perspectives de l'économie mondiale* du Fonds monétaire international (FMI).

Source: Calculs fondés sur OCDE (2016), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données).

Tant au chapitre des recettes qu'à celui des dépenses des comptes publics, il existe des possibilités de renforcer l'efficacité du secteur public et d'améliorer les résultats budgétaires. S'agissant des recettes, les taxes sur la consommation sont assorties d'exonérations et de taux réduits dont la portée est considérable. Le ratio des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) du Portugal, qui peut être considéré comme une mesure de l'efficacité de la TVA, est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 10, partie A). Il était notamment recommandé dans l'*Étude économique* de 2014 sur le Portugal de renforcer l'efficacité du système fiscal (tableau 3).

Les allègements de TVA instaurés récemment pour les repas au restaurant vont réduire encore l'efficacité de cet impôt, alors qu'il est peu probable qu'ils exercent sur l'emploi les effets positifs escomptés, et ils devraient être évalués avec soin. L'expérience de la France laisse à penser que les effets de ce type de mesure sur l'emploi sont des plus limités, en particulier au regard des pertes de recettes fiscales qui en découlent (DG Trésor, 2011 ; Cour des Comptes, 2015). En outre, il s'agit d'une mesure régressive en soi, puisque les ménages aisés tendent à consommer nettement plus de repas au restaurant que les autres. Les taxes spécifiques sur la consommation applicables aux carburants, aux véhicules et au tabac ont été relevées parallèlement à une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais les droits d'accise sur les carburants sont toujours plus faibles pour le gazole que pour l'essence, bien que rien ne le justifie d'un point de vue environnemental (Harding, 2014). Les dépenses fiscales liées aux taux réduits d'imposition des carburants dont bénéficient les secteurs de l'agriculture et de la pêche devraient être reconsidérés.

Les dépenses publiques de personnel augmentent de nouveau (graphique 10, partie B). On s'attendait certes à ce que les réductions de salaires intervenues précédemment dans le secteur public ne puissent être

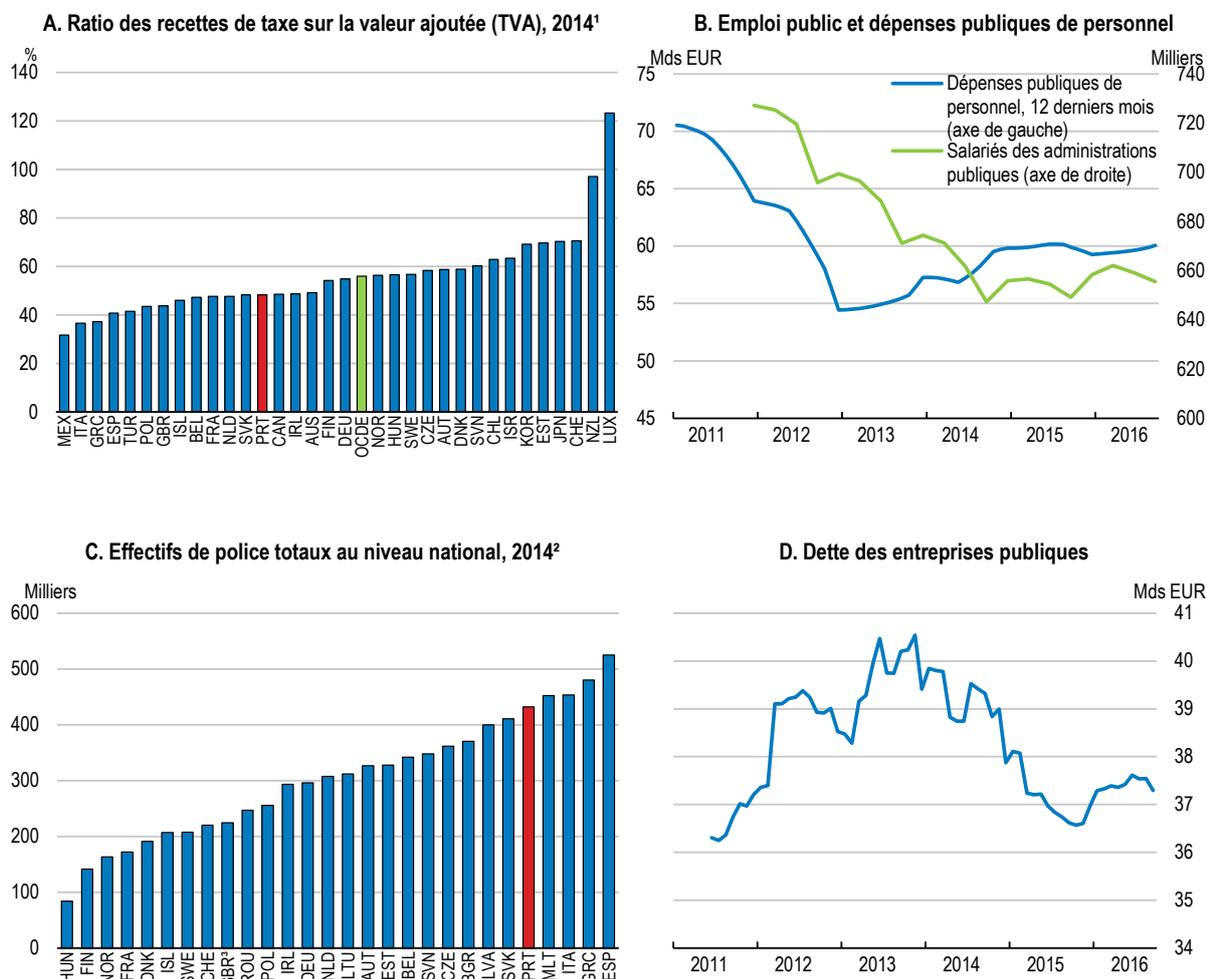
pérennisées (OECD, 2014a), mais une semaine de travail de 35 heures a été rétablie pour la plupart des fonctionnaires, et le mouvement de baisse de l'emploi public, dont la poursuite avait été recommandée dans l'*Étude économique de l'OCDE* de 2014 sur le Portugal, s'est inversé (tableau 3). L'emploi public a augmenté de 0.8 % en un an jusqu'à la mi-2016 (graphique 10, partie B). Il faudra surveiller attentivement l'évolution de la situation pour vérifier si l'engagement de procéder à une embauche pour deux départs en retraite est respecté. Pour l'heure, des pénuries de main-d'œuvre dans certains domaines se conjuguent à des signes de sureffectifs dans d'autres, comme les forces de sécurité et l'enseignement. Ainsi, avec 432 policiers pour 100 000 habitants, le Portugal se caractérise par une densité policière supérieure de 36 % à la moyenne des pays de l'Union européenne (UE) (graphique 10, partie C). Dans l'enseignement, la baisse du nombre d'élèves ne s'est pas intégralement traduite par des ajustements du nombre d'enseignants. Un gel nominal obligatoire et général des consommations intermédiaires publiques présente des risques importants de mise en œuvre et pourrait ne pas déboucher sur une maîtrise durable des dépenses, dans la mesure où l'on pourrait en principe réduire ces consommations intermédiaires en embauchant du personnel pour lui confier des tâches qui étaient précédemment externalisées. Un examen des dépenses consacrées à la santé, à l'enseignement, aux marchés publics et aux achats des entreprises publiques est en cours. Il faudrait donner suite aux conclusions de cet examen, afin de réaliser des gains d'efficacité durables. Les mesures prises pour améliorer l'efficacité des dépenses sociales, notamment le fait que les programmes d'aide sociale soient davantage soumis à conditions de ressources et que les bénéficiaires de prestations d'assurance maladie soient plus fréquemment contrôlés, sont bienvenues, mais une forte incertitude prévaut quant à la mesure dans laquelle les améliorations prévues se concrétiseront, en particulier à court terme.

Les éléments de passif éventuel représentent également une menace pour la viabilité des finances publiques. La dette des entreprises publiques a augmenté récemment (graphique 10, partie D). Ces entreprises restent déficitaires, même si leurs pertes globales ont sensiblement diminué ces dernières années et certaines ont commencé à enregistrer des résultats d'exploitation positifs. Les pertes d'exploitation ont été supérieures aux prévisions budgétaires en 2015, en grande partie du fait des hôpitaux publics. Une augmentation des pertes pourrait finir par dégrader la situation des finances publiques. Les partenariats public-privé (PPP) constituent une autre source de passif éventuel. La renégociation réussie des PPP relatifs aux autoroutes se traduira par une économie de 13 % par rapport au montant initial des engagements sur la durée de vie du projet, et la renégociation de sept autres PPP routiers est en passe d'être menée à bien par un autre groupe ad hoc relevant du ministère des Finances, l'Unité technique d'accompagnement des projets (UTAP, *Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos*). Compte tenu de la réussite de l'UTAP, le gouvernement devrait envisager d'élargir la portée de son mandat aux PPP locaux ainsi qu'aux secteurs de l'eau, des eaux usées et des déchets.

Les coûts liés au vieillissement démographique devraient augmenter sensiblement, mais resteront gérables. Compte tenu des évolutions démographiques, le taux de dépendance des personnes âgées va fortement augmenter (graphique 11) et les dépenses publiques de pensions devraient passer de 13.8 % du PIB actuellement à 15 % du PIB en 2033, avant de reculer à 13.1 % du PIB en 2060 (European Commission, 2015). Néanmoins, de récentes modifications apportées aux politiques publiques ont fait monter les coûts liés au vieillissement au-dessus de ces projections, qui ne tenaient pas compte de la fin d'un gel des retraites anticipées (à l'âge de 60 ans avec 40 années de cotisation) ni des récents projets d'instauration de conditions plus généreuses pour la retraite anticipée. Les pouvoirs publics ont réussi à faire en sorte que les coûts liés au vieillissement démographique soient relativement gérables, par comparaison avec d'autres pays européens, au prix d'un transfert de la charge de l'ajustement sur les générations futures. Sur la base des mesures prévues actuellement, le taux de remplacement brut (le niveau de prestations de retraite mesuré en pourcentage du niveau des salaires de la population d'âge actif) des individus qui partiront à la retraite en 2060 ne sera que légèrement supérieur à la moitié de celui des personnes ayant pris leur retraite en 2013. Des « clauses de maintien des droits acquis » ont exonéré les retraités actuels des réductions de pension, et la Constitution limite fortement le type de modifications des paramètres clés du système qui serait nécessaire pour améliorer le partage de la charge entre générations.

Graphique 10. Éléments des recettes et des dépenses publiques

Pourcentage, 2014¹

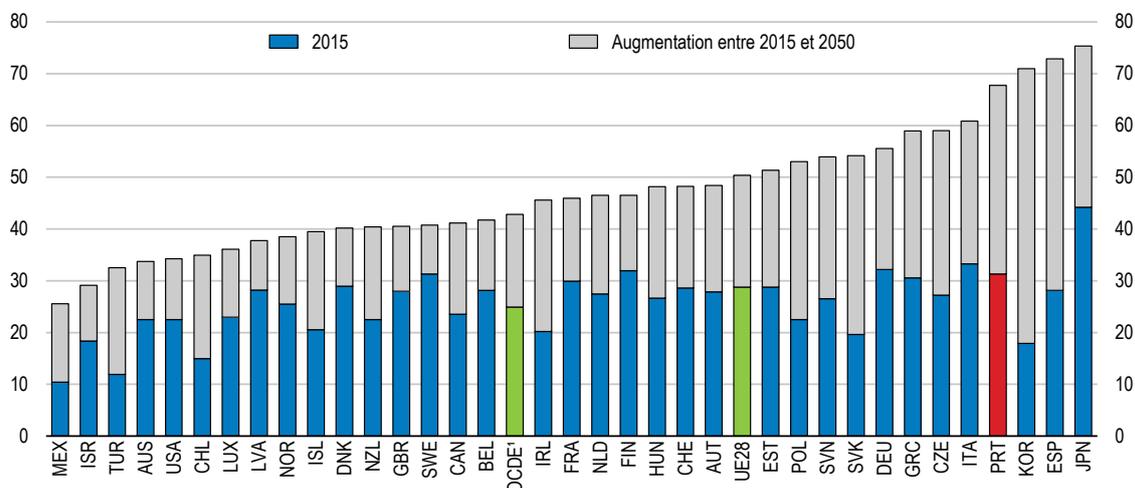


1. Le ratio des recettes de TVA (RRT) est égal au rapport entre les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale. L'agrégat OCDE est une moyenne simple des données présentées (hormis celles se rapportant à la Lettonie), et les données relatives au Canada et à Israël couvrent uniquement la TVA fédérale.
2. Personnel des organismes publics dont les principales fonctions sont la prévention, la détection et l'instruction des infractions ainsi que l'arrestation de leurs auteurs présumés, à l'exclusion du personnel de soutien comme les secrétaires et employés de bureau.
3. Angleterre et pays de Galles uniquement.

Sources : Calculs fondés sur OCDE (2016), Base de données fiscales de l'OCDE, Statistiques des recettes publiques de l'OCDE et Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (bases de données) ; Banque du Portugal ; Direction générale de l'administration et de l'emploi public (DGAEP, *Direção Geral da Administração e do Emprego Público*) – Système d'information sur l'organisation de l'État (SIOE, *Sistema de Informação de Organização do Estado*) ; et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

Graphique 11. Le taux de dépendance des personnes âgées va augmenter

Population âgée de 65 ans ou plus en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



1. Y compris la Lettonie.

Source : OCDE (2016), « Statistiques de la population active : Projections de la population », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données).

Tableau 3. Recommandations antérieures de l'OCDE sur la politique budgétaire

Recommandations de l'Étude économique de 2014	Mesures prises depuis 2014
Mener à bien l'assainissement budgétaire structurel prévu, mais laisser jouer les stabilisateurs automatiques.	Malgré un certain dérapage par rapport aux objectifs fixés, le Portugal a réalisé des progrès considérables en termes de réduction de son déficit public depuis 2010.
Continuer à améliorer l'efficacité du secteur public en réduisant encore les effectifs dans la fonction publique.	Le mouvement de baisse de l'emploi public s'est inversé.
Renforcer l'efficacité du système fiscal, notamment en supprimant des exonérations et des dépenses fiscales.	Les taxes sur la consommation restent assorties d'exonérations et de taux réduits dont la portée est considérable, notamment le taux réduit de TVA applicable aux repas au restaurant qui a été instauré récemment.

Préserver la stabilité financière

La capitalisation des banques s'est améliorée aussi bien en termes non pondérés qu'en termes pondérés en fonction des risques (graphique 12, parties A à C, tableau 4). De manière plus générale, l'évolution du bilan des banques côté passif révèle un retour à un modèle plus classique d'intermédiation financière. Le financement par les dépôts a augmenté, tandis que le financement sur les marchés interbancaire ou monétaire, qui constituait une source de vulnérabilité avant la crise, a sensiblement diminué et n'est plus significatif. Les financements de la Banque centrale européenne (BCE) ont indéniablement permis de soutenir les banques, mais certains risques pèsent sur leur pérennité, dans la mesure où les banques utilisent essentiellement des obligations d'État nationales comme garantie pour ces financements. Or, seuls les instruments de dette publique classés dans la catégorie « investissement » sont admis à titre de garantie par la BCE, et à l'heure actuelle, une seule des quatre agences de notation dont les évaluations sont prises en compte a maintenu la dette souveraine du Portugal dans cette catégorie.

Encadré 2. Aides d'État apportées précédemment aux banques au Portugal

Des fonds publics ont été injectés à hauteur de 11.8 milliards EUR dans le système bancaire portugais entre 2008 et 2014, selon la Cour des comptes du Portugal, soit l'équivalent de 6.6 % du PIB en 2015.

Les aides de l'État à la recapitalisation des banques ont en grande partie pris la forme d'instruments de dette convertibles sous condition, qui étaient rémunérés aux alentours de 8.5 % par an. Dans la mesure où ce rendement était nettement supérieur au taux débiteur moyen, cela a mis à mal la rentabilité déjà faible des banques portugaises.

Les aides de l'État ont été accrues dans le cadre du programme d'ajustement économique 2011-14 du Portugal, qui comprenait un dispositif de soutien à la solvabilité des banques, doté de 12 milliards EUR. Un montant de 7.25 milliards EUR a été mobilisé au titre de ce dispositif pour la recapitalisation de quatre banques. Contrairement à ce qui s'est passé en Irlande et en Espagne, le programme d'ajustement économique du Portugal, doté de 78 milliards EUR, n'a pas été spécifiquement axé sur le secteur financier, même si 12 milliards EUR ont été consacrés à ce secteur – sachant que ce montant n'a pas été entièrement utilisé.

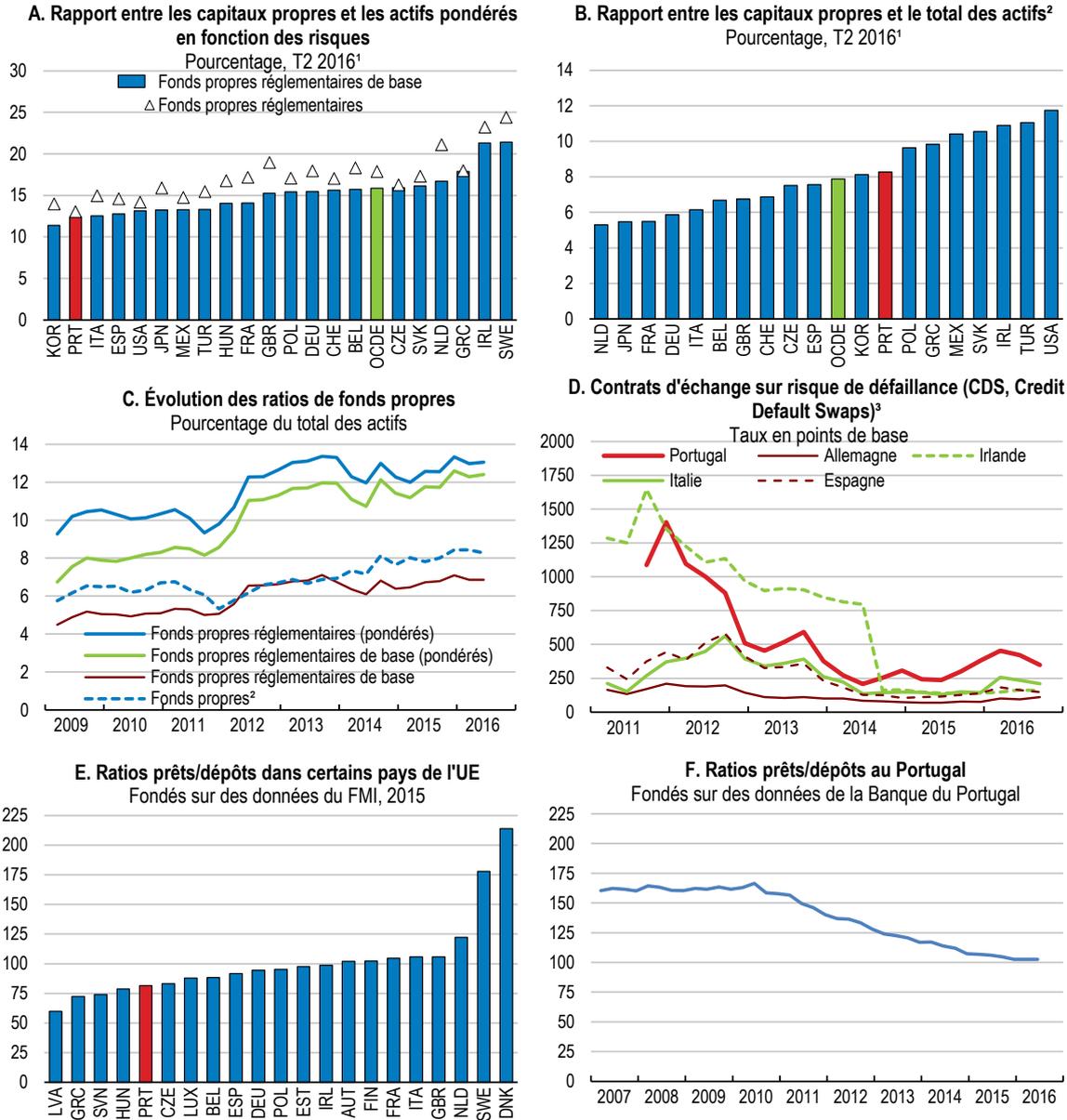
En 2008, la nationalisation de l'établissement Banco Português de Negócios (BPN) a constitué la première opération de sauvetage réalisée par l'État dans le système bancaire portugais. En 2011, BPN a été vendu à une autre banque privée.

En 2008, Banco Privado Português (BPP), une petite banque représentant moins de 1 % des actifs du système bancaire portugais, a reçu une garantie de l'État à hauteur de 450 millions EUR. À la suite d'allégations de fraude, la Banque du Portugal a ordonné la liquidation de BPP et lui a retiré son agrément bancaire en avril 2010.

En 2014, Banco Espírito Santo (BES), qui était à l'époque le deuxième groupe bancaire privé du Portugal et employait près de 10 000 personnes, a fait l'objet d'une procédure de résolution des défaillances. La plupart de ses éléments d'actif et de passif ont été transférés à Novo Banco, une banque-relais créée récemment, dans laquelle ont été injectés 4.9 milliards EUR de capitaux par le Fonds de résolution portugais, lequel a bénéficié à son tour d'un prêt de 3.9 milliards EUR de l'État. Il existe un projet de privatisation de Novo Banco. Le sauvetage de BES en 2014 a eu un impact budgétaire équivalent à 2.8 % du PIB.

En janvier 2013, l'État portugais a injecté 1.1 milliard EUR dans Banco Internacional do Funchal (BANIF), le septième groupe bancaire du Portugal, dont le total des actifs se montait à 12.8 milliards EUR en juin 2015. Ce soutien n'a pas permis de résoudre les difficultés financières de BANIF et en 2015, le gouvernement a décidé de vendre ce groupe à une banque privée pour 150 millions EUR dans le cadre d'un mécanisme de résolution. Cette vente a été assortie d'une aide publique de 2.26 milliards EUR destinée à couvrir des aléas futurs, dont 1.76 milliard EUR provenait du budget de l'État et 489 millions EUR du fonds de résolution bancaire du pays. Le soutien public apporté à BANIF a creusé le déficit budgétaire de 1.4 point de PIB en 2015

Graphique 12. Indicateurs relatifs au secteur bancaire



1. Ou dernier trimestre connu (T2 2014 pour la Corée). L'agrégat OCDE inclut la Lettonie et est une moyenne non pondérée des dernières données disponibles concernant 32 pays dans la partie A, et 28 pays dans la partie B.
2. Rapport entre le total du capital social et des réserves (tels qu'ils figurent dans le compte de patrimoine sectoriel) et le total des actifs.
3. Créances privilégiées à 5 ans, écart de taux moyen entre l'entité considérée et la courbe de référence pertinente ; données en fin de trimestre. Dans le cas du Portugal, la série de données représentée correspond à la moyenne des données relatives à deux établissements bancaires, Banco Comercial Portugais et Banco BPI ; s'agissant des autres pays, le nombre de banques utilisé pour le calcul dépend des données disponibles.

Sources : Fonds monétaire international (FMI) ; Thomson Reuters ; Banque du Portugal et Banque centrale européenne (BCE).

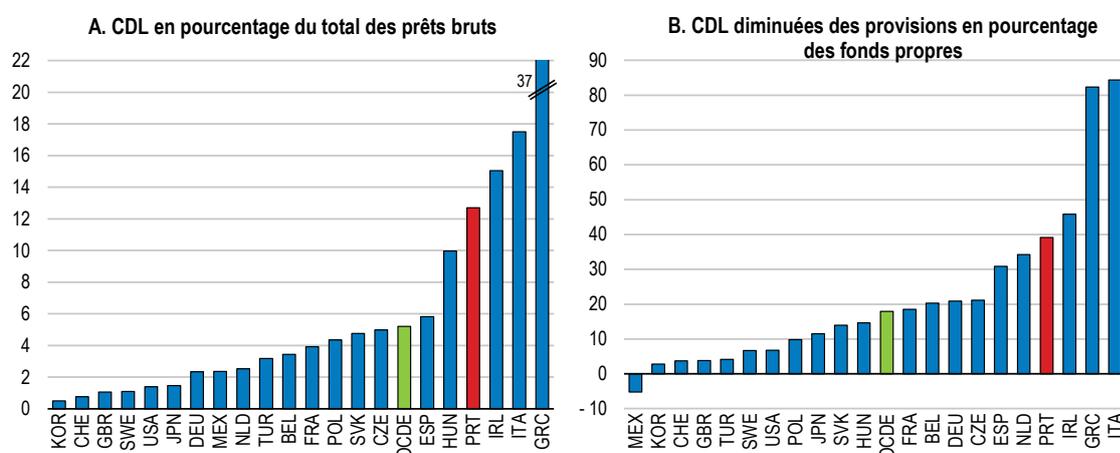
La faiblesse de leur rentabilité représente un problème majeur pour les banques, et fait obstacle à la reconstitution de leurs fonds propres à partir de bénéfices non distribués. Les banques sont devenues de plus en plus tributaires des dépôts en tant que source de financement (graphique 12, parties E et F). Dans la mesure où l'on trouve au Portugal 54 agences bancaires pour 100 000 habitants, alors que la moyenne de la zone euro est de 28, les banques portugaises ont encore des marges de manœuvre pour réduire leurs charges d'exploitation. La valeur de marché des banques portugaises a diminué de plus de 80 % au cours des 5 dernières années, soit nettement plus que dans d'autres pays de la zone euro. Les marchés continuent par ailleurs de considérer les banques portugaises comme plus risquées que leurs homologues européennes, ainsi que le montre le niveau plus élevés des taux des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*) de ces établissements (graphique 12, partie D).

Le surendettement marqué des entreprises et la faible capitalisation des sociétés non financières se traduisent par la présence d'actifs dégradés hérités du passé au bilan des banques. À la différence de celui de l'Espagne, le programme d'aide extérieure du Portugal ne prévoyait pas d'assainissement important des bilans bancaires *via* la création d'une structure de défaillance, les marges de manœuvre budgétaires disponibles ayant été jugées insuffisantes. Néanmoins, l'État est venu en aide à des banques de manière répétée (encadré 2). À la fin de 2015, 11.9 % de l'ensemble des prêts étaient des créances douteuses ou litigieuses (CDL) d'après les données du FMI, de sorte que le Portugal affichait un des niveaux de CDL les plus élevés d'Europe, tant en pourcentage du volume des prêts bruts qu'en pourcentage des fonds propres des banques (graphique 13, partie A). Certains établissements bancaires sont plus affectés que d'autres, puisqu'une grande banque affiche un ratio de CDL proche de 23 % tandis que ceux de deux autres grandes banques sont inférieurs à 5 %. Dans la catégorie des prêts aux entreprises, 19.7 % sont des créances douteuses ou litigieuses, dont une grande partie depuis plus de 3 ans. Les CDL représentent plus de 30 % des fonds propres des banques diminués de leurs provisions, ce qui pourrait se traduire par des besoins de recapitalisation considérables si la valeur des garanties se révélait plus faible que prévue (graphique 13, partie B). Résoudre rapidement le problème des CDL est un enjeu clé pour le Portugal et exige une approche globale.

Des incitations réglementaires plus fortes pourraient amener les banques à résoudre le problème des CDL qu'elles détiennent de longue date. Des exigences de fonds propres différenciées pourraient permettre de récompenser les banques qui mettent en œuvre un plan crédible et suffisamment ambitieux de restructuration de leurs créances douteuses ou litigieuses, ce qui pourrait leur faciliter la tâche pour lever de nouveaux capitaux. Un tel système pourrait également prévoir des pénalités pour les banques qui ne soumettent pas un tel plan, ou ne se conforment pas au plan approuvé par l'autorité de tutelle. En outre, on pourrait appliquer des coefficients de pondération des risques différents aux nouvelles CDL et à celles dont la durée d'inscription au bilan serait supérieure à un certain seuil, ce qui renforcerait les incitations à passer en charge ou à céder les CDL détenues de longue date (OECD, 2016b). On pourrait également envisager d'instaurer des règles d'application plus strictes concernant les modalités de passation en charge, les produits d'intérêts courus sur les CDL et les mécanismes d'évaluation des garanties restantes. Certaines de ces approches ont déjà été utilisées avec succès dans d'autres pays. Ainsi, l'Espagne a imposé une réduction progressive de la valeur des garanties d'emprunt au bout de deux ans. Les efforts déployés par les banques pour réduire leurs encours de CDL pourraient être facilités par un traitement fiscal plus favorable des provisions pour pertes sur prêts, qui ne peuvent actuellement être déduites des bénéfices imposables que si le prêt considéré a été effectivement passé en charges.

Graphique 13. Créances douteuses ou litigieuses (CDL)

Pourcentage, T2 2016¹



1. Les données se rapportent au 4^e trimestre (T4) de 2015 ou à la dernière période connue, à savoir : T3 pour le Japon ; T2 pour l'Italie, le Royaume-Uni et la Suisse ; et 2014 pour l'Allemagne et la Corée. L'agrégat OCDE est une moyenne simple des dernières données disponibles sur les pays membres de l'Organisation, à l'inclusion de la Lettonie.

Source : FMI (2016), *Indicateurs de solidité financière* (base de données), Fonds monétaire international.

Renforcer le financement de l'investissement

La contraction du crédit au secteur des entreprises se poursuit, essentiellement du fait du secteur de la construction. Les prêts aux entreprises exportatrices augmentent. Les coûts d'emprunt restent plus élevés qu'en Espagne ou en Italie, mais ces écarts sont revenus à leur niveau d'avant la crise (graphique 14, parties A et B). La dette des sociétés non financières représente 145 % du PIB sur une base non consolidée (graphique 14, partie C), ce qui place les entreprises portugaises parmi les plus lourdement endettées d'Europe. Depuis qu'elle a atteint un pic de 168 % du PIB en 2013, la dette des entreprises a enregistré selon les données de l'OCDE une baisse de 14.4 points de PIB, résultant dans une large mesure de la sortie du marché d'entreprises fortement endettées, plutôt que du désendettement d'entreprises existantes (Bank of Portugal, 2015). Plus de 50 % de l'encours de prêts aux entreprises sont détenus par des entreprises qui sont considérées comme inactives (European Commission, 2016b). Environ 16 % des prêts aux entreprises sont en souffrance (graphique 14, partie D).

Le surendettement des entreprises limite le montant des ressources financières pouvant être affectées au financement de l'investissement, dans la mesure où il bloque des fonds dans des entreprises aux capacités d'investissement restreintes, dont certaines ne sont peut-être pas viables à long terme compte tenu de la charge actuelle de leur dette. En 2014, dernière année pour laquelle on dispose de données sur les comptes des entreprises, 30 % des entreprises portugaises ont consacré 100 % de leurs flux de trésorerie au service de leurs obligations financières, et 21 % d'entre elles se caractérisaient par une dette supérieure à 100 % de leur valeur ajoutée brute annuelle. Il est certes possible que la demande de crédit soit faible, mais différer la sortie du marché d'entreprises « zombies », non viables, peut absorber des ressources financières qui pourraient être employées de manière plus productive pour financer de nouvelles activités et le développement d'entreprises viables (Adalet McGowan *et al.*, 2017 ; Andrews and Cingano, 2014).

Parallèlement à la modification du cadre de surveillance, les autorités devraient contribuer activement au développement des marchés des créances compromises, afin d'aider les banques à assainir leur bilan. Les sociétés de gestion d'actifs spécialisées dans les actifs compromis peuvent offrir un marché liquide pour les CDL, et sont souvent plus aptes à gérer les créances dépréciées que les banques compte tenu de leur

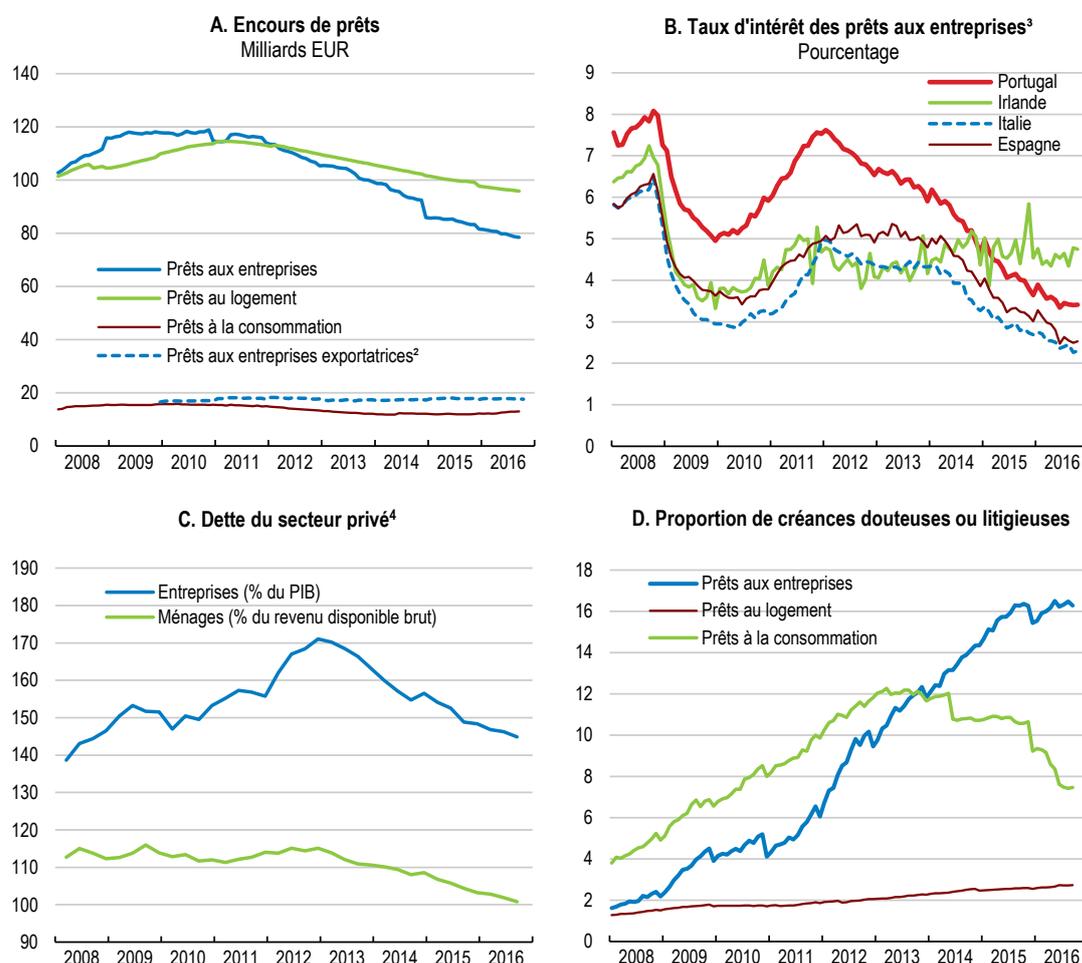
expérience, des économies d'échelle qu'elles peuvent réaliser et des meilleures technologies dont elles disposent. La titrisation des créances compromises collectées par une société de gestion d'actifs permet de créer des actifs qui peuvent intéresser un plus large éventail d'investisseurs, en particulier s'il existe un mécanisme unique, transparent et standardisé de titrisation des prêts accordés aux PME. En outre, cela peut réduire l'écart de prix subsistant entre ce que les investisseurs sont prêts à payer et ce que les banques espèrent recouvrer. Le soutien de l'État pourrait prendre la forme de garanties fournies pour les tranches de rang supérieur des titres de dette compromis, et l'ampleur des effets externes induits par de volumineux encours de CDL sur l'investissement et la croissance justifie que le secteur public contribue à réduire cet écart de prix, même si les avantages escomptés doivent être soigneusement mis en balance avec les marges de manœuvre budgétaires limitées dont disposent les pouvoirs publics pour une telle intervention.

Néanmoins, l'autre solution, consistant à tabler sur le fait que le problème se règlera de lui-même avec le temps, constitue également une stratégie risquée, non seulement parce qu'elle compromet la solidité des bilans des banques, mais aussi parce que l'investissement et la croissance pourraient être pris en otages pendant les années à venir. L'utilisation des fonds publics a été récemment limitée par les nouvelles règles de l'UE concernant les aides d'État. Les autorités devraient chercher à obtenir des éclaircissements avec la Commission européenne sur la portée que pourrait avoir leur intervention. En principe, des clauses dérogatoires, comme celles qui autorisent les aides visant à corriger des défaillances du marché ou à remédier à une perturbation grave de l'économie, pourraient être invoquées, compte tenu de la dimension systémique du problème des CDL au Portugal (OECD, 2016b).

Une stratégie globale visant à réduire l'endettement des entreprises et à améliorer l'accès aux financements des investissements ne devrait pas se limiter au seul secteur bancaire. L'existence de procédures d'insolvabilité fonctionnant correctement est cruciale pour restructurer les entreprises viables et permettre un recouvrement rapide des actifs des entreprises non viables, avant qu'ils ne perdent de la valeur. Un tel cadre permettrait d'améliorer les taux de recouvrement et de réduire le coût du retrait des CDL des bilans des banques.

Les procédures d'insolvabilité se sont améliorées depuis 2012 (tableau 4). Malgré ces progrès, les procédures judiciaires d'insolvabilité durent toujours en moyenne 2 ans, ce qui représente un résultat moyen pour l'UE et inchangé par rapport à il y a dix ans, alors que les bonnes pratiques observées en la matière en Irlande, au Japon, en Belgique ou au Royaume-Uni laissent à penser que les problèmes d'insolvabilité peuvent être résolus en moins d'un an (graphique 15, partie A). Des procédures d'insolvabilité rapides se traduisent par une amélioration de la valeur de recouvrement des prêts compromis et une élévation des cours des titres adossés à des CDL, ce qui implique qu'une accélération des procédures d'insolvabilité serait très bénéfique pour le Portugal. En élargissant le champ des possibilités de prise de décision à une majorité simple des créanciers, on peut favoriser une restructuration en temps opportun des entreprises viables. En Espagne, la possibilité de prendre des décisions à la majorité simple a été créée dans le cadre d'une réforme des procédures d'insolvabilité qui a permis de les raccourcir et de réduire la proportion d'entreprises mises en liquidation (Adalet McGowan and Andrews, 2016). Supprimer le droit de veto des autorités fiscales et des organismes de sécurité sociale pourrait également améliorer la situation à cet égard, sachant que l'expérience du Brésil montre qu'une réduction de ce type de privilège accordé aux créanciers publics peut accélérer les procédures d'insolvabilité et améliorer les taux de recouvrement (Araújo *et al.*, 2012 ; Arnold and Flach, 2016). Dans le cadre du programme *Capitalizar*, il est actuellement prévu d'améliorer la coordination entre différents créanciers du secteur public.

Graphique 14. Indicateurs financiers¹



1. Les entreprises désignent ici les sociétés non financières (SNF) et les prêts désignent les crédits accordés par les institutions financières monétaires.
2. Entreprises privées dont les exportations représentent plus de 50 % de leur chiffre d'affaires, ou dont les exportations représentent plus de 10 % de leur chiffre d'affaires et se montent à plus de 150 000 EUR.
3. Prêts d'un montant inférieur ou égal à 1 million EUR. Nouveaux contrats pour lesquels la période de fixation initiale du taux est inférieure un an.
4. La dette du secteur non financier présentée ici recouvre les prêts, les titres de créance et les crédits commerciaux. Le secteur des ménages comprend les institutions sans but lucratif au service des ménages.

Source : Banque du Portugal (2016), Base de données *Bpstat* ; et BCE (2016), Entrepôt de données statistiques (*Statistical Data Warehouse*), Banque centrale européenne.

En outre, investir davantage de ressources dans les capacités du système judiciaire pourrait aussi contribuer à raccourcir les procédures d'insolvabilité. On pourrait transférer encore davantage de juges aux tribunaux de commerce, qui semblent constituer les instances les plus surchargées du système judiciaire. Offrir davantage de formations spécialisées aux juges pourrait déboucher sur une accélération des procédures et une amélioration des taux de recouvrement, ainsi que tendent à l'indiquer des données internationales (OCDE, 2013 ; World Bank, 2004). D'après une étude consacrée à une réforme du régime de faillite mise en œuvre au Brésil, les entreprises exerçant leurs activités dans des circonscriptions judiciaires où l'engorgement des tribunaux était relativement limité se caractérisaient par un meilleur accès au crédit et une plus forte croissance de leurs investissements que celles qui se trouvaient dans des circonscriptions judiciaires où l'engorgement des tribunaux était relativement marqué (Ponticelli and Alencar, 2016).

Compte tenu des réformes de 2012, à bien des égards, le système juridique d'insolvabilité soutient maintenant bien la comparaison avec ceux d'autre pays en théorie (World Bank, 2014), mais on observe des différences entre les règles en vigueur et leur application effective. Un des piliers des réformes du système d'insolvabilité a résidé dans la mise en place de procédures de règlement extrajudiciaire en 2012. Néanmoins, celles-ci ont eu moins de succès que prévu. Le taux d'approbation des règlements extrajudiciaires n'est que de 50 % et leur durée est régulièrement nettement supérieure aux 4 mois autorisés pour les négociations extrajudiciaires par la législation des États-Unis, par exemple (graphique 15, partie B). Les données relatives à la durée moyenne des procédures de règlement extrajudiciaire ne permettent pas de tirer des conclusions. Selon les statistiques officielles, leur durée moyenne est proche de 5 mois, alors qu'elle serait de 7 mois d'après des analystes du secteur privé (APAJ, 2015). Accorder aux débiteurs une suspension des procédures visant leurs actifs et leur laisser le temps nécessaire à une restructuration est un élément essentiel des procédures de règlement extrajudiciaire, mais des suspensions d'une durée excessive risquent de créer des possibilités d'abus.

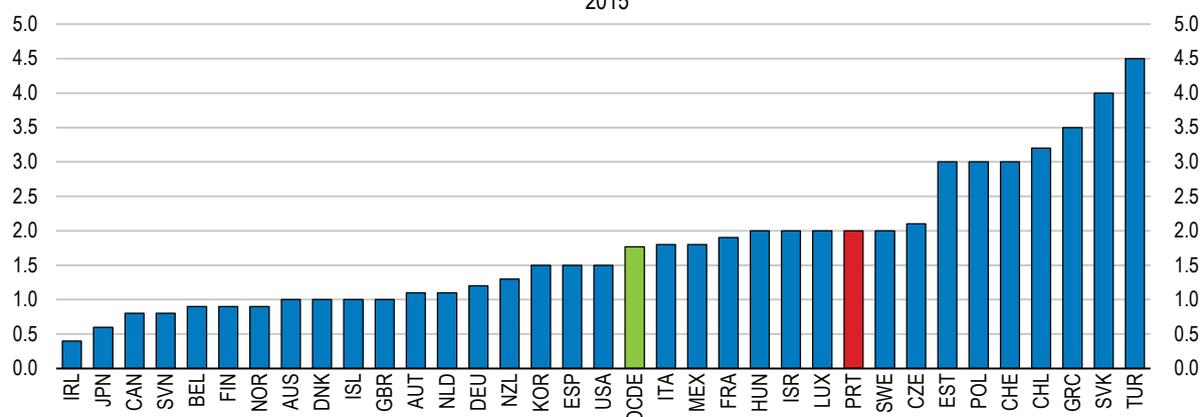
Les droits de veto que détiennent de fait les autorités fiscales et les organismes de sécurité sociale débouchent souvent sur l'échec de ces procédures, dans la mesure où les créanciers du secteur public sont dans l'impossibilité d'accepter une réduction de leurs créances ou même de définir leur position dans le temps (APAJ, 2015). Les projets de mesures récemment annoncés en vue d'améliorer la flexibilité et la coordination des créanciers du secteur public dans le cadre des procédures d'insolvabilité vont dans la bonne direction, mais elles devraient être mises en œuvre avant le troisième trimestre de 2017, comme l'envisagent les autorités actuellement. Il est d'une importance cruciale que les créanciers et les administrateurs judiciaires aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir évaluer le potentiel économique d'une entreprise en difficulté ou la valeur de ses actifs, mais les administrateurs judiciaires ne peuvent actuellement effectuer des inspections sur place. Compte tenu de l'existence d'éléments indiquant que des propriétaires/gestionnaires ont utilisé la procédure dans le seul but de gagner du temps et/ou de faire sortir des actifs corporels du périmètre de leur entreprise, il semble nécessaire d'améliorer le système de contrôle, notamment en instaurant un délai général de carence durant laquelle la même entreprise ne peut engager une nouvelle procédure. À la différence des procédures d'insolvabilité classiques, les procédures de règlement extrajudiciaire peuvent être validées par une majorité simple des créanciers concernés.

La différence de traitement fiscal entre la dette et les fonds propres des entreprises a également incité celles-ci à accumuler des montants excessifs de dette. Si les charges d'intérêts sont déductibles des bénéfices imposables des sociétés, le rendement des fonds propres ne l'est pas. Pour la majorité des entreprises portugaises, qui sont de taille très modeste et peu susceptibles de se financer sur les marchés boursiers, la neutralité fiscale a d'autant plus son importance qu'il est courant que les propriétaires et dirigeants de sociétés consentent des prêts à leurs propres entreprises plutôt que de leur apporter des fonds propres.

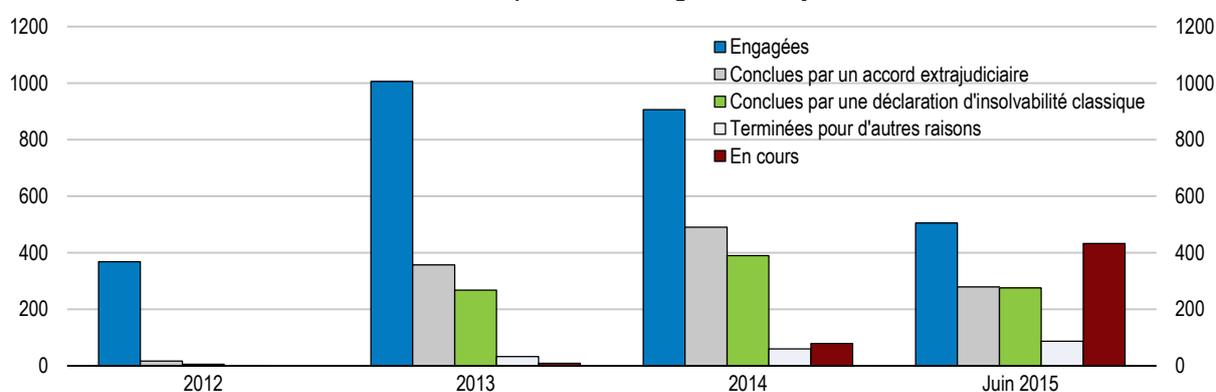
À compter de 2017, les charges d'intérêts déductibles seront plafonnées à 30 % des bénéfices (résultat avant intérêts, impôts et dotations aux amortissements - EBITDA) ou à 1 million EUR, si ce dernier montant est plus élevé, conformément à l'Action 4 du plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Parmi les autres pistes possibles, une déduction au titre des fonds propres judicieusement conçue pourrait être envisagée, à l'instar de ce qui se fait en Italie, en Belgique et au Brésil. Pour que la mesure suscite des investissements nouveaux, cette déduction ne devrait être applicable qu'aux prises de participation nouvelles. En effet, la mesure n'aurait sinon qu'un effet d'aubaine bénéficiant aux investissements réalisés avant son introduction. En revanche, la limitation de cette déduction à quelques catégories de sociétés et d'investisseurs a rendu inopérantes les précédentes initiatives prises pour mettre en place ce dispositif au Portugal. Dans le cadre du programme *Capitalizar*, il est actuellement prévu de lever ces restrictions et de revoir à la hausse la déduction. Il faudrait concrétiser ces projets. Il serait également possible d'atténuer la préférence des entreprises pour le financement par l'emprunt en compensant les impôts plus élevés prélevés sur les fonds propres, au niveau des sociétés, par un impôt sur les dividendes qui soit plus faible que celui applicable aux revenus d'intérêts, au niveau de la fiscalité personnelle.

Graphique 15. Cadre de l'insolvabilité

A. Nombre d'années nécessaires pour régler un problème d'insolvabilité¹ 2015



B. Nombre de procédures de règlement extrajudiciaire



1. Temps écoulé entre la défaillance de l'entreprise et le versement de tout ou partie de la somme due à la banque, compte tenu des éventuelles manœuvres dilatoires. L'agrégat OCDE est une moyenne simple des données relatives aux pays membres de l'Organisation, à l'inclusion de la Lettonie.

Sources : Banque mondiale (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency* (base de données) et APAJ (2015), « Processo Especial de Revitalização », *Turn Analysis*, No. 7, 2^e trimestre, Association portugaise des administrateurs judiciaires (*Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais*). À compter de 2017, les charges d'intérêts déductibles seront plafonnées à 30 % des bénéfices (résultat avant intérêts, impôts et dotations aux amortissements - EBITDA) ou à 1 million EUR, si ce dernier montant est plus élevé, conformément à l'Action 4 du plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Parmi les autres pistes possibles, une déduction au titre des fonds propres, soigneusement étudiée, pourrait être envisagée, à l'instar de ce qui se fait en Italie, en Belgique et au Brésil. Pour que la mesure suscite des investissements nouveaux, cette déduction ne devrait être applicable qu'aux prises de participation nouvelles. En effet, la mesure n'aurait sinon qu'un effet d'aubaine bénéficiant aux investissements réalisés avant son introduction. En revanche, la limitation de cette déduction à quelques catégories de sociétés et d'investisseurs a rendu inopérantes les précédentes tentatives d'introduction de cette mesure au Portugal. Il serait également possible d'atténuer la préférence des entreprises pour le financement par l'emprunt en compensant les impôts plus élevés prélevés sur les fonds propres, au niveau des sociétés, par un impôt sur les dividendes qui soit plus faible que celui applicable aux revenus d'intérêts, au niveau de la fiscalité personnelle.

La neutralité fiscale aurait plus d'impact si elle s'accompagnait d'une stratégie destinée à orienter un grand nombre de sociétés de taille moyenne vers l'introduction en bourse, à titre de solution de rechange au financement par l'emprunt. Le niveau élevé des droits d'admission à la cote sur la seule place boursière du Portugal est actuellement un facteur dissuasif majeur pour les sociétés de taille moyenne. La réglementation du barème tarifaire que l'entreprise de marché, en situation de monopole, applique à l'admission à la cote des entreprises de taille intermédiaire (ETI) pourrait se justifier pour les mêmes raisons que celles invoquées pour les obligations de service universel dans les télécommunications, où l'intervention des pouvoirs publics, pendant des années, a permis de réduire le coût d'accès des clients à des réseaux qui, sinon, leur auraient

coûté des sommes prohibitives. Il pourrait être également utile de proposer des conseils financiers aux ETI, à l'image de ce qui se fait en Italie dans le cadre du programme ELITE. Le Portugal ne possède pas de banque d'investissement indépendante, susceptible de conseiller les ETI sur l'introduction en bourse ou sur la manière d'attirer les investisseurs en fonds propres, ou de les accompagner dans ce processus, ainsi que le prévoit la Directive Prospectus de l'UE, cependant que les banques commerciales ne sont guère incitées à aider les entreprises à trouver des alternatives aux financements qu'elles leur procurent.

Les dernières initiatives du gouvernement ont pour objectif d'ouvrir des canaux de financement supplémentaires aux jeunes entreprises dans le cadre du programme *Capitalizar*, parmi lesquels des financements d'investisseurs providentiels (*business angels*), du capital-risque, des billets de trésorerie et la titrisation de prêts aux PME. Des entités associant des partenaires publics, incluant une société de capital-risque et des capitaux provenant d'investisseurs providentiels ou équivalent, sont destinées à cofinancer de jeunes entreprises à leur stade de développement initial, et s'intéressent en particulier aux entreprises scientifiques et technologiques innovantes, ainsi qu'aux entreprises à vocation exportatrice. Si l'élargissement de la palette des solutions de financement offertes aux jeunes pousses porteuses de projets innovants est une bonne chose, puisque les jeunes entreprises ne constituent que 3 % de l'investissement productif, il importera de suivre et d'évaluer l'avancement de ces initiatives pour s'assurer de leur rentabilité. L'une des principales difficultés à l'implication de partenaires publics dans des activités de capital-risque sera de trouver des instruments qui augmentent le volume de capital-risque sans compromettre sa qualité. Les structures qui opèrent comme des fonds de capital-risque indépendants en commandite simple, dans lesquels la sélection des projets d'investissement et leur tutorat sont du ressort de partenaires privés, ont été une réussite aux États-Unis (Lerner, 1999) et en Australie (Cumming, 2007). La participation passive d'intérêts publics dans des fonds de ce type pourrait même améliorer les rendements réalisés par les investisseurs privés si l'on plafonnait le rendement qui reviendrait à l'investisseur public tout en laissant ce dernier assumer dans son intégralité le risque de l'investissement.

Tableau 4. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les marchés de capitaux

Recommandations de l' <i>Étude économique</i> de 2014	Mesures prises depuis 2014
Faire en sorte que les pertes soient comptabilisées de façon cohérente et en temps voulu, en mettant en œuvre les directives précédentes, et continuer d'encourager les banques à accroître leurs fonds propres, chaque fois que nécessaire, en émettant des actions et en ne distribuant pas de bénéfices.	Le niveau élevé des créances douteuses ou litigieuses (CDL) héritées du passé continue d'être difficile à gérer pour les banques du Portugal. La capitalisation des banques s'est améliorée en termes non pondérés, mais les ratios de fonds propres pondérés en fonction des risques se sont stabilisés à des niveaux sensiblement inférieurs à la moyenne de l'OCDE.
Évaluer l'efficacité des procédures d'insolvabilité mises en place récemment et les améliorer au besoin.	Les projets de mesures récemment annoncés en vue d'améliorer la flexibilité et la coordination des créanciers du secteur public dans le cadre des procédures d'insolvabilité peuvent améliorer celles-ci, mais d'autres améliorations sont recommandées dans la présente <i>Étude</i> .

Améliorer le climat des affaires pour renforcer l'investissement

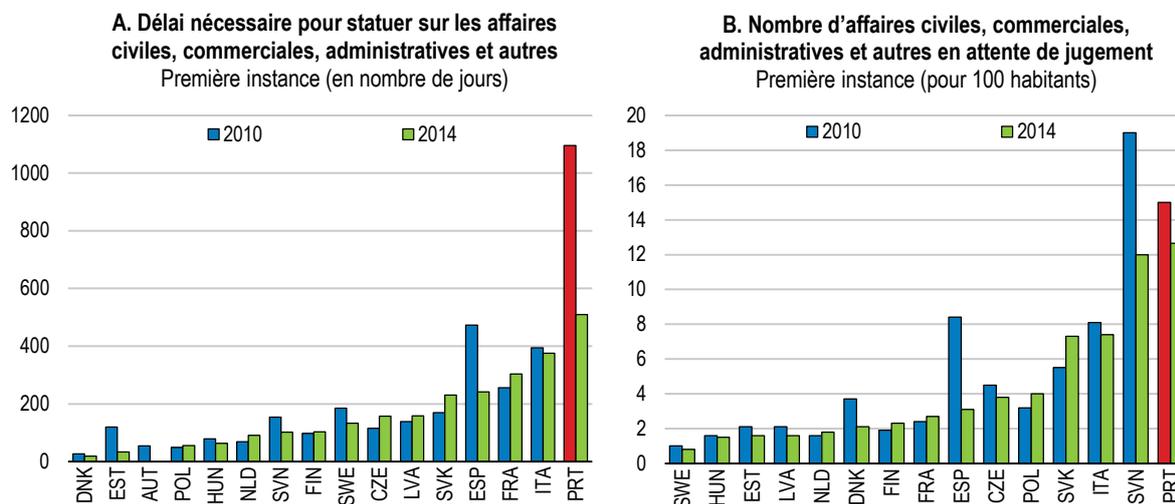
Outre les mesures qui facilitent l'accès au financement, l'investissement pourrait être soutenu par des réformes qui améliorent le climat des affaires et donc, qui réduisent les coûts à la charge des entreprises et majorent la rentabilité escomptée des investissements. Le Portugal s'est engagé dans un arsenal impressionnant de réformes structurelles en la matière, mais certaines ne sont pas encore pleinement appliquées.

Système judiciaire

Une enquête récente auprès de 5 000 entreprises portugaises a pointé les difficultés du système judiciaire comme un facteur de gonflement des coûts, une question devenue de plus en plus épineuse ces

trois dernières années (INE, 2015). Avec 1.35 million de procès en attente, l'ampleur des retards de procédures est considérable, en particulier dans les tribunaux de première instance qui traitent les affaires d'exécution de contrats. En dépit des progrès remarquables accomplis, il faut encore plus de 500 jours pour qu'il soit statué sur une affaire au civil, un délai long par rapport à d'autres pays (graphique 16).

Graphique 16. Fonctionnement du système judiciaire¹



1. Toute comparaison doit être effectuée avec prudence car certains pays ont signalé des changements dans leurs méthodes de collecte de données ou de classification.

Source : Commission européenne (2016a), *The 2016 EU Justice Scoreboard* (tableau de bord 2016 de la justice dans l'UE) ; Direcção-Geral da Política de Justiça.

Un nouveau code de procédure civile a permis de remédier à certaines insuffisances en donnant plus d'indépendance aux juges, en réduisant le nombre de recours en appel et en prévoyant la médiation et le règlement extrajudiciaire à différents stades d'une procédure au civil. Même si le Portugal est relativement bien classé en termes de cadre juridique, la mise en œuvre de certaines réformes du système judiciaire semble tarder à venir (World Bank, 2015). D'après certaines études internationales, le recours à des juridictions spécialisées peut réduire les délais de procédure (Palumbo *et al.*, 2013), mais les avantages de la spécialisation sont particulièrement évidents si des magistrats spécialistes y sont affectés. Or, si le Portugal dispose de tribunaux spécialisés, leurs juges ne le sont pas. Plus particulièrement, il semble que les délais de jugement pourraient être plus courts si l'on augmentait le nombre de tribunaux de commerce et si l'on affectait des juges spécialisés. Les récents efforts de formation des juges devraient se poursuivre.

Réglementation et bureaucratie

Le Portugal a beaucoup avancé dans l'allégement des formalités administratives dont doivent s'acquitter les entreprises. Moins de bureaucratie, c'est alléger les coûts et améliorer la rentabilité des investissements. Les dernières mesures capitalisent sur ces avancées, avec un nouveau programme de simplification des procédures administratives baptisé Simplex+2016 et une nouvelle procédure d'autorisation environnementale, qui regroupe en une seule les onze procédures actuelles. Indispensable, ce nouveau programme prévoit la multiplication des guichets uniques, le dépôt électronique des formulaires de demande et une application plus large de la règle du consentement tacite. À l'échelon local, le rythme d'avancement de la simplification administrative est variable, certaines municipalités proposant des guichets uniques et des services rapides dans la quasi-totalité des domaines de leur ressort alors que d'autres ont du mal à suivre le rythme. La transparence y gagnerait si l'on demandait aux administrations chargées de délivrer les autorisations et permis de publier leurs délais réels de décision. Une étude des pratiques exemplaires à l'œuvre dans les municipalités est en cours, dont on devrait exploiter les résultats pour encourager et aider

les administrations à la traîne à rattraper leur retard. À terme, les lois nouvelles ne pourront être votées qu'une fois qu'une version initiale du règlement d'application correspondant aura été préparée. De même, les évaluations d'impact des nouvelles réglementations sur l'économie sont désormais la norme et les entreprises pourront à l'avenir compenser leurs créances et leurs engagements simultanés auprès des autorités fiscales et organismes de sécurité sociale. Il y a une dizaine d'années encore, le niveau des procédures, du coût et du délai nécessaire pour créer une entreprise était respectivement 4, 6 et 19 fois supérieur au niveau actuel (World Bank, 2005 et 2015).

En dépit de ces initiatives et projets prometteurs, il semble que la mise en œuvre des réformes administratives ne soit pas à la hauteur des ambitions et il faut qu'elle monte en régime. Malgré l'introduction de la règle du consentement tacite dans certains domaines administratifs, plus de la moitié des entreprises ayant dû obtenir des autorisations pour créer leur activité considèrent que cette procédure constitue un obstacle sérieux, voire très sérieux, et n'ont vu aucune amélioration en la matière (INE, 2015 ; Gershenson *et al.*, 2016). Il s'avère que ce sont les grandes entreprises et les sociétés industrielles qui ont le plus à batailler face à des procédures fastidieuses pour obtenir leurs autorisations. Bien qu'il existe des guichets uniques pour enregistrer les demandes, les consultations en coulisses entre les différentes administrations peuvent être interminables. Des doublons entre domaines de compétences et un maquis de règles adoptées en vertu de législations différentes et de la jurisprudence créent des ambiguïtés et des contradictions qui font la part belle à l'arbitraire, y compris dans les administrations locales. Une action concertée pour faire le nettoyage et unifier le corpus de règles, morcelé, permettrait de simplifier les choses et de moins donner prise à la corruption. S'agissant des procédures d'autorisation obligatoire, cette action devrait cibler l'intégration en une seule et même procédure de tous les permis et autorisations nécessaires à la création d'une entreprise, mais la coopération entre toutes les entités concernées serait déterminante à cet égard.

Les politiques publiques qui régissent l'utilisation des sols peuvent nuire à l'investissement car elles confèrent d'importants pouvoirs discrétionnaires aux exécutifs locaux, qui peuvent bloquer les autorisations de projets d'investissement. L'efficacité des administrations locales et les délais de délivrance des permis et autorisations sont très variables. Si la protection des paysages ou de la qualité de vie des administrés sont des objectifs légitimes, ils peuvent aussi être invoqués abusivement pour refuser la création d'une activité économique ou l'assortir de conditions. Une réforme des pouvoirs discrétionnaires des autorités locales avait été envisagée dans le cadre du programme d'aide extérieure, mais elle n'a jamais été appliquée. Il conviendrait d'analyser l'avantage net des projets d'investissement pour le développement local à partir de critères transparents et objectifs et de limiter ainsi l'arbitraire des exécutifs locaux, ce qui aiderait également à lutter contre la corruption. Parfois aussi, des demandes de changement d'affectation des sols ont été accordées trop facilement et les propriétaires de terres agricoles en ont régulièrement déposé à seule fin d'augmenter la valeur de revente de leur bien. Cette pratique a fait primer des projets de constructions neuves dans des zones non urbaines sur l'utilisation de logements existants, conduisant à un étalement urbain excessif nécessitant d'investir dans des infrastructures supplémentaires alors même que les grandes zones urbaines sont souvent mal équipées. Les autorités devraient limiter la marge discrétionnaire dont disposent les municipalités pour accélérer encore les procédures de permis.

La réglementation des marchés de produits dans les services et les secteurs d'utilité publique

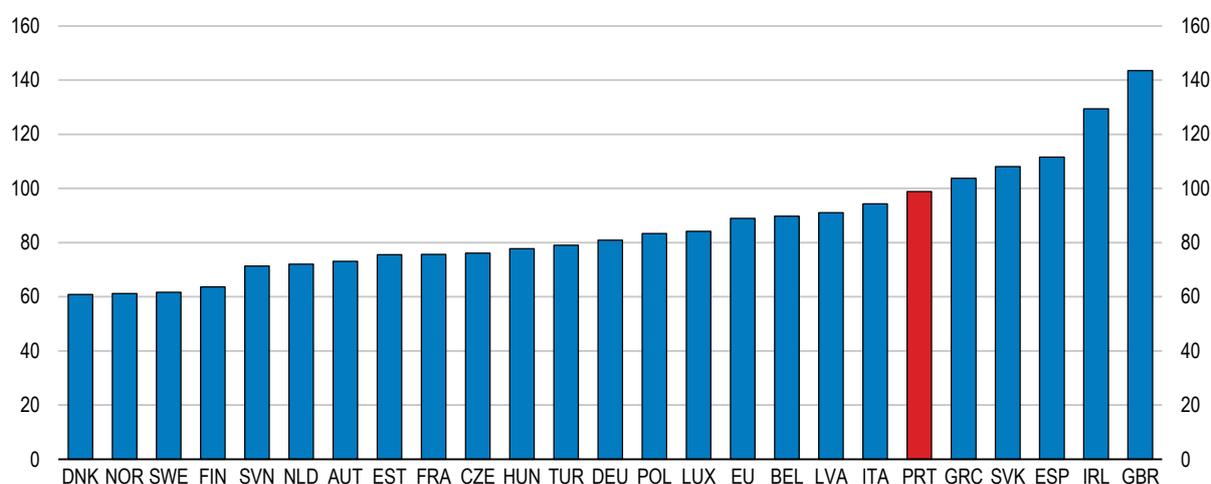
Les services et les secteurs d'utilité publique fournissent des intrants essentiels aux entreprises portugaises, qui représentent 16 % de leurs charges directes, c'est-à-dire hors ventilation de l'intensité factorielle de ces consommations intermédiaires. Comme les services entrant dans la production doivent souvent être fournis localement, leur prix influe sur la compétitivité des entreprises portugaises. De tout temps, les secteurs de services ont été caractérisés par de faibles niveaux de concurrence et par l'existence de rentes importantes, conséquence de politiques réglementaires qui entravaient la concurrence. Un programme de réforme ambitieux a permis d'améliorer les choses, mais la situation pourrait être améliorée encore dans de nombreux secteurs. Une évaluation d'impact actuellement réalisée par l'OCDE permettra d'identifier les obstacles réglementaires à la concurrence dans les services et de définir de nouvelles priorités de réforme.

Dans le secteur énergétique, diverses réformes ont amélioré la réglementation et éliminé la possibilité d'une rémunération supérieure aux prix du marché, mais seulement pour les nouveaux entrants. Certains indicateurs de politiques publiques, tels que les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, témoignent de ces améliorations non négligeables et, mesurée à cette aune, la réglementation des industries de réseau au Portugal se classe dans l'OCDE au deuxième rang des plus favorables à la concurrence. Pour autant, ces nouvelles règles ne sont pas nécessairement celles qui régissent l'essentiel des volumes de ventes actuels, qui relèvent encore des anciens contrats signés lorsque la réglementation était différente. D'ici à ce que ces anciens contrats viennent à expiration, les indicateurs de RMP pourraient donc brosser un tableau par trop enjolivé de la concurrence dans le secteur énergétique. En effet, malgré l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché, le fournisseur historique d'électricité continue de servir 85 % des consommateurs d'électricité, tandis que le fournisseur historique de gaz satisfait les besoins de 50 % des consommateurs de gaz.

Les prix de l'électricité pour les entreprises de taille moyenne sont parmi les plus élevés d'Europe (graphique 17) et l'on a observé une hausse tendancielle de ces prix, due aux contrats signés en vertu de l'ancienne réglementation. Plus d'un tiers des entrepreneurs portugais considèrent que les coûts de l'électricité sont un obstacle sérieux, voire très sérieux, à leur fonctionnement et 82 % d'entre eux n'ont observé aucune amélioration depuis 2012 (INE, 2015). Les prix en hausse sont aussi l'héritage des mauvais choix stratégiques faits par le passé, notamment celui d'un déficit tarifaire massif de plus de 4 milliards EUR, désormais en cours de résorption grâce à une tarification supérieure au prix de revient moyen. Le déficit tarifaire n'a amorcé un recul qu'en 2016 et continuera de peser à la hausse sur les prix dans les prochaines années. Une action plus ferme, qui permettrait de circonscrire le champ d'application des anciens mécanismes de rémunération en renégociant à nouveau les anciens contrats et en accélérant le calendrier de démantèlement des mécanismes de garantie de prix, pourrait conduire à des prix de l'énergie plus compétitifs.

Graphique 17. Prix de l'électricité

En EUR par millier de kilowatts-heure, 2015¹



1. Prix national moyen, hors impôts et taxes, applicable au premier semestre de chaque année aux consommateurs industriels de taille moyenne (dont la consommation annuelle est comprise entre 500 et 2 000 mégawatts-heure [MWh]). Les chiffres pour l'Italie se rapportent à 2007 (non à 2008) et sont calculées au 1^{er} janvier pour une consommation annuelle de 2 000 MWh.

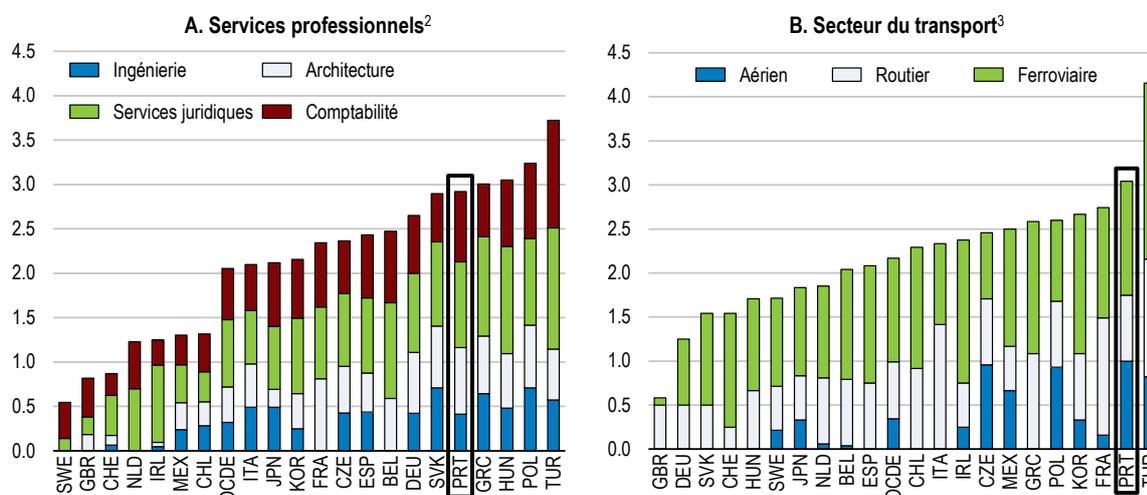
Source : Eurostat (2016), « Prix de l'électricité par type d'utilisateur », *Statistiques par thème*.

Dans les services professionnels comme la comptabilité, la vérification comptable, les services juridiques et l'architecture, la concurrence est peu développée et la réglementation plus restrictive que dans la moyenne des pays de l'OCDE, comme en témoignent les indicateurs de RMP (graphique 18, partie A). En effet, l'indice de restrictivité des échanges de services (IRES) de l'OCDE met en lumière certains obstacles à la concurrence internationale dans les services de comptabilité, de vérification comptable et dans les services juridiques. Parmi les dispositions réglementaires susceptibles d'étouffer la concurrence et de conduire ainsi à la constitution de rentes confortables, il faut citer le rôle dominant joué par les associations professionnelles dans la réglementation de l'accès au marché, qui favorise traditionnellement les acteurs en place, au détriment de nouveaux opérateurs potentiels. Il conviendrait que les pouvoirs publics surveillent de plus près la réglementation fixée par les associations professionnelles pour éviter des restrictions excessives à l'accès au marché et protéger la concurrence. De même, les droits d'exclusivité, qui réservent certaines fonctions aux membres d'une profession particulière, ainsi que la réglementation des prix et honoraires et de la forme des entreprises, constituent des restrictions de concurrence et devraient être réexaminés. Enfin, les restrictions à l'entrée peuvent être l'une des raisons à la mauvaise affectation des ressources dans les services professionnels au Portugal, observée par Dias *et al.* (2015).

Une nouvelle loi-cadre réformant la réglementation de 18 services professionnels a été adoptée en 2013, et les règlements de l'ensemble des organismes professionnels ont tous été publiés. Malheureusement, ces règlements sont nettement moins ambitieux que la loi-cadre s'agissant de l'ouverture des secteurs concernés à la concurrence. Les prestataires de services se heurtent encore à d'importants obstacles à l'entrée et la réglementation existante bride la concurrence internationale. Dans les services de comptabilité, par exemple, la nationalité d'un État membre de l'UE est obligatoire pour obtenir une autorisation d'activité et la détention de participations dans un cabinet comptable est encore soumise à des restrictions, auxquelles s'ajoutent des critères spécifiques de nationalité et d'autorisation applicables aux administrateurs et dirigeants de cabinets comptables. Le régime d'investissement est tout aussi complexe pour les services juridiques, mais aucun critère de nationalité n'est appliqué aux avocats.

Graphique 18. Réglementation des secteurs de services

Échelle d'indice variant de 0 (activité la plus ouverte) à 6 (activité la plus fermée), en 2013¹



1. Les données peuvent rendre compte d'une réalité qui n'est plus tout à fait valable dans les pays qui se réforment rapidement. L'agrégat OCDE correspond à la moyenne non pondérée des données disponibles (incluant la Lettonie).
2. Les indicateurs constituant l'indice mesurent les obstacles à l'entrée et les règles de conduite.
3. Les indicateurs constituant l'indice mesurent les obstacles à l'entrée, la participation capitalistique de l'État, l'intégration verticale, la structure du marché et les contrôles de prix.

Source : OCDE (2016), *Statistiques de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits* (base de données).

Dans le secteur du transport, la concurrence est moins développée que dans d'autres pays de l'OCDE et le droit de la concurrence y est encore plus restrictif (graphique 18, partie B). Néanmoins, le secteur a évolué depuis 2013. L'opérateur historique de transport ferroviaire de marchandises, CP Carga, a été privatisé avec succès, ce qui était une condition préalable à l'ouverture à la concurrence des services de fret ferroviaire. Dans le domaine du transport urbain, les projets de sous-concession à Lisbonne ont été annulés et sont maintenant transférés à la municipalité alors que ceux de Porto ont été reportés, tandis que dans le transport aérien, l'État conserve sa participation majoritaire au capital de TAP, la principale compagnie aérienne portugaise. De nouvelles investigations sont nécessaires pour voir si ces évolutions sont de nature à gêner une plus grande ouverture à la concurrence dans ces secteurs. De surcroît, la fréquence des revirements stratégiques des pouvoirs publics peut nuire à la capacité du Portugal d'attirer l'investissement direct étranger, ce qui va généralement de pair avec des gains de productivité (Arnold and Javorcik, 2009 ; Javorcik, 2004).

Dans les ports, le champ d'application de la réglementation spéciale applicable à la main-d'œuvre et aux rémunérations, vestige d'une époque où travailler dans un port était physiquement plus pénible que n'importe quel autre emploi, a été resserré. Mais si ces mesures ont réduit les charges des opérateurs portuaires, leurs avantages pour les usagers ont été modestes. Plus de 80 % des entreprises utilisatrices de services de transport maritime n'ont constaté aucune amélioration depuis 2012 (INE, 2015). La renégociation des concessions portuaires avait vocation à réduire les coûts pour les usagers en profitant de la concurrence et en renforçant les incitations à investir, mais le processus de discussion a été suspendu il y a peu. Une nouvelle loi-cadre sur les concessions portuaires doit encore être adoptée. Face à l'incertitude engendrée par les revirements stratégiques des pouvoirs publics, les concessionnaires bloquent des investissements pourtant urgents. Toute avancée dans le processus de renégociation pourrait générer de plus amples avantages en aval en élargissant le périmètre de la concurrence intraportuaire entre les terminaux et en intégrant des contrats de niveau de service dans les contrats de concession, ce qui n'avait pas été fait auparavant.

Investissement direct étranger

Dans certains secteurs, les entrées d'investissement direct étranger (IDE) constituent une fraction importante des investissements. Entre 2012 et 2014, l'IDE entrant investi dans des projets entièrement nouveaux représentait 3.9 % de l'investissement. Le rapport entre l'IDE entrant total et l'investissement s'établit aux alentours de 20 %, ce qui peut être considéré comme un plafond puisque ces entrées d'IDE ont financé également de simples transferts de propriété et pas uniquement des projets nouveaux. L'investissement pourrait être considérablement dopé si l'on pouvait attirer plus d'investisseurs étrangers. Les réformes adoptées depuis la crise financière ont fait du Portugal une destination plus attractive pour l'IDE. À terme, s'attacher davantage à la continuité de l'action publique pourrait permettre de maintenir la confiance et de lever les incertitudes, qui sont souvent des aspects importants pour les investisseurs étrangers (voir, par exemple, Ruane and Goerg, (1997), pour le cas de l'Irlande). Or, un précédent accord bipartite, qui favorisait un abaissement continu du taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, a été dénoncé récemment, certains projets de privatisation ont été reportés ou modifiés après leur signature, et des discussions sont en cours sur la limitation de l'accès aux « banques d'heures » (*bancos de horas*) individuelles aux seuls secteurs où celles-ci sont inscrites dans une convention collective. Ces « banques » ont joué un rôle important pour flexibiliser la durée du travail dans les entreprises et la moduler, à la hausse ou à la baisse, à hauteur d'un maximum 150 heures maximum par an, d'un commun accord entre l'employeur et le salarié. Enfin, la décision récente de renflouer en interne, *via* la requalification d'un certain nombre d'obligations sécurisées, la banque BES (Banco Espírito Santo), qui a fait l'objet d'une procédure de résolution, a jeté un doute sur la lisibilité de l'action publique.

Les fonds structurels de l'UE ont pris de l'importance au regard de l'investissement public, qui a reculé de 5 % du PIB en 2010 à 2.1 % en 2015. À 1.9 % du PIB, les financements européens représentent maintenant 80 % de l'investissement public au Portugal, ou 12.5 % de l'investissement total, même si les projets qu'ils servent à financer ne sont pas tous des investissements au sens de la comptabilité nationale. Une nouvelle stratégie de répartition de ces fonds, baptisée Portugal 2020, a été récemment élaborée et vise à étayer la transformation structurelle de l'économie au profit des secteurs exportateurs. Les principales catégories de dépenses sont l'aide à l'internationalisation des entreprises manufacturières, l'innovation et le resserrement des liens entre les entreprises et la communauté scientifique. Le programme national de réforme du Portugal offre le cadre nécessaire à une utilisation plus efficace des financements de l'UE (voir l'encadré 3).

Encadré 3. Le programme national de réforme du Portugal

Le programme national de réforme (PNR) du Portugal publié en avril 2016 présente la stratégie de développement à moyen terme pour s'attaquer aux contraintes structurelles dans trois domaines: productivité et compétitivité; endettement et cohésion sociale ; et la réduction des inégalités.

Pour résoudre ces défis, des mesures spécifiques ont été définies dans les domaines des qualifications, de l'innovation, du renforcement des territoires, de la modernisation de l'État, du renforcement du capital des entreprises et de la cohésion sociale et de l'équité. Le PNR présente des objectifs et un calendrier pour la mise en œuvre d'un total de 140 mesures au sein de ces domaines, pour un coût budgétaire total de 25 milliards d'euros. Les réformes envisagées ont été soumises à une évaluation *ex ante* pour anticiper leur impact de long-terme.

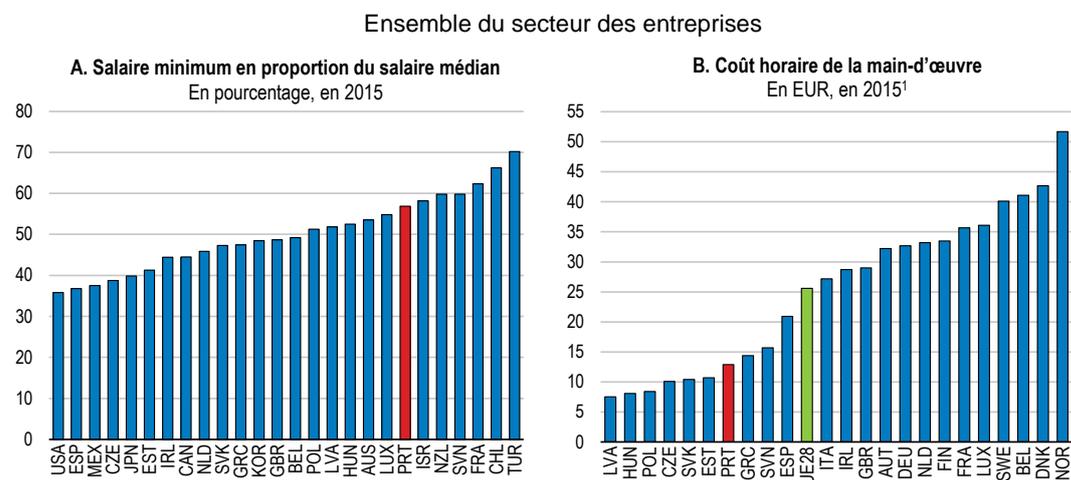
Au sein du PNR, le programme 'Capitalizar' regroupe les politiques pour renforcer et diversifier les sources de financement des entreprises, en particuliers les jeunes entreprises. Soutenir le financement de départ au travers de déductions fiscales pour les investisseurs physiques en capital dans les jeunes pousses ou des mesures pour aider les PME et les entreprises intermédiaires à accéder aux marchés financiers sont des exemples de telles politiques. Dans ce domaine, des actions sont aussi prévues pour aider à résoudre le problème des créances douteuses en renforçant les firmes viables. La partie du PNR consacrée aux qualifications contient des mesures pour réduire le nombre d'élèves abandonnant l'école et le nombre de jeunes qui ne sont ni dans le secteur éducatif et ni employés ou en formation. En

particulier, le programme “Qualifica” se concentre sur l’éducation et la formation des adultes, en complétant un cursus de certification par de la formation.

Coûts de main-d'œuvre

L’avenir demeure problématique sur le front des coûts de main-d’œuvre, qui représentent 19 % des charges des entreprises portugaises. Mesurés par rapport à la zone euro, les coûts unitaires de main-d’œuvre ont reculé de 1.5 % entre 2012 et 2015, mais une nouvelle revalorisation de 5 % du salaire minimum a pris effet en janvier 2016. Le salaire minimum revêt un caractère de plus en plus contraignant (Bank of Portugal, 2015). Sa dernière revalorisation l’a porté au niveau de rémunération, voire au-delà, de 20 % des personnes occupant un emploi, et le salaire minimum dépasse désormais de plus de 60 % le salaire médian (graphique 19, partie A). De nouvelles revalorisations progressives du salaire minimum sont à l’étude. Une hausse à 600 EUR, par exemple, a été décidée par les partenaires sociaux comme prévue dans le programme du gouvernement qui porterait à un montant supérieur ce que gagnent actuellement 30 % des salariés au Portugal.

Graphique 19. Comparaison internationale des salaires minimums et des coûts de main-d'œuvre



1. 2014 pour la Grèce.

Source : OCDE (2016), « Gains : Salaire minimum en proportion du salaire médian », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données) ; Eurostat (2016), « Coûts de la main-d'œuvre – Données annuelles », base de données Eurostat.

De fortes augmentations de salaires non assorties des gains de productivité correspondants risquent de réduire à néant les améliorations apportées à la compétitivité et de contrarier l’objectif d’une consolidation des exportations, même si ces augmentations peuvent réduire les inégalités salariales (mais pas nécessairement les inégalités de revenu). En effet, le recul de la part de marché du Portugal à l’exportation entre 1996 et 2011 a été imputé en grande partie à des facteurs de prix (Benkovskis, K. and Wörz, J. 2014). Les coûts de main-d’œuvre sont désormais plus bas que dans la majorité des pays d’Europe de l’Ouest, mais supérieurs à ceux pratiqués dans la plupart des pays d’Europe de l’Est, dont certains soutiennent avantageusement la comparaison avec le Portugal en termes de proximité par rapport aux grands marchés européens (graphique 19, partie B).

De nouvelles tensions salariales pourraient naître d’une éventuelle résurgence de la pratique de l’extension administrative des accords collectifs sur les salaires à des entreprises qui n’étaient pas partie prenante aux négociations. Dès 2012, il a été mis fin à cette pratique courante, conformément à une recommandation de l’OCDE (tableau 5), en imposant une nouvelle condition en vertu de laquelle un accord collectif ne pouvait faire l’objet d’une extension administrative que si les entreprises signataires

représentaient 50 % au moins de la main-d'œuvre du secteur, ce qui était rarement le cas auparavant. Cette condition a été quelque peu assouplie en 2014 par une autre, suffisante, en vertu de laquelle 30 % au moins des entreprises signataires devaient être des PME. Compte tenu de ce que 99 % des entreprises aux Portugal sont des PME, cette condition est aisée à remplir. Le nombre d'extensions administratives a augmenté depuis lors, mais sans remonter jusqu'au niveau de 2011. Le nombre de salariés relevant d'une convention collective a doublé entre 2014 et 2015 (CRL, 2016). Selon certaines estimations, les majorations salariales résultant des extensions administratives ont eu pour effet d'augmenter les taux de départ et de réduire les taux d'embauche, ce qui laisse à penser qu'elles peuvent mettre en péril la viabilité des projets d'investissement des entreprises (Hijzen and Martins, 2016 ; Bank of Portugal, 2015). Un durcissement des critères de représentativité retenus pour une extension administrative et le droit pour chaque entreprise de faire jouer une clause d'exemption permettraient de mieux faire correspondre l'évolution des salaires à la situation individuelle de chacune. Un moindre recours à l'extension administrative pourrait aussi favoriser l'arrivée de nouveaux opérateurs et la concurrence sur les marchés de produits puisque l'un des moyens pour qu'une nouvelle entreprise prenne pied sur un marché consiste à verser, pendant un certain temps, des salaires inférieurs à ceux des entreprises existantes (chapitre 1).

Tableau 5. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration du climat des affaires

Recommandations de l'Étude économique de 2014	Mesures prises depuis 2014
Renforcer la concurrence dans les secteurs des biens et services non échangeables en poursuivant la réforme de la réglementation.	Aucune mesure n'a été prise. Il est avéré qu'une concurrence peu développée perdure dans les secteurs non exportateurs, y compris dans le secteur de l'énergie et les services professionnels. Dans le secteur du transport, des projets de concession de transport urbain ont été reportés, et l'État va conserver sa participation majoritaire au capital de TAP, la principale compagnie aérienne portugaise.
Supprimer plus rapidement que prévu les dispositifs d'aide à la production d'électricité avec prix garantis.	Aucune mesure prise depuis 2014.
Favoriser les négociations salariales au niveau des entreprises, notamment en supprimant la possibilité d'extension administrative des conventions salariales.	Les conditions d'extension administrative des accords collectifs ont été assouplies en 2014, ce qui risque de conduire à la résurgence de cette pratique dans les années à venir.
Améliorer les liens entre les chercheurs universitaires et le secteur privé. Envisager d'autoriser le remboursement des crédits d'impôts sur la recherche-développement (R-D) pour les entreprises déficitaires ou de prolonger la période de report en avant.	Aucune mesure prise depuis 2014.

Améliorer les compétences

Par rapport aux autres pays européens, le niveau de compétence moyen des Portugais est faible, signe de plusieurs décennies marquées par les mauvais résultats du système éducatif national (OECD, 2006 ; Guichard and Larre, 2006). Seulement 43 % environ de la population d'âge actif et 67 % des jeunes adultes sont diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, soit le quatrième taux le plus bas de la zone OCDE (graphique 20, partie A). 33 % des jeunes adultes portugais sont diplômés du supérieur, contre une moyenne de 42 % dans l'OCDE. Il est crucial de relever ces niveaux de formation comparativement bas pour améliorer le bien-être et les revenus (voir graphique 4). L'amélioration des compétences contribuera en outre à limiter le creusement des inégalités de revenu en offrant de meilleures perspectives de rémunération aux personnes peu qualifiées, dont les revenus sont souvent bas.

L'amélioration des compétences aura aussi un effet bénéfique sur la croissance économique, en atténuant les pénuries de compétences auxquelles sont confrontées les entreprises portugaises. Plus de deux tiers d'entre elles considèrent en effet que le recrutement de salariés qualifiés représente un obstacle à leur

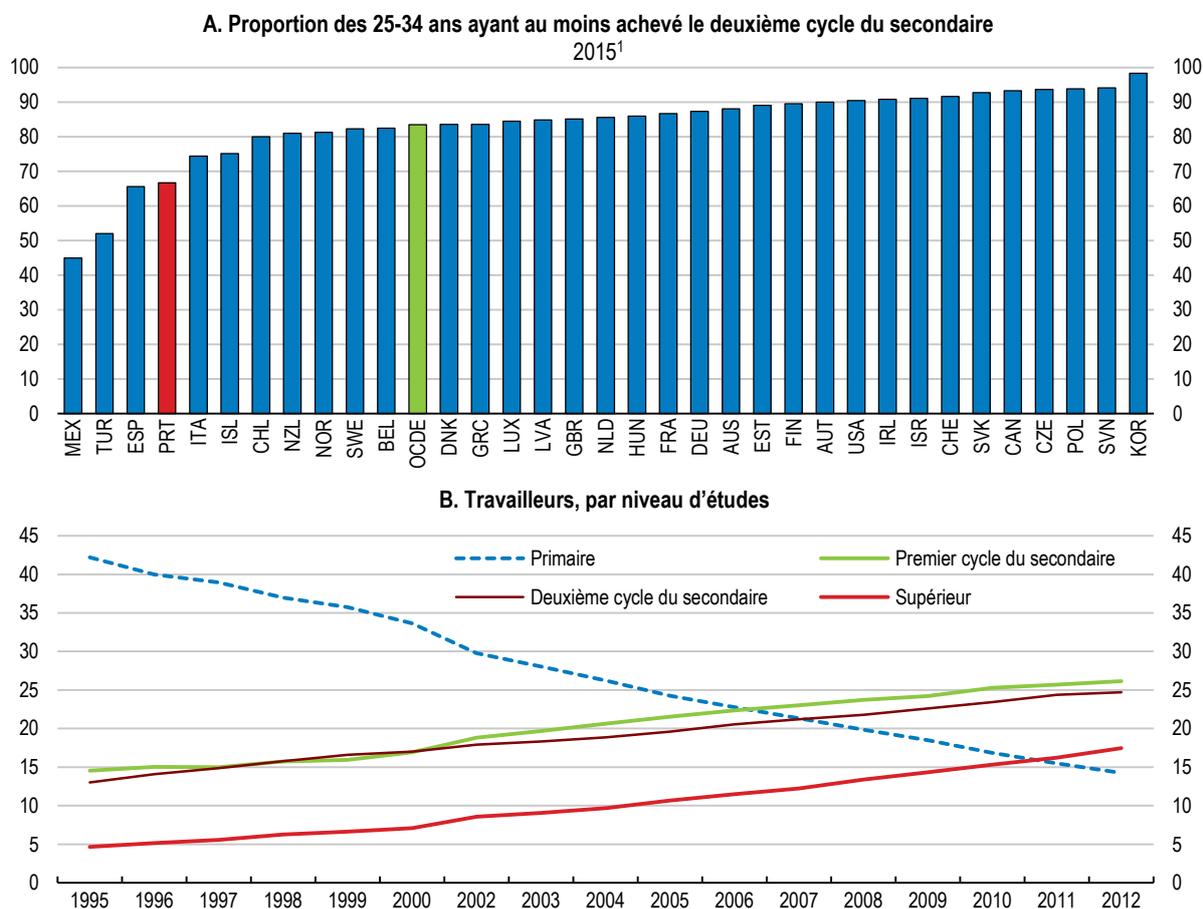
activité (INE, 2015). Parallèlement, les incitations à investir dans les compétences sont limitées compte tenu du niveau élevé du chômage et de la qualité médiocre des emplois. Face à ce cercle vicieux, il convient de mener une action simultanée à la fois sur le front des possibilités de formation et sur celui du fonctionnement du marché du travail. Il faudra du temps pour remédier à cette situation héritée du passé, mais le Portugal doit poursuivre ses efforts sur le plan de l'action publique, qui ont déjà débouché sur des améliorations rapides (graphique 20, partie B).

L'une des solutions pour remédier au faible niveau de qualification et de compétence en dehors du système scolaire consiste à étoffer l'offre en matière de formation des adultes à destination des actifs occupés et des chômeurs. L'expérience montre toutefois qu'il est difficile d'atteindre ceux qui en auraient le plus besoin, dans la mesure où la participation aux activités de formation continue est faible chez les travailleurs âgés ou peu qualifiés (OECD, 2015 ; EWCS, 2015). Par comparaison avec les autres pays, les travailleurs portugais ont moins accès à la formation en cours d'emploi. Les pouvoirs publics ont récemment créé un dispositif de « chèque formation » (*Cheque Formação*), qui permet d'octroyer aux travailleurs, aux demandeurs d'emploi et aux entreprises une aide financière ciblée sur la formation des adultes. Ce dispositif semble efficace pour répondre aux besoins de formation immédiats des entreprises mais il a été mis en place il y a peu de temps et doit faire l'objet d'un suivi rigoureux.

La poursuite de la réforme du système éducatif est indispensable pour relever le niveau de compétence des jeunes, avec à la clé des perspectives plus favorables pour de nombreux jeunes peu qualifiés et une meilleure intégration sociale. Les résultats des élèves de 15 ans se sont améliorés, mais restent légèrement inférieurs à la moyenne de l'OCDE (PISA, 2014). Derrière la moyenne se cachent des résultats scolaires contrastés, corrélés à la situation socioéconomique des élèves. Par rapport à la moyenne de l'OCDE, cette corrélation est plus importante au Portugal et elle s'est renforcée ces dix dernières années (graphique 21). Par ailleurs, les élèves défavorisés sont plus susceptibles de redoubler une classe et ont moins de chances d'être diplômés de l'enseignement supérieur qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, ce qui témoigne des défis que doit relever le Portugal en matière d'égalité des chances face à l'éducation (voir le chapitre 2). Au vu de ce qui s'est produit dans d'autres pays, l'augmentation des résultats moyens peut aller de pair avec une amélioration des perspectives pour l'ensemble des citoyens, y compris ceux issus de milieux socioéconomiques moins favorisés. Le Mexique et la Turquie, les deux seuls pays de l'OCDE où le taux de réussite dans le deuxième cycle du secondaire est inférieur à celui du Portugal, ont accompli des progrès comparables à ceux du Portugal au regard des résultats scolaires tout en améliorant l'équité. Le Programme national pour la réussite scolaire lancé récemment contient des mesures ciblées sur les élèves à risque, l'accent étant mis tout particulièrement sur l'enseignement primaire.

Graphique 20. L'amélioration du niveau de compétence reste une priorité

En pourcentage

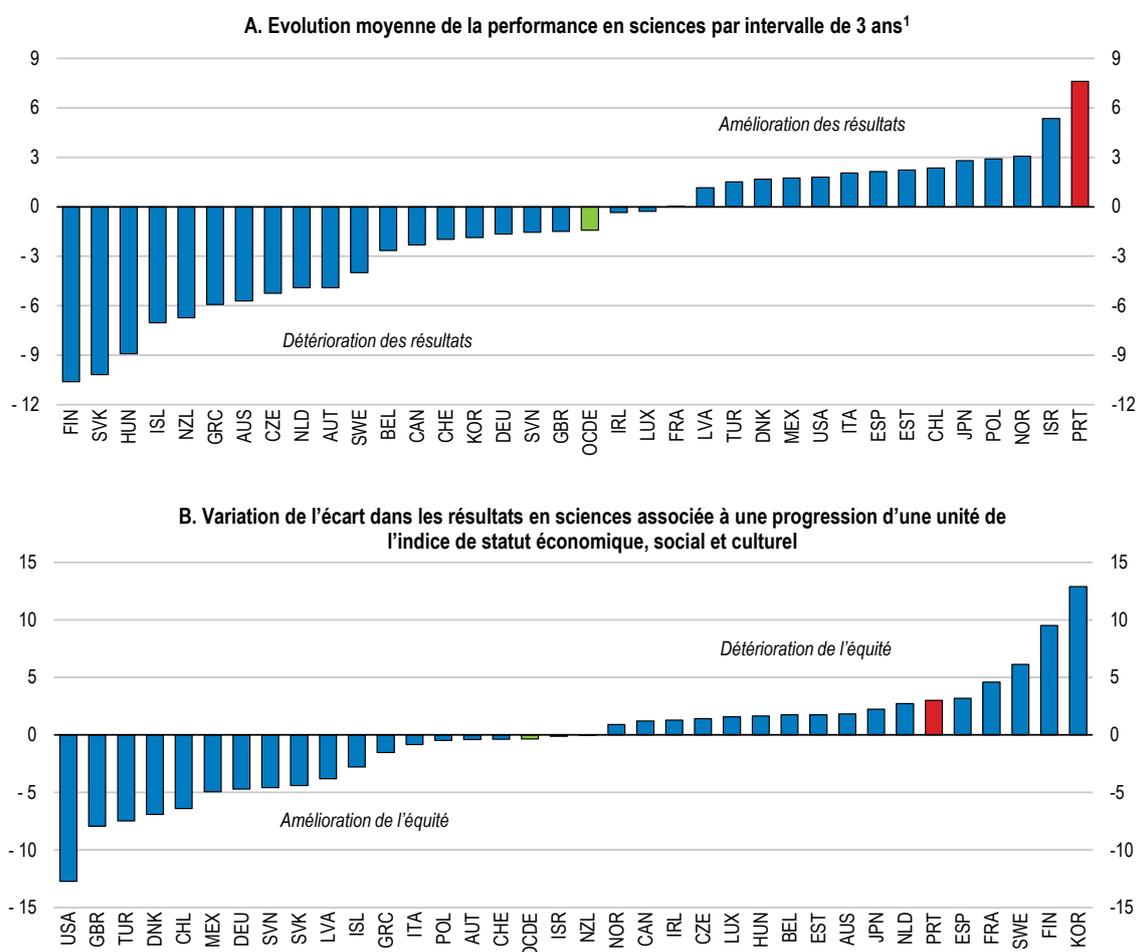


1. L'agrégat OCDE est une moyenne simple qui inclut la Lettonie mais ne tient pas compte du Japon (faute de données disponibles).

Sources : OCDE (2016), « Educational attainment and labour-force status », *Statistiques de l'OCDE sur l'éducation* (base de données) et A. Almeida et al. (2016), « Economic and non-economic returns to higher education in Portugal », rapport de recherche commandé par la Fundação Francisco Manuel dos Santos et les universités Aveiro, Minho/NIPE et Porto/CIPES.

Graphique 21. Il est possible d'améliorer les résultats scolaires

Évolution entre 2006 et 2015



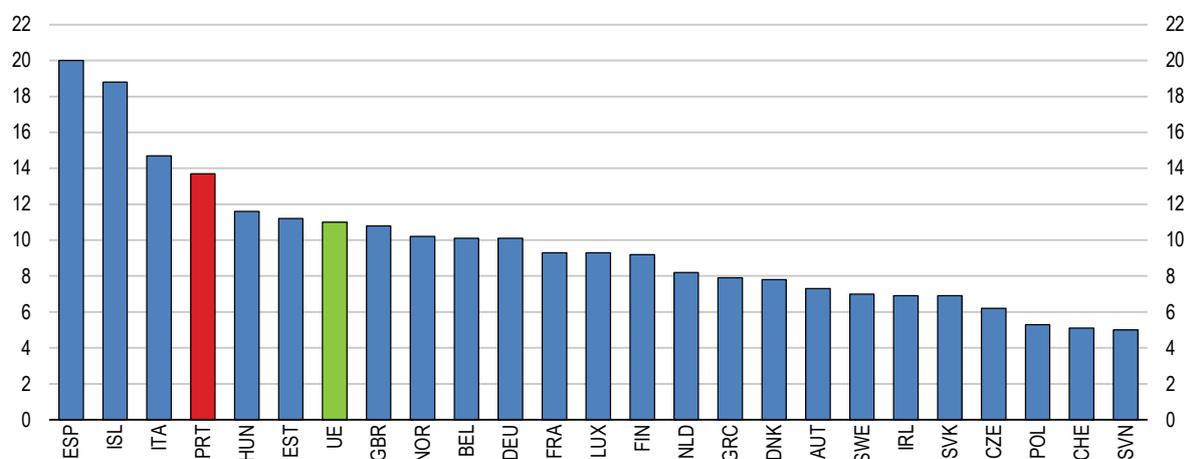
Source : OCDE (2014), *Résultats du PISA 2012 : Savoirs et savoir-faire des élèves (Volume I) - Performance des élèves en mathématiques, en compréhension de l'écrit et en sciences*, et *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence (Volume II) - Offrir à chaque élève la possibilité de réussir*.

Diminuer les taux de redoublement et d'abandon

Le taux d'abandon prématuré de la scolarité chez les jeunes portugais âgés de 18 à 24 ans a sensiblement baissé, passant de 63 % en 1991 à 14 % en 2015. Néanmoins, il reste élevé par rapport à ceux observés dans d'autres pays européens (graphique 22 ; CNE, 2015 ; Conboy, 2015). Par ailleurs, la fréquence importante des redoublements pèse sur les résultats scolaires au Portugal : 34 % des élèves de 15 ans ont en effet déjà redoublé au moins une fois, contre 12 % en moyenne dans l'OCDE. Chez les élèves de moins de 12 ans, le taux de redoublement est l'un des plus élevés de la zone OCDE. L'utilité du redoublement dans l'amélioration des résultats scolaires n'est pas démontrée par les données internationales, alors qu'on sait qu'il accroît les inégalités (Eurydice, 2011 ; CNE, 2015). Au Portugal, plus de 50 % des élèves de 15 ans issus d'un milieu socioéconomique défavorisé déclarent avoir redoublé au moins une fois, contre 20 % en moyenne dans l'OCDE (OECD, 2015). Par ailleurs, le redoublement est un facteur prédictif important de l'abandon prématuré des études.

Graphique 22. Le taux d'abandon scolaire précoce est élevé

Proportion (en %) de la population de 18 à 24 ans ayant au mieux achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne participant à aucun programme d'enseignement ou de formation complémentaire¹



1. Pour l'Espagne, le taux d'abandon prématuré de la scolarité correspond aux « jeunes qui ont abandonné leurs études ». Il n'existe pas d'objectif national au Royaume-Uni.

Sources : Eurostat (2016), « Éducation et formation des jeunes », Base de données Eurostat et Commission européenne (2014), « Vue d'ensemble des Objectifs d'Europe 2020 », http://ec.europa.eu/europe2020/targets/national-targets/index_fr.htm.

S'ils abandonnent leur scolarité avant d'avoir terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, les élèves ne sont pas en mesure de concrétiser leur potentiel ; par ailleurs, cela accentue les inégalités et amoindrit le vivier de main-d'œuvre qualifiée. Sur le plan budgétaire, l'abandon prématuré de la scolarité est aussi synonyme de mauvaise utilisation des ressources. Les mesures visant à offrir à ceux qui ont abandonné leur scolarité des possibilités d'emploi et une aide au revenu une fois dans la vie active pourraient se révéler plus coûteuses et moins efficaces qu'un renforcement des efforts ciblés sur le système éducatif, sans compter l'effet négatif sur le bien-être que peuvent avoir l'exclusion, la pauvreté et les inégalités (European Commission, 2013). L'une des solutions pour réduire le taux d'abandon scolaire consiste à repérer le plus tôt possible les élèves à risque et à leur fournir un accompagnement personnalisé. Le projet du gouvernement visant à proposer du mentorat aux élèves ayant redoublé au moins deux fois marque une avancée dans la bonne direction, mais une action plus précoce serait certainement plus efficace (Nusche et al, 2015).

Améliorer la qualité de l'enseignement et l'égalité des chances face à l'éducation

Les efforts persistants accomplis pour développer l'enseignement préprimaire ont permis de réaliser des progrès et doivent se poursuivre. Les enfants issus de milieux socioéconomiques défavorisés doivent être ciblés en priorité. Il est également crucial de veiller à la qualité de l'enseignement préprimaire dans la mesure où il a été démontré que, contrairement aux autres pays de l'OCDE, la préscolarisation en soi ne constitue pas, au Portugal, un indicateur d'un moindre taux de redoublement par la suite et que les avantages qui découlent de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants dépendent de la qualité des services proposés (Reis and Pereira, 2015 ; OECD 2012a).

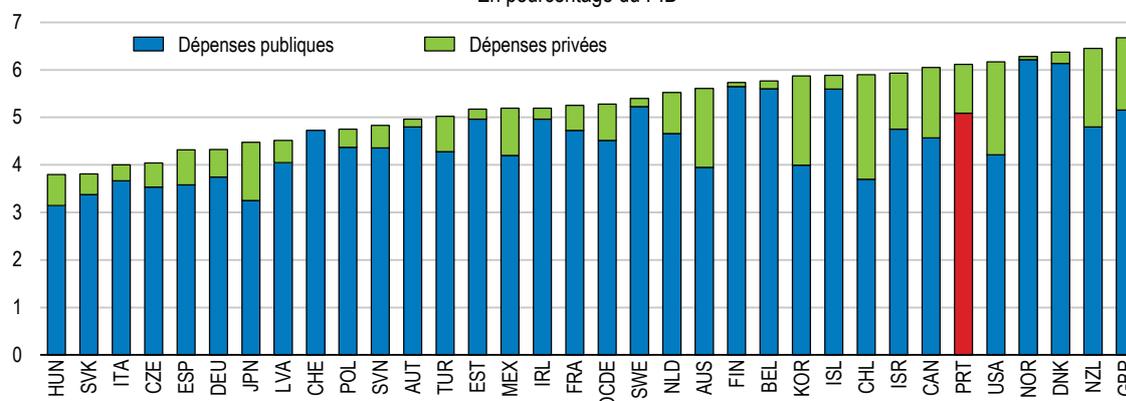
Il faudra, pour réduire la forte proportion d'élèves ayant de mauvais résultats scolaires, procéder à une réaffectation des ressources. Au Portugal, les dépenses consacrées à l'éducation en proportion du PIB sont supérieures à la moyenne de l'OCDE, alors que les dépenses annuelles par élève sont parmi les plus faibles (graphique 23). Les dépenses pourraient être augmentées dans l'enseignement primaire et préprimaire étant donné qu'elles y sont particulièrement limitées, alors même que les données montrent que c'est pendant les premières années de la scolarité que le taux de rendement de l'investissement dans le capital humain est le plus élevé (OECD, 2016c ; Heckman and LaFontaine, 2007 ; Nusche et al, 2015).

Graphique 23. Affectation des ressources dans l'éducation

2013¹

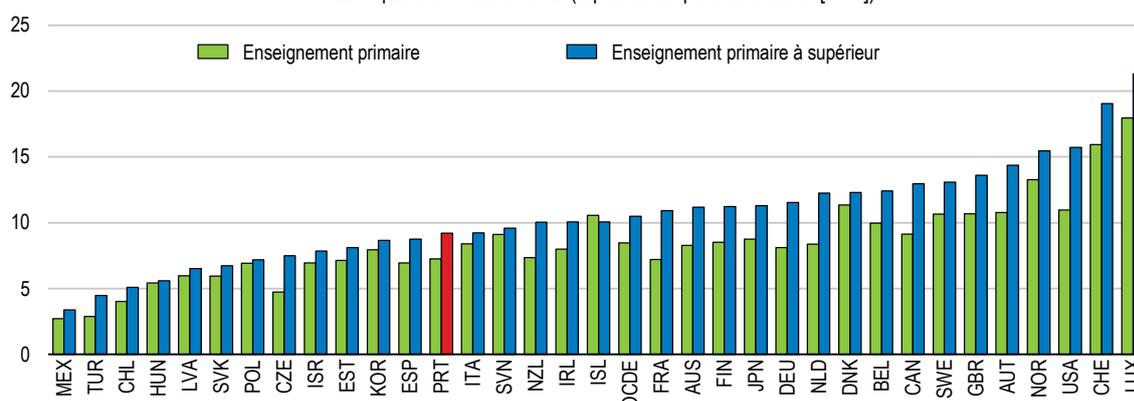
A. Dépenses consacrées aux établissements, du primaire à l'enseignement supérieur²

En pourcentage du PIB



B. Dépenses annuelles par élève³

En équivalent milliers USD (à parités de pouvoir d'achat [PPA])



1. Dépenses en 2012 pour le Canada et 2014 pour le Chili. L'agrégat OCDE est une moyenne simple (Lettonie incluse).

2. Dépenses publiques uniquement pour la Suisse.

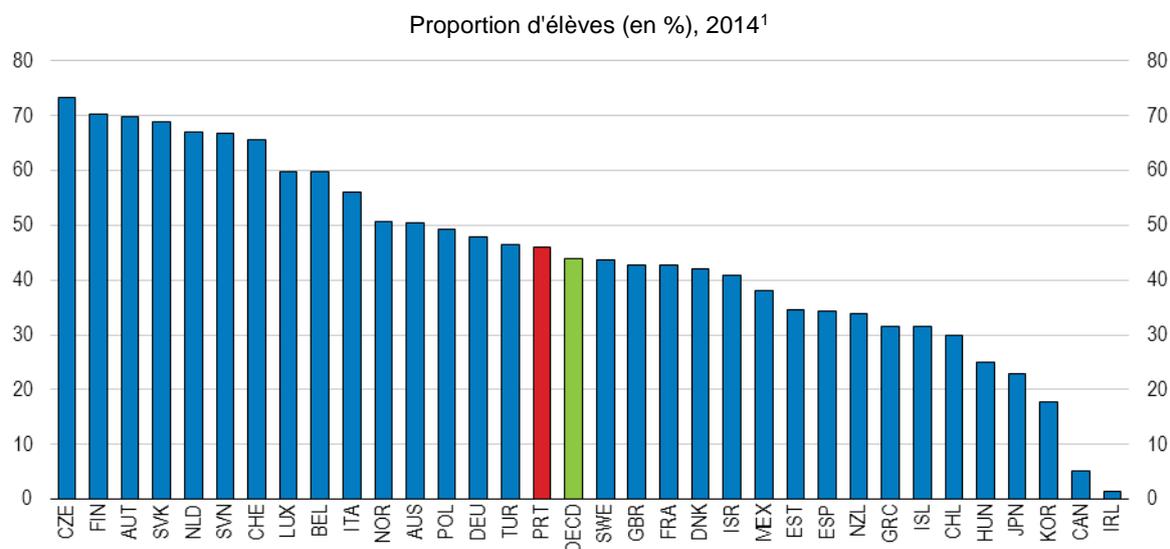
3. Établissements publics uniquement pour le Chili, l'Irlande, l'Italie et la Suisse. Établissements publics uniquement pour l'enseignement supérieur au Canada, au Luxembourg et en République slovaque.

Source : OCDE (2016c), *Regards sur l'éducation 2016 : Indicateurs de l'OCDE*.

Développer l'enseignement et la formation professionnels (EFP)

Souvent, l'enseignement secondaire du deuxième cycle à visée professionnelle aboutit à de meilleures perspectives d'emploi que les filières générales pour les élèves qui ne poursuivent pas d'études supérieures (CEDEFOP, 2013). Traditionnellement, le système éducatif portugais est plus axé sur les filières générales qui préparent aux études supérieures, mais cette situation change sous l'effet du développement continu de l'EFP. En 2014, 46 % des élèves du deuxième cycle du secondaire étaient inscrits dans des filières professionnelles, ce qui est proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 24). L'offre de cours dans l'EFP a été enrichie et englobe désormais une large gamme de professions hautement qualifiées, notamment dans l'électronique et l'automatisation, les technologies de l'information et de la communication ou les énergies renouvelables (OECD, 2015). Les pouvoirs publics déploient des efforts supplémentaires pour renforcer l'attractivité du système d'EFP et améliorer son adéquation par rapport aux besoins du marché du travail. Les cursus techniques de deux ans créés récemment dans l'enseignement post-secondaire (TeSP) rencontrent un franc succès tant sur le plan des inscriptions que de la participation du secteur privé.

Graphique 24. Taux de scolarisation dans l'enseignement et la formation professionnels du deuxième cycle du secondaire



1. 2013 pour le Canada, l'Islande, l'Irlande et les Pays-Bas ; aucune donnée disponible pour les États-Unis. L'agrégat OCDE est une moyenne simple y compris la Lettonie.

Source : OCDE (2016c), *Regards sur l'éducation 2016 : Indicateurs de l'OCDE*, OCDE (2015b), *Regard sur l'éducation, Indicateurs de l'OCDE*.

La gestion du système d'EFP reste fragmentée au Portugal, malgré les récents efforts déployés par les pouvoirs publics pour le placer dans un cadre juridique unique. Ce système pourrait être rationalisé, ce qui déboucherait probablement aussi sur une réduction de l'offre importante de cursus d'EFP. L'offre actuelle est source de chevauchements, d'inefficience et d'inadéquation entre les possibilités de formation et les besoins du marché du travail (Pedroso, 2011). Deux systèmes publics presque parallèles sont gérés par l'IEFP (*Instituto do Emprego e Formação Profissional*) et le ministère de l'Éducation. Les programmes de l'IEFP sont davantage axés sur la formation en alternance, puisqu'ils conjuguent formation théorique en classe et expérience en entreprise. C'est pourquoi ils sont plus étroitement liés au secteur privé que les cursus d'EFP gérés par le ministère de l'Éducation, où les résultats obtenus par les participants sur le marché du travail ne font pas l'objet d'une évaluation systématique. Le ministère de l'Éducation a récemment créé des établissements professionnels (*Escolas Profissionais de Referência Empresarial*) ciblés sur certains secteurs prioritaires, comportant un volet d'enseignement technique important. Par ailleurs, les cursus professionnels peuvent aussi être dispensés par des prestataires privés, y compris par les entreprises et les syndicats, avec l'appui de financements publics. Une procédure de certification a été mise en place mais des questions ont été soulevées quant à l'efficacité du contrôle de la qualité de ces formations (OECD, 2015).

La conception d'indicateurs de suivi du devenir professionnel des diplômés de l'EFP en fonction des filières, des effectifs et des prestataires pourrait contribuer à renforcer la capacité de contrôle de la qualité de l'EFP. Ces indicateurs devraient être compilés régulièrement et utilisés aux fins de l'évaluation des politiques publiques, dans l'objectif de rationaliser l'offre et d'améliorer la qualité de l'EFP. Ils devraient également servir à affiner l'orientation des élèves par rapport aux besoins du marché du travail, et ce dès la fin du premier cycle du secondaire. Enfin, ils devraient faire partie intégrante des évaluations systématiques de la qualité, auxquelles tous les cursus d'EFP devraient être soumis, y compris ceux qui dépendent du ministère de l'Éducation.

Les diplômés de l'EFP ont de meilleures perspectives d'emploi dans les pays où ces cursus intègrent une formation pratique en entreprise, comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse (OECD, 2015). Par rapport aux établissements scolaires ou aux centres de formation, les

contrats de formation rémunérés entre apprentis et employeurs encouragent l'apprentissage et incitent les employeurs à dispenser une formation de qualité. Le Portugal pourrait tirer des enseignements de ces pratiques afin d'améliorer son système d'EFP. Compte tenu du salaire minimum relativement élevé en vigueur au Portugal, qui correspond actuellement à 57 % du salaire médian, des incitations financières pourraient être proposées aux entreprises pour adopter ce dispositif. Toutefois, dans certaines régions, il pourrait être difficile de trouver des entreprises prêtes à jouer le jeu. Les élèves de ces régions pourraient être orientés vers des organismes d'EFP privés reconnus, et bénéficier éventuellement d'une aide financière s'ils doivent s'installer dans une autre région.

Améliorer les signaux du marché du travail et renforcer les incitations à investir dans les compétences

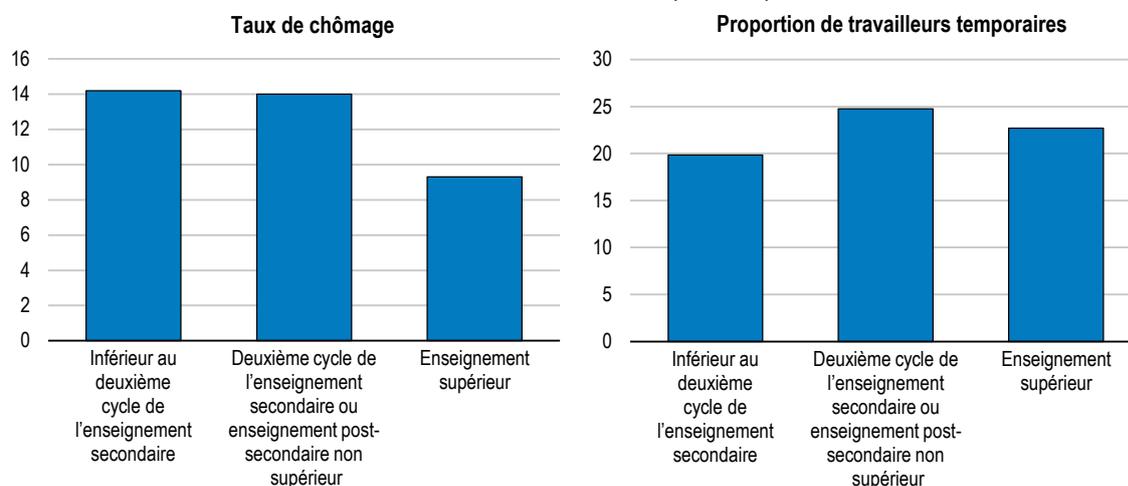
Si le bon fonctionnement du système éducatif, de l'EFP et des programmes de formation des adultes est essentiel pour offrir des possibilités d'amélioration des compétences, celles-ci ne pourront être utiles que si elles sont mises à profit par les individus. Les perspectives sur le plan de la qualité et de la quantité des emplois, et leurs liens avec la formation, sont donc déterminantes pour le relèvement du niveau des compétences, étant donné que l'objectif de trouver un meilleur emploi est une incitation clé à renforcer ses compétences et investir dans la formation. Malheureusement, les perspectives du marché du travail sont décevantes. Le taux de chômage au Portugal reste l'un des plus élevés de la zone OCDE. Les jeunes, qui sont plus susceptibles d'améliorer leur capital humain que les autres, sont durement touchés : un tiers des moins de 24 ans et plus d'un quart des moins de 30 ans sont sans emploi. Il y a peu d'incitation à investir dans les compétences, dans la mesure où cela ne diminue pas nécessairement le risque de chômage : en effet, le taux de chômage des diplômés du deuxième cycle du secondaire ou du post-secondaire n'est pas plus faible (graphique 25, partie A). Seuls les diplômés du supérieur sont moins touchés par le chômage.

Par ailleurs, le marché du travail est très segmenté entre contrats à durée indéterminée d'un côté, et contrats temporaires de l'autre. Cette forte segmentation tient principalement à l'écart important entre ces deux types de contrats en termes de protection (OECD, 2012 ; OECD, 2014b ; Carneiro, Portugal and Varejão, 2014). Pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail, cette segmentation diminue les chances de décrocher un contrat permanent, et un meilleur niveau de qualification ne réduit pas les risques d'occuper un emploi temporaire (graphique 25, partie A). En réalité, les contrats à durée déterminée sont devenus un piège plutôt qu'un tremplin vers des formes d'emploi plus stables, même pour les travailleurs qualifiés. Dans l'UE, le Portugal se distingue par l'une des plus fortes proportions de jeunes travailleurs occupant des emplois temporaires, qui sont très répandus, même parmi les diplômés du supérieur (graphique 25, partie B). La forte incidence des contrats temporaires limite les incitations en faveur de l'investissement dans le capital humain et de la formation en cours d'emploi, à la fois pour les salariés et pour les employeurs.

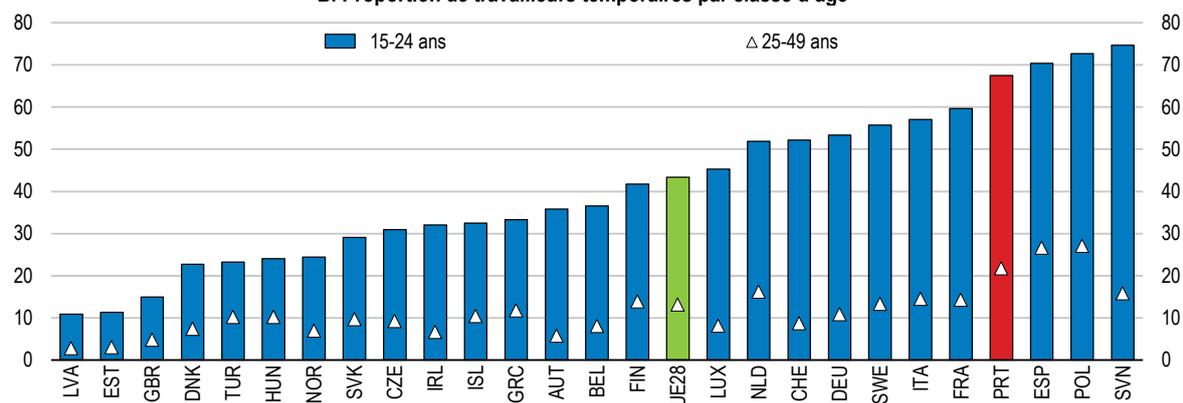
Graphique 25. Le marché du travail reste segmenté

En pourcentage, 2015

A. Par niveau de formation (15-64 ans)



B. Proportion de travailleurs temporaires par classe d'âge



Source : Eurostat (2016), « Séries EFT - résultats annuels détaillés des enquêtes », Base de données Eurostat.

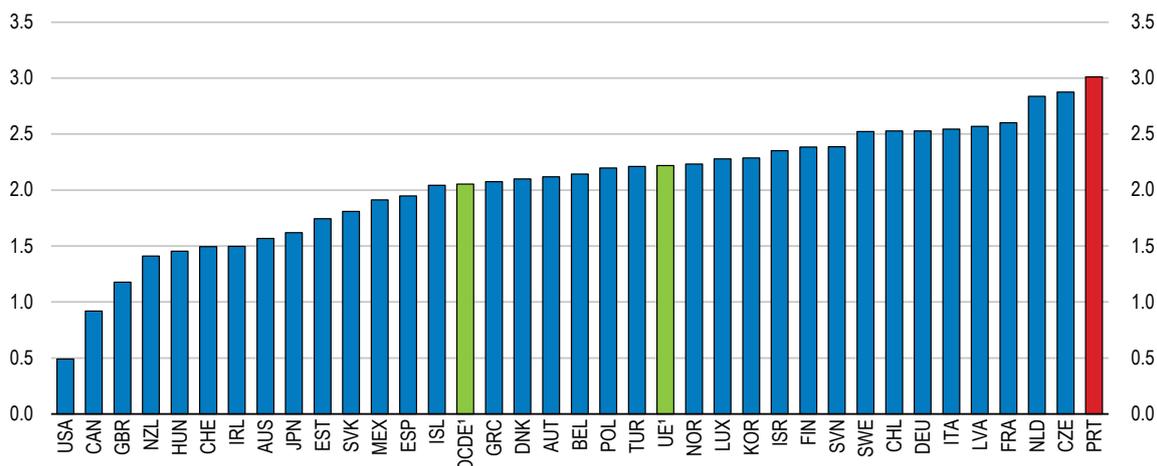
La constitution du Portugal impose des limites strictes sur les mesures envisageables pour réduire la segmentation du marché du travail et la plupart des actions qu'il est possible de mener sans modifier la constitution, sinon toutes, ont déjà été réalisées. Les réformes de grande ampleur engagées depuis 2011 ont contribué à atténuer les rigidités du marché du travail dans certains domaines, notamment en réduisant les indemnités de licenciement, en simplifiant la procédure de licenciement et en renforçant la flexibilité de l'organisation du temps de travail grâce à l'instauration d'un compte d'heures. Ces réformes ont eu des effets positifs et ne doivent pas être remises en cause. Cependant, certains aspects de la rigidité du marché du travail portugais restent présents, notamment en raison des restrictions constitutionnelles (graphique 26).

Outre le temps nécessaire à leur mise en œuvre, des réformes supplémentaires de la réglementation du marché du travail supposent un large consensus. Il est néanmoins utile d'engager un vaste débat sur les politiques du marché du travail les plus efficaces. Les conséquences de l'absence de réforme sur la distribution des revenus sont, notamment, rarement examinées, et il est crucial de réduire l'écart entre les deux segments du marché du travail en matière de protection de l'emploi (Saint-Paul, 1997 ; Bernal-Verdugo et al, 2012 ; Sestito and Viviano, 2016). Par exemple, en Italie, la mise en place récente d'un nouveau contrat à durée indéterminée assorti d'une indemnité de licenciement progressive a débouché sur une hausse de 5 % des nouvelles embauches brutes et a rendu les entreprises moins réticentes à proposer des emplois à durée

indéterminée à des travailleurs n'ayant pas encore fait leurs preuves (Sestito and Viviano, 2016). Les rigidités actuelles du marché du travail dissuadent même les personnes qui occupent des emplois à durée indéterminée de changer d'emploi, tandis qu'une meilleure adéquation entre les compétences et les emplois pourrait améliorer les perspectives et la satisfaction professionnelles des travailleurs.

Graphique 26. La protection de l'emploi reste stricte

Protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels, échelle de 0 à 6 (de la législation la moins restrictive à la plus restrictive), 2013



1. Moyennes simples, Lettonie incluse. L'UE englobe les pays qui sont aussi membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2016), « Législation sur la protection de l'emploi », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données).

Tableau 6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les politiques actives du marché du travail et l'éducation

Recommandations de l'Étude économique de 2014	Mesures prises depuis 2014
Continuer de développer les politiques actives du marché du travail (PAMT) et suivre de près leurs résultats.	La place plus importante accordée aux services numériques a permis de gagner en efficacité et d'être mieux à même de tendre la main aux jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation. Les dépenses allouées aux PAMT ont augmenté, même si les dépenses par chômeur restent limitées. Un projet d'évaluation de certains éléments des PAMT a été préparé, mais il est toujours recommandé aux autorités de procéder à une évaluation plus systématique des résultats de ces politiques.
Développer le système de formation des adultes et les programmes de reprise des études afin d'aider les demandeurs d'emploi et les personnes qui en ont besoin à acquérir les compétences nécessaires.	Le gouvernement a lancé un nouveau programme baptisé QUALIFICA, visant à développer le réseau des centres de formation des adultes afin de toucher un plus grand nombre de personnes, à augmenter la participation aux activités de formation continue, et à veiller à ce que la certification des qualifications en fonction de l'expérience professionnelle englobe l'enseignement et la formation scolaires. Un « passeport QUALIFICA » retranscrit les diplômes et les qualifications informelles acquis au fil du temps, afin de proposer des possibilités de formation modulables et flexibles.

Rendre la croissance plus durable

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du Portugal sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE rapportées au PIB, et elles ont baissé davantage que la production globale lors de la dernière récession (graphique 27). L'intensité carbone de l'économie est en recul depuis 2000 sous l'effet du recours accru aux renouvelables. En moyenne, quelque 60 % de la production d'électricité provenait de sources renouvelables en 2014, dont la moitié environ était d'origine hydraulique. Les renouvelables entraînent pour un quart environ dans les approvisionnements totaux en énergie primaire, et l'utilisation de déchets et de biocombustibles dans la production d'électricité et de chaleur représentait un peu plus de la moitié de cette part. L'un des défis consistera à approfondir ces progrès tout en réduisant au minimum les coûts. Dans le passé, les avancées en matière de production d'électricité d'origine renouvelable sont allées de pair avec l'octroi de rentes substantielles aux producteurs en raison du niveau élevé des tarifs d'achat garantis et du manque de concurrence. Ces systèmes de rémunération hérités du passé sont inaccessibles aux nouveaux entrants, mais continuent d'assurer des rentes importantes aux opérateurs en place. À l'avenir, il conviendra de trouver des mesures d'un meilleur rapport coût-efficacité pour continuer de réduire l'empreinte carbone de l'économie.

Le Portugal a réalisé des progrès rapides en ce qui concerne la qualité de l'eau potable, mais il reste quelques districts où la proportion de l'eau considérée comme pouvant être consommée sans danger était inférieure à 95 % en 2013 (Simas, 2014) ; en 2003, la majeure partie du pays était dans ce cas. Bien que le principe de recouvrement des coûts soit inscrit dans la législation portugaise, les redevances sur l'eau facturées aux consommateurs ne permettent pas de couvrir les dépenses, de sorte que la gestion de l'eau est une source d'endettement pour les collectivités locales et que 20 % des consommateurs d'eau ne sont toujours pas raccordés à une station d'épuration (MOATE, 2014).

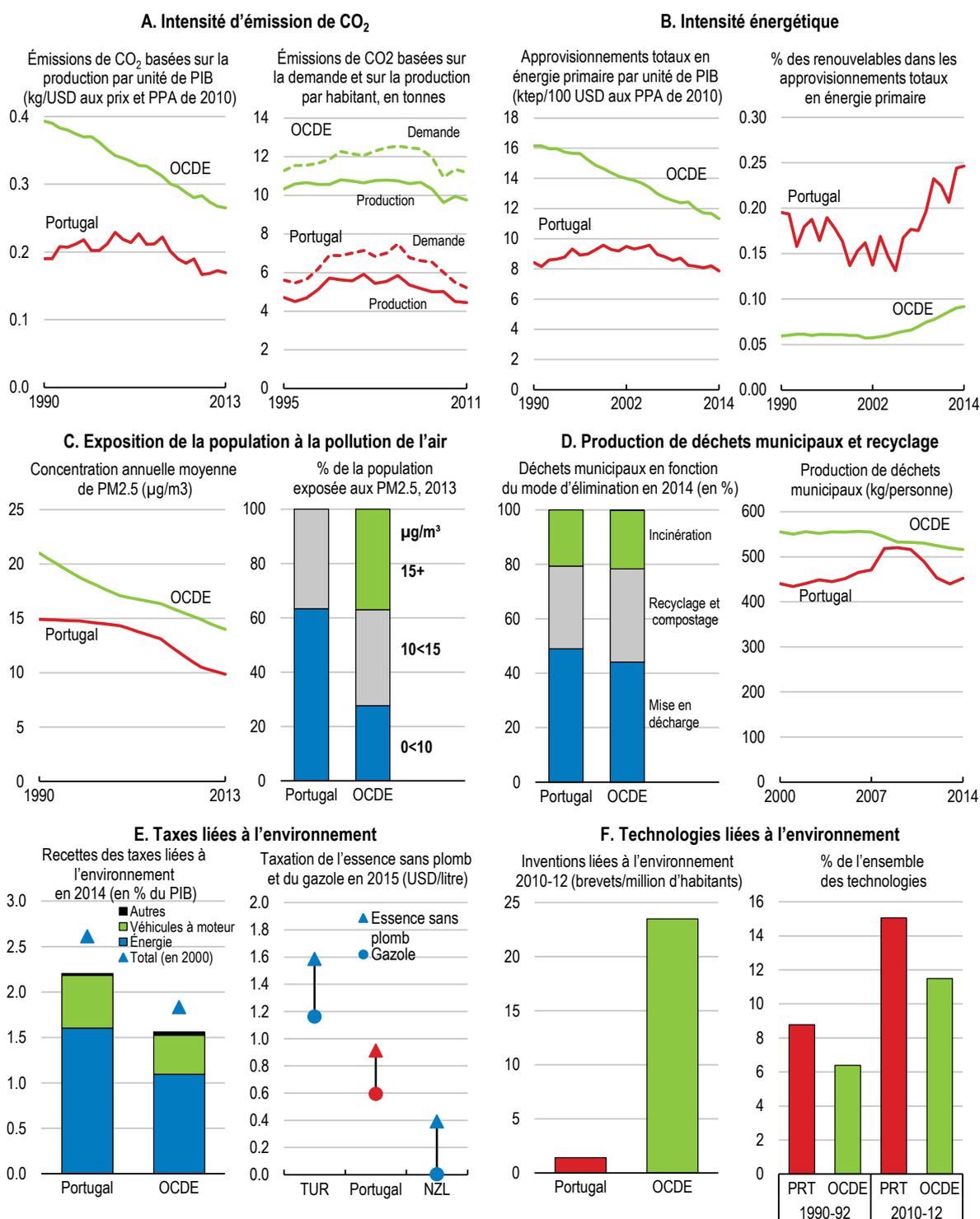
La qualité de l'air est meilleure au Portugal que dans la plupart des pays de l'OCDE, et relativement peu d'habitants sont exposés à des niveaux de pollution de l'air par les microparticules susceptibles de nuire à la santé. Néanmoins, il ressort de l'étude sur la charge mondiale de morbidité que près de 3 300 décès prématurés ont été statistiquement attribuables à la pollution de l'air extérieur en 2013 (World Bank/IHME, 2016).

Jusqu'au début du siècle, la production de déchets ménagers du Portugal était notablement inférieure à la moyenne de l'OCDE ; sous l'effet de la croissance économique rapide, elle a alors augmenté, au moment même où la moyenne de l'OCDE diminuait. La baisse qui a ensuite suivi la phase de récession marquée traversée par le pays semble avoir cessé. La mise en décharge demeure le mode d'élimination des déchets le plus répandu, malgré l'instauration d'une taxe modulée sur les déchets. Les autorités chargées de l'élimination des déchets n'ont souvent pas répercuté cette taxe sur les ménages, ce qui a limité son effet incitatif.

En raison principalement d'une plus forte imposition de l'énergie, le rendement de la fiscalité environnementale est sensiblement plus élevé que la moyenne de l'OCDE, et légèrement supérieur à la moyenne européenne. L'année 2016 a vu de nouvelles hausses des droits d'accise, mais le gazole reste soumis à des droits plus faibles que l'essence, ce qui ne se justifie pas du point de vue environnemental (Harding, 2014). Cela étant, les crédits d'impôt et les déductions et exemptions fiscales sont nombreux et ont parfois pour effet d'exonérer certains secteurs ou groupes de personnes de la fiscalité environnementale (OECD, 2011). Les taux d'imposition réduits des carburants dont bénéficient l'agriculture et la pêche, par exemple, devraient être réexaminés. Dans le cadre d'une réforme fiscale verte, une taxe carbone a été instaurée ; elle s'applique depuis 2015 à la consommation de produits pétroliers dans les secteurs non ciblés par le SEQE-UE, et elle est indexée sur les prix du carbone dans le SEQE-UE, mais ne peut pas descendre en dessous d'un niveau plancher.

S'agissant du développement de nouvelles technologies environnementales, le Portugal est généralement tributaire des résultats de travaux de recherche étrangers, comme en témoigne le très faible nombre de ses dépôts de brevets environnementaux. La part des brevets liés à l'environnement dans le total des brevets est cependant relativement élevée.

Graphique 27. Indicateurs de croissance verte : Portugal



Source : OCDE (2016), *Indicateurs de croissance verte* (base de données). Pour des détails sur les métadonnées, voir [ici](#).

BIBLIOGRAPHIE

- Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2016, “Insolvency Regimes and Productivity Growth: A Framework for Analysis”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1309, OECD Publishing, Paris.
- Adalet McGowan, M., D. Andrews et V. Millot (2016b), “The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1372, OECD Publishing, Paris, No. 1372.
- Andrews, D. and F. Cingano (2014), “Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries,” *Economic Policy* 29(78), pp. 255-296.
- APAJ (Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais) (2015), “Estatística – Processo Especial de Revitalização”, *Turn Analysis*, No. 7, 27meº Trimestre de 2015, available at http://apaj.pt/apaj/wp-content/uploads/2015/02/Estat%C3%ADsticas_PER_n%C2%BA7.pdf, last accessed September 2016.
- Araújo, A., R. Ferreira and B. Funchal (2012), “The Brazilian bankruptcy law experience”, *Journal of Corporate Finance* 18(4).
- Arnold, J. and B. Javorcik (2009), “Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Acquisitions and Plant Productivity in Indonesia”, *Journal of International Economics* 79(1), pp. 42-53.
- Arnold, J. and L. Flach (2016), “Who gains from better access to credit? Credit and the reallocation of resources”, *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming.
- Bank of Portugal (2015), “The Portuguese labour market and the great recession”, *Economic Bulletin*, May 2015, Lisbon.
- Benkovskis, K. and J. Wörz, (2014). “What Drives the Market Share Changes? Price versus Non-Price Factors”, *Working Paper Series*, No. 1640, European Central Bank.
- Bernal-Verdugo, L.; D. Furceri and D. Guillaume (2012). "Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects", *Comparative Economic Studies* 54(2), pp. 251-273.
- Carcea, M. et al. (2015), “The Economic Impact of Rescue and Recovery Frameworks in the EU”, *Discussion Paper*, No. 004, European Commission, September 2015.
- Carneiro, A., P. Portugal and J. Varejão (2014), “Catastrophic Job Destruction during the Portuguese Economic Crisis”, *Journal of Macroeconomics* 39 (PB), pp. 444-457.
- CEDEFOP (2013), “Labour Market Outcomes of Vocational Education in Europe: evidence from the European Union labour force survey”, *Research Paper* No. 32, European Centre for the Development of Vocational Training, Greece.

- Centeno, M. and A. Novo (2012), “Excess Worker Turnover and Fixed-Term Contracts: causal evidence in a two-tier system”, *Labour Economics* 19(3), pp. 320–328.
- CRL (2016). *Relatório Anual sobre a evolução da negociação coletiva em 2015*, Centro de Relações Laborais, Lisbonne.
- CNE (2015), *Estado da Educação 2013*, Conselho Nacional da Educação, Lisbonne.
- Conboy, J. (2015), “PISA: Dados e Reflexões para Hoje e para o Amanhã”, in: *Investigação em Educação e os Resultados do PISA*, Coleção Seminários e Colóquios, Conselho Nacional de Educação, Lisbonne, available at http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/PISA_Investiga%C3%A7%C3%A3o_em_Portugal_dezembro_2014.pdf, last accessed September 2016.
- Cour des Comptes (2015), *La taxe sur la valeur ajoutée*, Chambres régionales et territoriales des comptes, Paris. Available at <https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/La-taxe-sur-la-valeur-ajoutee>, last accessed in June 2016.
- Cumming, D. (2007), “Government Policy towards Entrepreneurial Finance: Innovation Investment Funds”, *Journal of Business Venturing* 22(2), pp. 193-235.
- DG Trésor (2011), *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, annexe J – fiche n°309, Direction Générale du Trésor, Paris, available at <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>, last accessed September 2016.
- Dias D.; C. Robalo Marques and C. Richmond (2015), “Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis”, *International Finance Discussion Papers* 1146, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC. Available at <http://dx.doi.org/10.17016/IFDP.2015.1146>, last accessed September 2016.
- European Commission (2013), *Reducing Early School Leaving: key messages and policy support - Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving*, European Commission: Education and Training, Brussels. Available at: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report_en.pdf.
- European Commission (2015), “The 2015 Ageing Report”, *European Economy*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, March 2015, Brussels.
- European Commission, (2016a), “Country Report Portugal 2016”, *Commission Staff Working Document*, European Commission, Brussels.
- European Commission, (2016b), “Post-Programme Surveillance Report Portugal Winter 2015/2016”, *European Economy Institutional Papers* 022, European Commission, Brussels.
- Eurostat (2016), “Electricity prices charged to final consumers” in Eurostat (2016), *Energy Statistics – prices*, available at <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00117>, last accessed in June 2016.

- Eurydice (2011), *A Retenção Escolar no Ensino Obrigatório na Europa: legislação e estatísticas*, Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, EACEA P9, Bruxelles, http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/126PT.pdf.
- Harding, M. (2014), “The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 21, OECD Publishing, Paris.
- Heckman, J. and P. LaFontaine (2007), “The American High School Graduation Rate: trends and levels”, *IZA Discussion Papers* 3216, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Hijzen, A. and P. Martins (2016). “No extension without representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining”, *IMF Working Papers* No. 16/143.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2015), “Custos do contexto: A perspectiva das empresas”, *Estudos sobre estatísticas das empresas*, Outubro 2015, Lisbon.
- Gershenson, D.; A. Jaeger and S. Lall. (2016), “From crisis to convergence: Charting a course for Portugal”, *Departmental Paper Series*, International Monetary Fund, European Department, Washington, DC.
- Javorcik, B. (2004), “Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages”, *American Economic Review* 94(3), pp. 605-627.
- Lerner, J. (1999), “The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program”, *Journal of Business* 72(3), pp. 285-318.
- MOATE (2014), *Green Growth Commitment*, Ministry of Environment, Spatial Planning and Energy, Portugal.
- Nusche, D. et al (2015), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247598-en>, last accessed September 2016.
- OECD (2005), *Teachers Matter: attracting, developing and retaining effective teachers*, OECD Publishing, Paris, available at <https://www.oecd.org/edu/school/34990905.pdf>, last accessed September 2016.
- OECD (2006), “Improving the Performance of the Education System”, *OECD Economic Surveys of Portugal 2006*, OECD Publishing, Paris, available at http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en, last accessed September 2016.
- OECD (2011), *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal*. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/19900090>, last accessed September 2016.
- OECD (2012a), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>, last accessed September 2016.
- OECD (2012b), *Equity and Quality in Education: supporting disadvantaged students and schools*, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>, last accessed September 2016.

- OECD (2013), “What makes civil justice effective?”, *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 18, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>, last accessed September 2016.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris, available at http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2014-en, last accessed September 2016.
- OECD (2014b), “Chapter 2: Reducing Inequality and Poverty” in: OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>, last accessed September 2016.
- OECD (2015), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal 2015*, OECD Publishing, Paris, available at <http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Portugal.pdf>, last accessed September 2016.
- OECD (2016a), *Supporting Teacher Professionalism: insights from TALIS 2013*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248601-en>, last accessed September 2016.
- OECD (2016b), *OECD Economic Surveys: Euro Area 2016*, OECD Publishing, Paris, available at http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-euz-2016-en, last accessed September 2016.
- OECD (2016c), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>, last accessed September 2016.
- Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata and J. Mora-Sanguinetti. (2013), “Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris.
- Pedroso (2011), *Análise Prospectiva da Evolução Sectorial em Portugal*, available at <http://www.anqep.gov.pt?cr=12796>, last accessed September 2016.
- PISA (2014), *PISA 2012 Results in Focus: what 15-year-olds know and what they can do with what they know*, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>.
- Ponticelli, J. and L. Alencar (2016), “Court Enforcement, Bank Loans and Firm Investment: Evidence from a Bankruptcy Reform in Brazil”, *Quarterly Journal of Economics* 131(3): 1365–1413.
- Reis, H. and M. C. Pereira (2015), “Retenção Escolar: evidência dos dados PISA”, *Investigação em Educação e os resultados do PISA*, Conselho Nacional de Educação, Lisbonne.
- Ruane, F. and H. Goerg (1997), “Reflections on Irish Industrial Policy towards Foreign Direct Investment”, *Trinity Economic Papers Series*, Policy Paper No. 97/3, Dublin, Ireland.
- Saint-Paul, G (1997), “Is Labour Rigidity Harming Europe's Competitiveness? The Effect of Job Protection on the Pattern of Trade and Welfare”, *European Economic Review* 41: 499-506.
- Santiago, P.; G. Donaldson, A. Looney and D. Nusche (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*, OECD Publishing, Paris, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en>, last accessed September 2016.

Sestito and E. Viviano (2016), “Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market”, *Bank of Italy Occasional Papers*, No. 325, Bank of Italy, Rome, available at <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0325/index.html>, last accessed September 2016.

Simas, L. (2014), “Portugal Drinking Water Quality Regulatory Model”, available at http://www.iwa-network.org/filemanager-uploads/WQ_Compedium/Cases/Portugal%20Drinking%20Water.pdf, last accessed July 2016.

World Bank (2004), *Doing Business in 2005: Removing obstacles to growth*, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2005), *Doing Business in 2006*, World Bank, Washington, DC.

World Bank (2014), “Resolving insolvency: Measuring the strength of insolvency laws” in: World Bank(2014), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. World Bank, Washington, DC.

World Bank (2015), *Doing Business in 2016*, World Bank, Washington, DC.

World Bank/IHME (2016), *The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action*, World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation, Washington, DC: World Bank.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Études économiques de l'OCDE

PORTUGAL (VERSION ABRÉGÉE)

L'économie se redresse et se rééquilibre peu à peu. Le Portugal s'est engagé en 2011 dans un ambitieux programme de réformes structurelles. Ces réformes concernent un large éventail de domaines de l'action publique, les marchés de produits, les marchés du travail, la fiscalité, la réglementation et le secteur public. Elles ont servi de socle à la reprise progressive de l'économie portugaise, qui a bénéficié en outre d'une politique monétaire extrêmement accommodante et de la faiblesse des prix du pétrole.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2017-fr.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

Volume 2017/2
Février 2017

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2017
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-30806-0
10 2017 02 2 E



9 789264 308060