

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

IV. Une réforme structurelle pour une croissance forte et durable

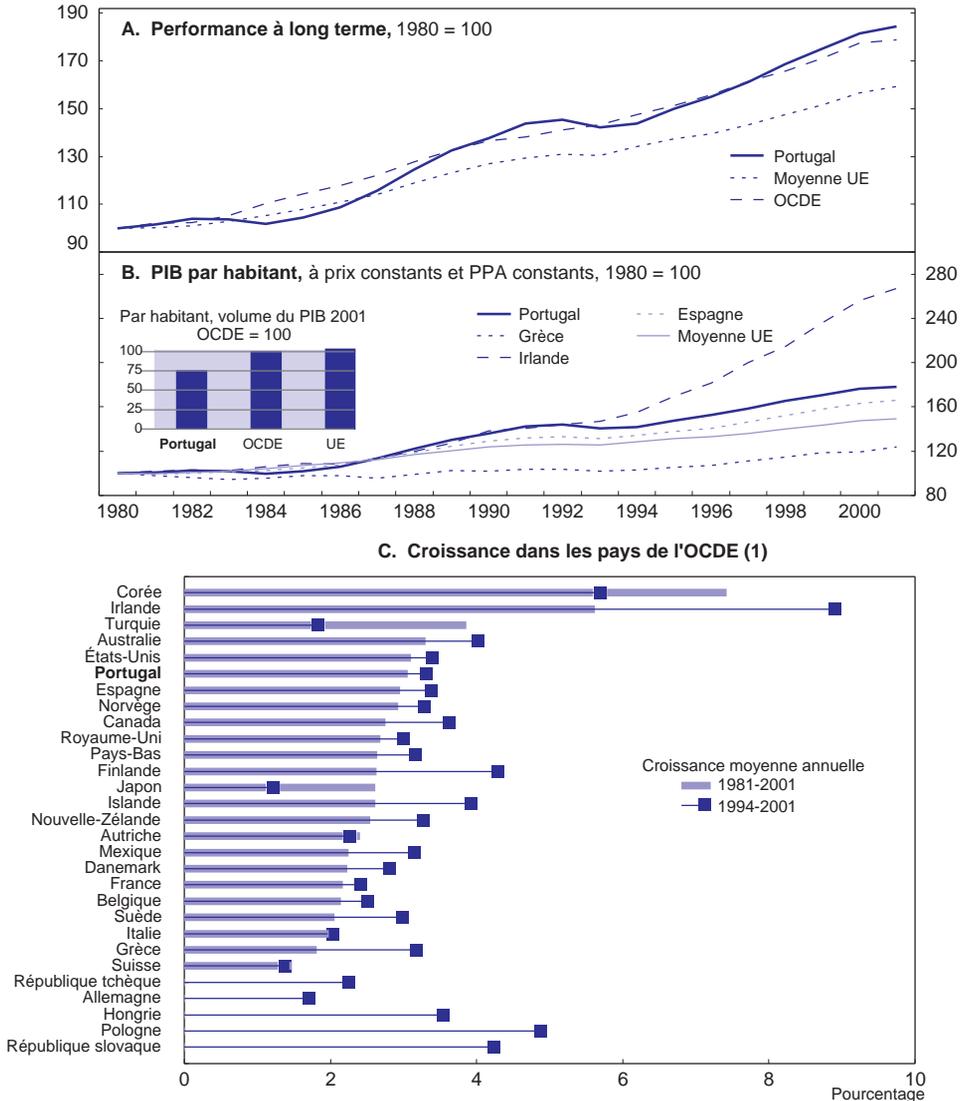
La faiblesse de la conjoncture macroéconomique, l'urgence de l'assainissement budgétaire et la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, questions qui font l'objet des chapitres précédents, ne doivent pas détourner l'attention des autorités de leur projet de réforme structurelle. Le nouveau gouvernement, en fonction depuis avril 2002, a aussi souligné la nécessité de progresser sur un large front en vue de stimuler la croissance et la productivité. Le présent chapitre examine tout d'abord les résultats économiques du Portugal. Il passe ensuite en revue les principaux domaines d'une stratégie globale de croissance pour le Portugal : amélioration du capital humain et de la capacité d'adaptation du marché du travail, création de conditions propices à l'adoption de nouvelles technologies et au dynamisme de l'entreprenariat, et intensification de la concurrence sur les marchés de produits. On trouvera à la fin du chapitre (encadré 11) un résumé des principales recommandations de l'OCDE concernant la suite du programme de réformes structurelles. Le chapitre se termine par l'examen de trois aspects environnementaux du développement durable : la pollution de l'air, la pollution de l'eau et la gestion durable des ressources naturelles.

La croissance du Portugal : mise en perspective

L'économie portugaise a connu une rapide croissance ces vingt dernières années, ce qui a permis de rapprocher dans une certaine mesure les niveaux de vie de la moyenne européenne⁷². Le PIB par habitant se situe maintenant aux trois quarts de la moyenne de l'UE (2001, sur la base des PPA), soit environ 20 points de plus qu'en 1986, date de l'accession du Portugal à l'UE. Néanmoins, avec un PIB par habitant qui se situe à l'avant dernier rang des pays de l'UE, le Portugal a encore du chemin à faire (graphique 24). L'écart de revenu par rapport à la moyenne de l'UE ne tient que dans une faible mesure à une moindre utilisation de la main-d'œuvre puisque les taux d'emploi sont relativement élevés au Portugal. La principale cause de l'écart de revenu est la plus faible productivité du travail.

On est donc amené à se demander pourquoi les gains de productivité n'ont pas été plus rapides, et quelles mesures pourraient être prises pour les

Graphique 24. **La croissance du Portugal : comparaison internationale**
Mesurée sur la base du PIB réel



1. Les séries pour l'Allemagne (en raison de l'unification), la Hongrie, la Pologne et la République tchèque sont incomplètes pour la période antérieure à 1995. Ces pays sont classés par ordre alphabétique.

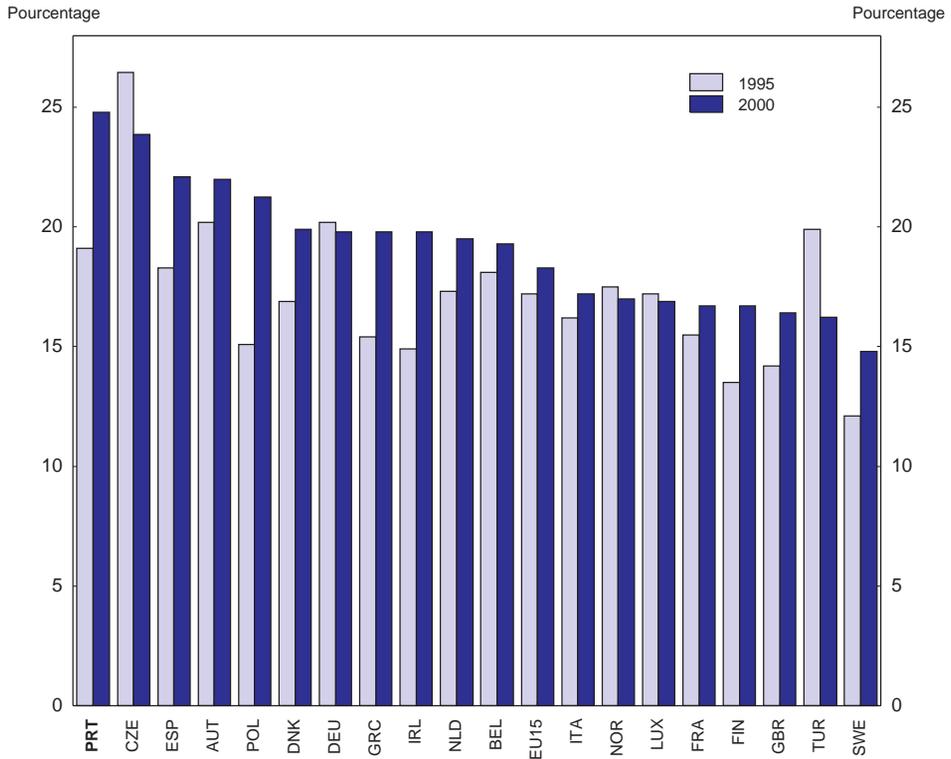
Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* ; OCDE, *Comptes nationaux*.

accélérer. L'analyse comptable classique de la croissance « explique » la croissance de la production par l'utilisation plus intensive des facteurs travail et capital et par un facteur résiduel interprété comme le progrès technologique, ou productivité multifactorielle. Selon les analyses de ce type, l'action des pouvoirs publics ne joue aucun rôle dans la croissance, laquelle dépend par hypothèse de facteurs exogènes comme les taux d'épargne et l'expansion démographique, et d'un terme résiduel inexplicable. Une autre méthode est fondée sur un modèle de convergence (conditionnelle), selon lequel la croissance du PIB par habitant dépend des conditions initiales (niveau de capital physique et humain et niveau de production) et de variables liées à l'action des pouvoirs publics, qui contribuent à expliquer la convergence de la croissance du PIB par habitant vers une valeur d'équilibre au fil du temps. Cette méthode a été celle adoptée pour le « Projet sur la croissance » de l'OCDE (2001), sur la base de données de panel réunies pour 19 pays de l'OCDE entre 1974 et 1997⁷³.

Dans le cas particulier du Portugal, cette analyse a fait apparaître qu'au cours de la période considérée, *i*) la croissance effective par habitant au Portugal a été supérieure de plus d'un demi point de pourcentage à la moyenne de l'OCDE (c'est-à-dire que les revenus par habitant ont convergé vers la moyenne de l'OCDE) ; *ii*) la principale raison en a été la faiblesse du niveau de départ, qui a accru la croissance de 2½ points par rapport à la moyenne de l'OCDE, toutes choses égales d'ailleurs ; *iii*) le niveau du capital humain étant nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, le taux de croissance a été réduit de 1.2 point, là encore toutes choses égales d'ailleurs ; *iv*) la part supérieure à la moyenne de l'investissement dans le PIB (graphique 25) a accru la croissance d'environ un demi point ; *v*) les effets distincts des facteurs démographiques, de l'ouverture des échanges et de la « taille de l'administration » ont été chacun relativement faibles, mais ont cumulativement plus que compensé l'incidence négative de l'instabilité macroéconomique ; enfin, *vi*) un « effet national spécifique » a réduit la croissance de 1½ point, toutes choses égales d'ailleurs (tableau 16). Cet effet spécifique national estimé a été le plus important de tous les pays composant l'échantillon, et l'on peut en déduire que la croissance portugaise a été freinée dans le passé par des inefficiences qui ont entraîné le gaspillage de ressources de travail et de capital et n'ont permis leur utilisation optimale. De ce point de vue, la croissance de la productivité du travail a été « trop lente ».

De fait, pendant les années 90 notamment, le taux annuel de croissance de la productivité du travail au Portugal a été inférieur à 2 pour cent⁷⁴. Si l'on corrige les chiffres bruts de la productivité du travail pour prendre en compte l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre, représentée par le niveau d'instruction des travailleurs, on constate que la croissance de la productivité horaire du travail, de 1 pour cent par an pendant les années 90, a été en moyenne plus lente que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 26). Bien que les niveaux d'instruction de la population active portugaise se soient élevés au cours des

Graphique 25. **Part de l'investissement privé**
% du PIB



Source : Commission européenne, Indicateurs structurels.

dernières décennies, ils sont encore inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Au début des années 70, la scolarité obligatoire ne durait que 4 ans, ce qui permet de mieux comprendre pourquoi 10 pour cent seulement des travailleurs âgés ont au moins un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (voir section suivante). Grâce aux réformes ultérieures, ce taux a triplé pour les travailleurs plus jeunes, et l'analyse réalisée pour le « Projet sur la croissance » a conclu qu'en l'absence de cette amélioration, l'accélération de la croissance du revenu par habitant aurait été moins accusée pendant les années 90⁷⁵. La production pourrait néanmoins être sensiblement accrue si des mesures étaient prises pour supprimer les inefficiences qui caractérisent l'utilisation des ressources afin de permettre à l'économie d'exploiter son véritable potentiel, parallèlement à d'autres réformes

Tableau 16. **Facteurs expliquant les différences des taux de croissance entre pays de l'OCDE¹**
Années 1970-Années 1990, taux de croissance annuels en points de pourcentage par habitant

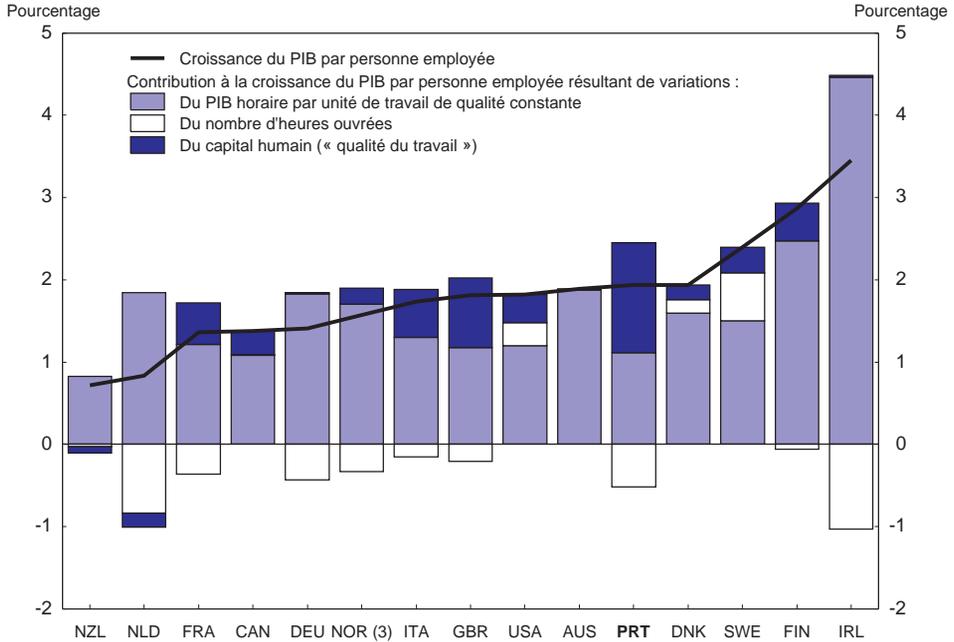
	Taux de croissance annuel moyen	Différentiel de croissance	Conditions de départ (PIB réel par tête)	Part de l'investissement	Capital humain	Croissance démographique	Variabilité de l'inflation	Consommation publique	Ouverture aux échanges	Effet spécifique résiduel par pays
Irlande	3.02	1.47	1.54	-0.18	-0.32	-0.18	0.01	0.09	0.17	0.34
Portugal	2.15	0.60	2.56	0.58	-1.20	0.07	-0.10	0.10	0.11	-1.52
États-Unis	1.93	0.38	-1.62	-0.34	0.63	-0.09	0.07	0.09	-0.25	1.89
Finlande	1.82	0.27	0.51	0.05	0.02	0.15	0.00	-0.06	-0.26	-0.14
Italie	1.73	0.18	0.22	-0.13	-0.69	0.13	0.02	0.01	0.14	0.48
Norvège	1.72	0.17	-0.12	-0.05	0.35	0.07	0.03	-0.06	-0.04	-0.01
Danemark	1.69	0.14	-0.57	0.28	0.21	0.12	0.02	-0.14	-0.05	0.27
Australie	1.68	0.13	-0.37	0.20	0.52	-0.25	0.03	0.01	-0.41	0.40
Belgique	1.66	0.11	-0.53	0.02	-0.15	0.20	0.03	-0.05	0.53	0.06
Royaume-Uni	1.63	0.08	0.05	-0.21	0.17	0.15	-0.03	-0.02	0.31	-0.34
Autriche	1.57	0.02	-0.41	0.07	0.26	0.01	0.05	0.00	0.03	0.01
France	1.35	-0.20	-0.59	-0.09	-0.10	0.07	0.07	-0.08	0.05	0.48
Canada	1.32	-0.23	-0.90	-0.21	0.62	-0.18	0.04	-0.07	0.14	0.32
Espagne	1.28	-0.27	0.73	0.04	-1.12	0.00	0.03	0.07	-0.14	0.11
Pays-Bas	1.26	-0.29	-0.47	-0.03	0.25	0.01	0.06	-0.13	0.52	-0.50
Suède	1.20	-0.35	-0.60	-0.10	0.21	0.11	-0.10	-0.17	0.01	0.30
Grèce	1.15	-0.40	2.00	0.19	-0.56	-0.07	-0.16	0.17	-0.51	-1.48
Suisse	0.81	-0.74	-1.75	0.08	0.59	-0.04	0.00	0.15	0.02	0.21
Nouvelle-Zélande	0.53	-1.02	0.34	-0.17	0.31	-0.29	-0.07	0.10	-0.36	-0.87

1. Ventilation des différences internationales du taux de croissance annualisé (en %) entre la production moyenne par habitant en 1974-77 et la production moyenne par habitant en 1994-97. Voir Bassanini A. et S. Scarpetta (2001) pour plus de détails sur la méthode analytique utilisée.

Source : OCDE.

Graphique 26. **Le rôle des qualifications et de l'utilisation de la main-d'œuvre dans la croissance de la productivité du travail¹**

Pourcentage annuel moyen de variation, 1990-2000²



1. Sur la base d'une simple décomposition quantitative : croissance du PIB par personne employée = PIB horaire par unité de travail de qualité constante + croissance du nombre d'heures ouvrées + ajustement du capital humain.
 2. 1991-2000 pour l'Allemagne, 1990-1999 pour l'Irlande.
 3. Norvège continentale uniquement.
- Source : OCDE.

visant à accroître le taux potentiel de croissance lui-même⁷⁶. Ces réformes devraient viser à rendre plus efficaces les marchés de produits grâce à des mesures privilégiant la concurrence, et à alléger le poids de la réglementation pour les entreprises qui, malgré certaines améliorations, reste plus lourde que dans d'autres pays (tableau 17) et décourage l'innovation. Les résultats des travaux de Scarpetta et Tresselt (2002) donnent à penser que l'alignement de la politique de réglementation du Portugal sur la « pratique optimale » réduirait l'écart technologique et relèverait les niveaux de productivité⁷⁷.

Les effets des réformes du marché du travail vont au-delà de leur incidence directe sur les résultats du marché car ces réformes stimulent aussi l'innovation et, partant, l'expansion de la production. Les effets sur la croissance

Tableau 17. **Le cadre réglementaire : indicateur global¹**Série chronologique, indicateurs réglementaires² (échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif)

	1978	1982	1988	1993	1998	1998-1978	Pourcentage de variation
Grèce	5.7	5.7	5.7	5.5	5.1	-0.6	-0.10
Italie	5.8	5.8	5.8	5.3	4.3	-1.5	-0.25
Portugal	5.9	5.9	5.4	4.9	4.1	-1.8	-0.30
Irlande	5.7	5.7	5.1	4.8	4.0	-1.7	-0.29
Suisse	4.5	4.5	4.5	4.4	3.9	-0.6	-0.14
France	6.0	5.9	5.7	4.7	3.9	-2.1	-0.35
Espagne	4.7	4.7	4.6	4.2	3.2	-1.5	-0.31
Autriche	5.2	5.1	4.5	3.9	3.2	-2.0	-0.39
Belgique	5.5	5.5	5.0	4.3	3.1	-2.4	-0.43
Pays-Bas	5.3	5.5	5.5	4.1	3.0	-2.4	-0.44
Japon	5.2	5.2	3.9	3.2	2.9	-2.3	-0.44
Danemark	5.6	5.5	5.5	4.0	2.9	-2.7	-0.48
Finlande	5.6	5.5	4.8	4.0	2.6	-3.0	-0.53
Norvège	5.0	5.0	4.3	3.2	2.5	-2.5	-0.49
Canada	4.2	4.2	2.8	2.6	2.4	-1.9	-0.44
Allemagne	5.2	5.2	4.7	3.8	2.4	-2.8	-0.54
Suède	4.5	4.4	4.2	3.5	2.2	-2.3	-0.51
Australie	4.5	4.5	4.2	3.3	1.6	-2.9	-0.65
États-Unis	4.0	3.3	2.5	2.0	1.4	-2.7	-0.66
Nouvelle-Zélande	5.1	5.1	3.6	2.2	1.4	-3.7	-0.73
Royaume-Uni	4.3	4.2	3.5	1.9	1.0	-3.3	-0.76

1. Pays classés par ordre décroissant sur la base des résultats de 1998.

2. Moyennes simples des indicateurs de 7 secteurs : gaz, électricité, poste, télécommunications, transport aérien, chemins de fer, transport routier de fret. Selon le secteur, les aspects suivants ont été pris en compte : obstacles à l'entrée, propriété du secteur public, structure du marché, intégration verticale, contrôle des prix.

Source : Nicoletti *et al.* (2001).

potentielle des réformes du marché du travail (comme l'assouplissement de la protection de l'emploi, la réduction de l'extension administrative des conventions collectives et la réduction des coïns fiscaux) seront sans doute renforcés du fait qu'elles accentuent la spécialisation dans les industries à forte intensité de R-D. Dans une économie en rapide mutation, les gains de PMF résultent principalement de l'innovation des entreprises ayant les meilleures pratiques, du rattrapage technologique par les autres entreprises et de la réaffectation des ressources entre les entreprises et entre les branches d'activité. Bassanini et Scarpetta (2001) ont mis en évidence empiriquement un net effet clairement positif de l'innovation sur la production : ils ont estimé qu'une hausse persistante de 0.1 point de la part des dépenses de R-D du secteur des entreprises dans le PIB majorait le PIB *par habitant* de 1/4 point dans le long terme. De ce qui précède, il découle qu'une action d'envergure générale est nécessaire, avec des efforts continus par intensifier la pression concurrentielle sur les marchés de produits, accroître le capital humain, assouplir les réglementations sur le marché du travail,

faciliter la réaffectation de la main-d'œuvre entre les entreprises et entre les secteurs et favoriser l'innovation et le progrès technologique.

Améliorer les qualifications et le capital humain

Malgré de sensibles améliorations au cours des 10 à 15 dernières années, l'un des principaux obstacles qui s'opposent encore à l'élévation des niveaux de vie est l'ampleur du déficit en capital humain. L'inefficacité du système éducatif portugais à transmettre les compétences pertinentes à toutes les tranches d'âge, malgré les importantes ressources qui lui sont affectées, appelle l'attention soutenue des pouvoirs publics. L'amélioration des compétences et du capital humain est indispensable si l'on veut accroître la productivité et la compétitivité et relever avec succès les défis de demain. A l'heure actuelle, le Portugal est l'un des rares pays de l'OCDE où la création d'emplois peu qualifiés est toujours forte. Comme cela ne va sans doute pas durer, il faut poursuivre les efforts sur un large front pour améliorer la qualité de l'enseignement et faire en sorte que tous les élèves aient une qualification à leur sortie du système scolaire. Il faudra parallèlement agir avec détermination pour que la population active soit capable de s'adapter aux nouvelles opportunités d'emploi, en soulignant l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie.

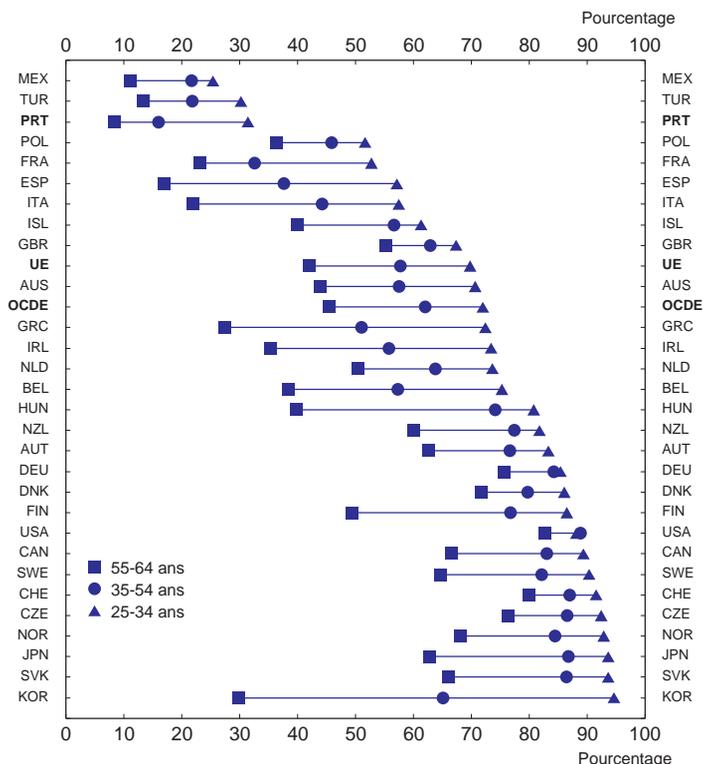
Évaluer le capital humain

Même si la situation s'est améliorée ces dernières années, le Portugal est encore l'un des pays dont les résultats sont les moins bons résultats du point de vue du niveau d'instruction de la population d'âge actif (graphique 27). En 2001, un cinquième seulement de la population âgée de 25 à 64 ans avait au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (contre plus des trois quarts, en moyenne, dans la zone de l'OCDE)⁷⁸. Même pour les groupes d'âge plus jeunes, le Portugal reste largement en dessous de la moyenne : en 2001, environ le tiers des personnes âgées de 25 à 34 ans avaient atteint au moins le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre environ les trois quarts dans la zone de l'OCDE. Les résultats des tests d'aptitude professionnelle de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes montrent clairement que le niveau des acquis scolaires des adultes est préoccupant. Le Portugal est l'un des pays qui a le plus mauvais classement : plus de 40 pour cent de la population se situent au dernier rang pour tous les tests d'alphabétisation⁷⁹. Les médiocres résultats du Portugal reflètent essentiellement les résultats obtenus par les personnes qui n'ont pas suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

La médiocre performance du système d'enseignement

La part des ressources (publiques et privées) que le Portugal consacre à l'enseignement a fortement augmenté ces vingt dernières années (voir

Graphique 27. **Niveau d'instruction de la population d'âge actif**
 Population ayant au moins un diplôme du deuxième cycle du secondaire, 2000¹



1. % de chaque groupe d'âge ; 1999 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Hongrie, la Norvège et les Pays-Bas. Source : OCDE, Base de données des statistiques du marché du travail.

chapitre III)⁸⁰. Grâce à cela, les effectifs scolarisés et la durée prévisible des études ont été portés à des niveaux proches de ceux observés dans les pays plus avancés. Cependant, le système éducatif portugais ne semble pas efficient si l'on compare l'ampleur des dépenses aux résultats obtenus⁸¹. Le pourcentage d'élèves diplômés du deuxième cycle du secondaire à l'âge de 18 ans est relativement faible en raison des taux élevés d'échec et d'abandon en cours de scolarité. En 2001, environ 45 pour cent des jeunes de 14 à 18 ans avaient quitté l'école avec seulement des connaissances de base, ce qui est le pourcentage le plus élevé de l'Union européenne⁸². Au cours de la décennie écoulée, l'ouverture du système d'enseignement tertiaire au secteur privé a entraîné une explosion du nombre et de l'éventail des cours proposés. Cependant, même à ce niveau, les taux d'échec/de redoublement et d'abandon restent élevés.

D'après les comparaisons internationales, le système d'enseignement portugais est peu performant. Le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) révèle que l'aptitude des jeunes Portugais (jeunes âgés de 15 ans qui arrivent au terme de la scolarité obligatoire) à utiliser leurs connaissances et leurs qualifications dans la vie quotidienne est nettement inférieure à la moyenne de la zone de l'OCDE⁸³. En matière d'aptitude des élèves à la lecture, le Portugal s'est classé 26^e sur 32 pays, derrière l'Espagne ou l'Irlande et à peu près au même rang que la Lettonie et la Russie, pays dont le revenu par habitant est nettement moins élevé. Des résultats analogues ont été observés aux tests de mathématiques et de sciences (le Portugal se classant au 28^e rang). Les médiocres résultats des cohortes qui sont actuellement scolarisées exigent l'attention immédiate des pouvoirs publics parce qu'ils donnent à penser que les pénuries de qualifications risquent de continuer à poser un problème au Portugal pendant longtemps encore.

Les rendements économiques de l'éducation sont élevés

Étant donné la faiblesse du capital humain de la main-d'œuvre portugaise, les qualifications sont particulièrement rares et, partant, précieuses. Au Portugal, les rendements économiques de l'éducation sont importants⁸⁴ (voir encadré 9). La prime procurée par les études universitaires semble avoir augmenté pendant les années 90, et elle est élevée par rapport aux autres pays. De plus, un récent travail de recherche appliquée sur la détermination des salaires sur le marché du travail portugais a établi que les années d'études, d'expérience et d'ancienneté dans l'emploi ont un effet positif sur le salaire de l'individu, l'éducation étant le facteur qui a le plus de poids⁸⁵. Les rendements élevés de l'éducation pourraient tenir à la rareté de l'offre de main-d'œuvre qualifiée par rapport à la demande. Quant à la demande de diplômés, elle est de toute façon gonflée par l'administration, qui emploie plus de la moitié des étudiants sortant chaque année de l'université.

Développer le stock de capital humain

Le Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) adopté en 1998 dans le cadre du Processus du Luxembourg de l'UE (1997) a fixé d'ambitieux objectifs pour améliorer le niveau d'instruction et les qualifications des travailleurs. La mise à jour du PNAE pour 2002 a fidèlement suivi les orientations et recommandations de la Commission européenne. Parmi les principales priorités, une attention toute particulière doit être portée à l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation⁸⁶.

Comment améliorer les résultats en matière d'éducation

Des études récentes laissent penser que l'amélioration du système scolaire dépend davantage d'une meilleure utilisation des ressources que d'une

Encadré 9. **Taux de rendement de l'éducation au Portugal, 1999**

Afin de connaître les rendements de l'éducation au Portugal, les calculs directs des taux internes de rendement effectués par Blondal *et al.* (2002) pour 10 pays de l'OCDE ont été reproduits pour le Portugal sur la base des données de 1999*. Les résultats confirment l'existence de rendements très élevés au Portugal, principalement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire à l'enseignement tertiaire. Globalement, les estimations indiquent que l'étudiant moyen est fortement incité à poursuivre ses études au-delà de la scolarité obligatoire.

Les incitations générales à investir dans le capital humain qui résultent des avantages offerts sur le marché du travail, des mécanismes de financement et des dispositions fiscales peuvent être résumées par des estimations des taux de rendement internes privés. Le taux interne est égal au taux d'actualisation qui assure l'égalité entre les coûts réels de l'éducation tout au long de la période d'étude et les gains réels que l'éducation rapporte par la suite. Au Portugal, on estime que ces gains nets dus à l'investissement en capital humain dans l'enseignement tertiaire sont supérieurs à 20 pour cent (voir le tableau), ce qui est beaucoup plus que pour les dix autres pays couverts par l'étude de l'OCDE. Le niveau élevé des taux internes privés de rendement dont bénéficient ceux qui achèvent avec succès les programmes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et, plus encore, de l'enseignement tertiaire permet de penser que l'étudiant portugais moyen est fortement incité à aller au-delà de l'enseignement obligatoire.

**Taux de rendement privés¹ de l'éducation pour les hommes
dans certains pays de l'OCDE**

En pourcentage

	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement tertiaire
Portugal (1999)	11.3	23.9
Royaume-Uni (2000)	15.1	17.6
États-Unis (1999)	16.4	17.5
France (2000)	13.5	14.1
Pays-Bas (1997)	7.9	9.7
Canada (2000)	13.6	9.2
Suède (1999)	6.4	9.1
Japon (1999)	6.8	8.6
Italie (1998)	11.2	8.3
Danemark (1999)	11.3	6.8
Allemagne (1998)	10.8	6.7
Moyenne non pondérée	11.3	12.0

1. Taux de rendement calculés sur la base des gains après impôt et de la durée des études, compte tenu du risque de chômage.

* Voir annexe II pour un examen des questions méthodologiques.

augmentation des crédits budgétaires. De fait, le retard du Portugal dans le domaine de l'éducation ne semble pas imputable à l'insuffisance des dépenses. Il est donc indispensable de réformer la structure administrative de l'éducation et de faire jouer à la fois les incitations et la concurrence.

Les autorités portugaises reconnaissent la nécessité de centrer plus étroitement l'effort sur la qualité de l'éducation. Cela peut passer par une amélioration de l'administration des établissements scolaires, en responsabilisant davantage les enseignants et les directeurs d'établissements. Il convient à cet effet de fournir plus d'informations sur les résultats obtenus dans le cadre de différentes initiatives destinées à faciliter l'évaluation, en vue de renforcer ou de supprimer certains programmes. La fixation d'objectifs explicites pour les principaux indicateurs de résultats pourrait également être utile. Depuis 2001, on évalue chaque année les résultats d'un échantillon d'écoles allant de la maternelle à l'enseignement secondaire, et un rapport détaillé est publié sur l'Internet⁸⁷. En juillet 2002, une nouvelle loi a été adoptée qui prévoyait la création d'un système global d'évaluation de tous les établissements d'enseignement non tertiaire : auto-évaluation des établissements scolaires et évaluation externe sur la base de mesures quantitatives ; publication et certification des résultats ; et récompenses pour les établissements ayant obtenu les meilleurs résultats.

Il apparaît clairement que la participation à des programmes préscolaires va de pair avec une scolarité ultérieure réussie. Des efforts ont été faits ces dernières années au Portugal pour améliorer l'enseignement dans les écoles maternelles et, en 1999, le pourcentage d'enfants scolarisés dans le système préscolaire (3-4 ans) était égal à la moyenne européenne. Au cours des neuf années de l'enseignement de base, l'éventail des matières enseignées a également été élargi et modernisé, l'objectif étant de réduire les taux d'abandon⁸⁸. La fusion des différents niveaux de l'enseignement de base, au lieu de l'actuelle division en trois cycles, pourrait en outre contribuer à la mise au point d'un programme uniforme et plus moderne et à l'amélioration des résultats des élèves. L'extension de la scolarité obligatoire au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (12 années d'enseignement obligatoire, conformément aux normes de l'UE) devrait être un important objectif à moyen terme. Avec l'allongement de la scolarité obligatoire, il faudra aussi développer davantage l'enseignement professionnel et technique, conformément au PNAE de 2002, afin de conférer des qualifications adaptées aux jeunes qui arrivent sur le marché du travail⁸⁹. Dans ce contexte, le récent programme « neuf années de scolarité plus une » vise à faire en sorte que ceux qui quittent l'enseignement de base pour entrer sur le marché du travail aient accès à une formation professionnelle. De plus, il est essentiel de renforcer le deuxième cycle de l'enseignement secondaire général en le rendant plus exigeant pour qu'il prépare mieux les élèves aux programmes de l'enseignement tertiaire. Néanmoins, pour assurer l'équilibre nécessaire entre les considérations d'efficacité et l'élévation du taux d'inscription dans l'enseignement

supérieur, il faudra que la note minimale requise pour obtenir le diplôme du deuxième cycle et pouvoir accéder par là-même aux établissements supérieurs aille de pair avec une nette amélioration de la qualité de l'enseignement secondaire.

Les qualifications acquises dans l'enseignement supérieur forment une base déterminante pour le développement technologique, la bonne gestion et l'esprit d'entreprise. Au Portugal, le nombre d'universités et de disciplines enseignées a rapidement augmenté au cours des dix dernières années, tout comme les taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire. Depuis 2001, le nombre de places offertes est supérieur au nombre d'étudiants candidats à l'entrée dans les universités/les établissements polytechniques. La raison en est des facteurs démographiques, qui seront renforcés à l'avenir du fait du vieillissement ininterrompu de la population. Actuellement, certains cours n'attirent déjà qu'un nombre très restreint d'étudiants et les conditions d'admission sont progressivement assouplies, surtout dans les universités privées. Compte tenu aussi des inadéquations manifestes qui existent du côté de l'offre⁹⁰, il paraît essentiel de réévaluer le système de fonctionnement et de financement des établissements d'enseignement supérieur. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science semble résolu à améliorer la qualité de l'enseignement tertiaire tout en préservant l'égalité de traitement des établissements publics et privés⁹¹. La création d'un mécanisme systématique et indépendant d'évaluation et de certification des universités et des disciplines enseignées est l'une des mesures annoncées. Il semble indispensable de moderniser les programmes d'enseignement supérieur de façon à tenir compte des besoins du marché du travail et, finalement, de supprimer ou de fusionner les disciplines qui attirent très peu d'étudiants. De surcroît, les aides publiques devraient être accordées sur la base de facteurs autres que les coûts : les subventions devraient être plus généreuses pour les zones prioritaires, et les disciplines/universités qui ne satisfont pas à des critères de qualité ou d'opportunité ne devraient recevoir aucune subvention (voir le chapitre III qui examine le financement de l'enseignement tertiaire).

Faciliter le passage de l'école à la vie active

Une des caractéristiques de l'enseignement secondaire au Portugal est la place prépondérante traditionnellement accordée aux programmes d'enseignement général⁹². Il est essentiel de maintenir d'étroites relations entre les écoles et les entreprises si l'on veut que les qualifications et les compétences offertes correspondent aux besoins du marché du travail. L'échange d'expériences et d'informations entre les acteurs du système éducatif et les partenaires économiques et sociaux peut améliorer la responsabilité et la compréhension. En février 2001, les partenaires sociaux ont signé un accord tripartite avec le gouvernement sur « l'emploi, le marché du travail et la politique d'enseignement et de formation », qui prévoit des changements concernant la formation des salariés, en particulier

des jeunes. En mars 2002, de nouvelles règles ont été adoptées, qui permettent aux entreprises de recruter des jeunes de 16 ans et plus qui n'ont pas achevé la scolarité obligatoire ou qui ne possèdent aucune qualification professionnelle, à condition de leur offrir des possibilités de formation⁹³.

D'importants progrès ont été faits pour développer l'enseignement technique et donner plus d'importance aux technologies de l'information et des communications. Depuis le début de 2002, toutes les écoles sont connectées à l'Internet. Il s'agit maintenant d'améliorer la qualité du matériel et des services disponibles et de réduire le nombre d'élèves par ordinateur relié à l'Internet⁹⁴. Le Diplôme de qualification de base en technologie de l'information, qui sanctionne la fin de l'enseignement de base, a été créé en 2001 et est accessible à tous⁹⁵.

Favoriser l'apprentissage tout au long de la vie

En raison des décalages habituels observés dans le domaine de l'enseignement, on ne peut répondre que partiellement à la demande grandissante de travailleurs capables d'utiliser et d'adapter leurs connaissances en modifiant les programmes des écoles et des universités. L'apprentissage tout au long de la vie, en dehors de l'enseignement formel, permet aux intéressés d'améliorer et/ou de compléter un enseignement ou une formation antérieurs. Bien que les données d'enquête ne soient pas totalement fiables dans le cas du Portugal, elles conduisent à penser que le pourcentage des personnes âgées de 25 à 64 ans suivant un enseignement ou une formation continue est faible par rapport à la moyenne de l'UE⁹⁶. Le système portugais d'enseignement et de formation professionnelle continu se caractérise par le rôle dominant de l'État, la séparation, jusqu'à ces derniers temps, entre les organismes publics chargés de l'enseignement d'une part et de la formation de l'autre, et un développement relativement limité de la formation dans les entreprises⁹⁷. Un nouveau dispositif, mis en place en 2002, regroupe les responsabilités de l'enseignement et de la formation professionnelle au sein du ministère de l'Éducation.

D'importantes mesures et réformes ont été mises en œuvre ces dernières années afin d'améliorer le système d'apprentissage des adultes⁹⁸. Le Portugal a élaboré une stratégie de développement de l'enseignement pour adultes en 1998, s'attachant plus particulièrement à faciliter l'accès des personnes ayant un niveau d'instruction peu élevé. La création d'une agence nationale spécialisée (ANEFA – *Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos*) en 2000 (aujourd'hui rattachée au ministère de l'Éducation) répond en partie à la nécessité de coordonner toutes les politiques d'apprentissage des adultes afin de les faire converger vers un objectif commun. Le Portugal a également entrepris de mettre sur pied un nouveau système national de reconnaissance, de validation et de certification de l'apprentissage et de l'expérience antérieurs. Les partenaires sociaux ont un rôle déterminant à jouer dans ce domaine. Ils peuvent contribuer à l'identification des

besoins en matière d'éducation et à la mise au point de programmes adaptés d'enseignement et de formation, assurant des qualifications utiles et reconnues. L'accord tripartite de 2001 comprend des mesures visant à consolider le système public d'enseignement pour adultes et à fixer des objectifs précis en matière d'offre de formation par les entreprises⁹⁹.

Politique du marché du travail et politique sociale

La performance du marché du travail portugais a été remarquable, malgré la rigueur des réglementations

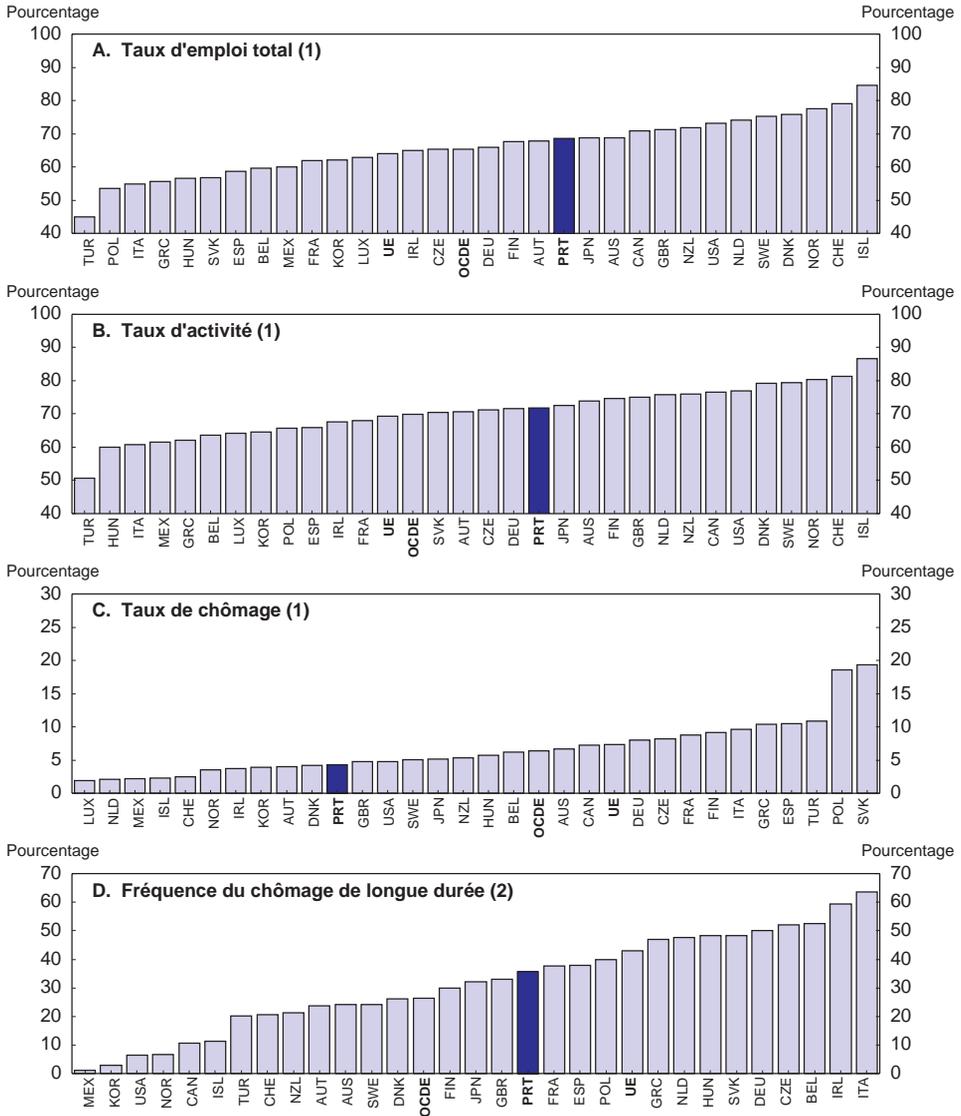
Ces dernières années, la performance d'ensemble du marché du travail a été meilleure au Portugal que dans les autres pays européens (graphique 28). Les taux d'activité ainsi que les taux d'emploi se sont accrus et, en 2001, ils étaient supérieurs aussi bien à la moyenne de la zone de l'OCDE qu'aux taux de la plupart des pays de l'UE. Globalement, le chômage est revenu aux environs de 4 pour cent en 2001. Au cours de la dernière décennie, le taux de chômage du Portugal a été inférieur de 4 points à la moyenne de l'UE tandis que le taux d'emploi la dépassait d'environ 8 points¹⁰⁰. Malgré une récente dégradation à la suite de la récession économique (avec une poussée du chômage à 5.1 pour cent en septembre 2002), le situation du marché du travail reste plus favorable que dans la plupart des autres pays de l'UE.

Ces dernières années, les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée – catégories les plus vulnérables – ont également vu leur situation s'améliorer. Le taux de chômage des jeunes est tombé de plus de 16 pour cent en 1996 aux alentours de 9 pour cent en 2001. La part du chômage de longue durée a elle aussi diminué au Portugal, même si elle reste supérieure à la moyenne de l'OCDE¹⁰¹. Des mesures ont été prises ces dernières années pour faciliter l'emploi (ou le retour à l'emploi), en particulier des mesures ciblées sur les jeunes et les chômeurs de longue durée. Cependant, la proportion toujours importante de chômeurs de longue durée demeure préoccupante en raison de ses conséquences en termes de dépréciation du capital humain des travailleurs et de la perte de motivation à chercher à emploi qui en découle¹⁰².

Des salaires très flexibles mais une main-d'œuvre peu adaptable

Les conséquences de l'évolution de la demande de main-d'œuvre sur les résultats du marché du travail dépendent des institutions particulières qui réglementent le marché et des caractéristiques de la main-d'œuvre, telles que ses plus ou moins grandes mobilité et adaptabilité, la nature des arrangements contractuels et la flexibilité des salaires¹⁰³. La main-d'œuvre portugaise est peu mobile et peu adaptable comparativement à celle de nombreux autres pays industrialisés. La législation en matière de protection de l'emploi est assez restrictive, ce qui

Graphique 28. Indicateurs du marché du travail : comparaison internationale, 2001



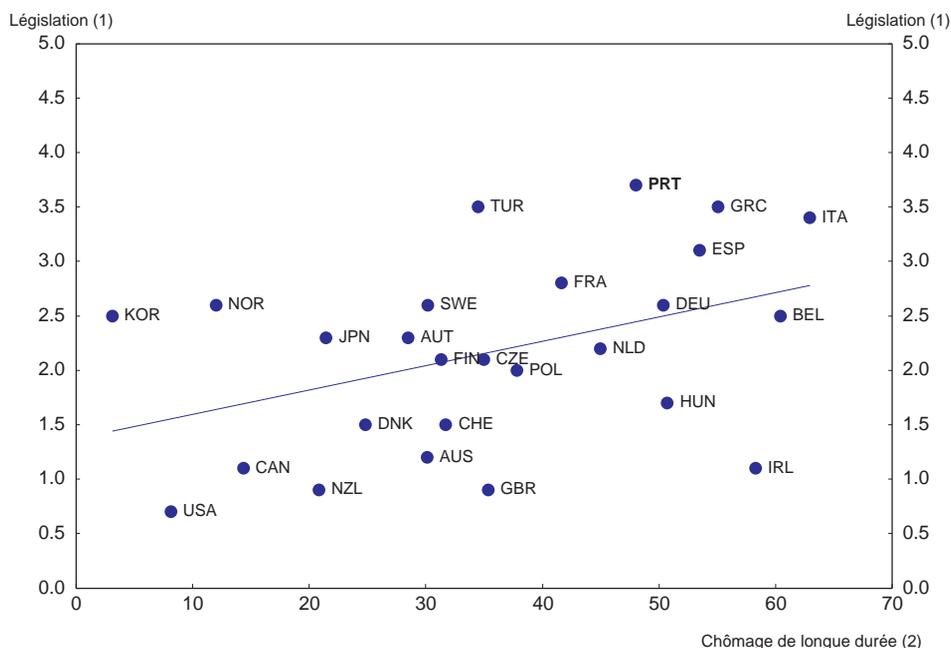
1. Les ratios se réfèrent au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans qui ont un emploi ou qui sont dans la population active divisé par la population d'âge actif, ou au nombre de chômeurs divisé par la population active.

2. Nombre de personnes au chômage depuis 12 mois et plus en pourcentage du chômage total.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 2002.

réduit la capacité des entreprises de réagir rapidement aux chocs. Bien qu'ayant été légèrement assouplie pendant les années 90, la législation portugaise relative à la protection de l'emploi est l'une des plus strictes dans la zone de l'OCDE, mais elle est actuellement réexaminée (voir plus loin). En bref, la législation concernant les licenciements collectifs impose un processus long, complexe et coûteux aux employeurs¹⁰⁴. Le niveau élevé des coûts de licenciement peut conduire les entreprises à conserver des effectifs improductifs et à réduire les créations d'emplois tout en allongeant la durée du chômage¹⁰⁵ (graphique 29). Par ailleurs, le faible niveau d'instruction de la main-d'œuvre limite sa capacité d'adaptation à de nouveaux métiers. L'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi en termes de placement faciliterait la mobilité de la main-d'œuvre, qui gagnerait également à un assouplissement des restrictions sur le marché du logement.

Graphique 29. La législation relative à la protection de l'emploi dans certains pays de l'OCDE



1. L'indicateur global de la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi est une moyenne pondérée des indicateurs de la législation relative aux contrats classiques, aux contrats temporaires et aux licenciements collectifs. Chacun de ces indicateurs peut varier de 0 à 6, les valeurs les plus élevées correspondant à la législation la plus stricte. Le mode de calcul de ces indicateurs ainsi que le système de pondération sont décrits dans les *Perspectives de l'emploi*, juin 1999, chapitre 2.
2. Fréquence moyenne du chômage de longue durée (12 mois et plus) en pourcentage du chômage total sur la période 1995-2000.

Source : *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE, juin 1999 ; base de données statistiques du marché du travail de l'OCDE.

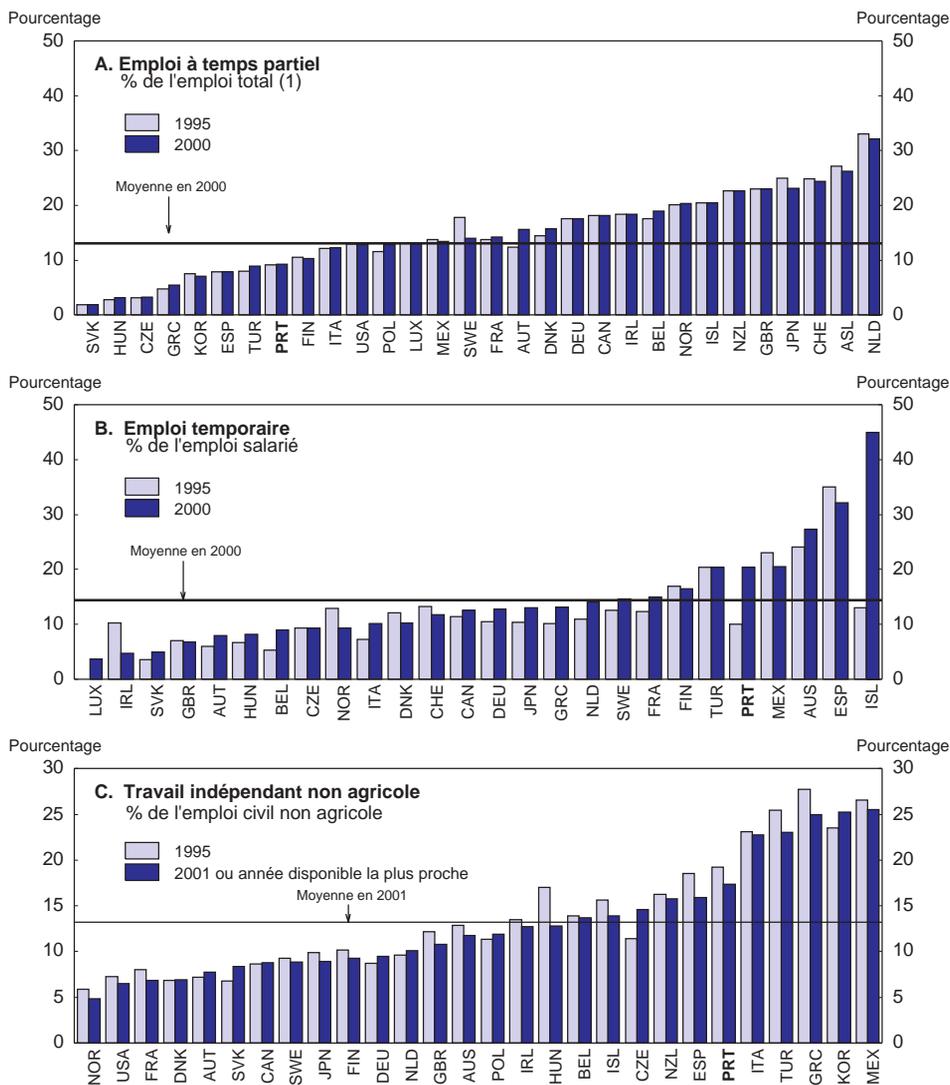
En revanche, plusieurs facteurs ont contribué à la forte flexibilité des salaires au Portugal¹⁰⁶, qui compense en partie les effets négatifs de la faible mobilité de la main-d'œuvre. La formation des salaires au Portugal s'opère par voie de négociations sectorielles, avec une coordination limitée des syndicats participant aux discussions, ce qui tend à affaiblir leur pouvoir de négociation¹⁰⁷. Par ailleurs, l'ajustement traditionnel de la dérive salariale en fonction du cycle économique aide aussi à assurer la flexibilité des salaires portugais. Les salaires nominaux réagissent fortement aux variations du taux de chômage et de l'inflation comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE¹⁰⁸. De plus, la dispersion des salaires entre les branches d'activité est forte par rapport aux autres pays européens. Ces dernières années, l'ajustement des salaires a servi de solution de « pis-aller » à défaut d'ajustements de l'emploi/du chômage, les écarts importants et flexibles des salaires ayant soutenu la création d'emplois et aidé à maintenir le chômage à un faible niveau.

La part des contrats de travail « atypiques » a augmenté

Du fait des coûts élevés de licenciement des travailleurs réguliers, les contrats de durée déterminée prennent une importance grandissante au Portugal, et représentaient plus de 20 pour cent de l'emploi total en 2001 (graphique 30). Il apparaît de plus en plus que les entreprises portugaises recourent à ce type de contrats pour sélectionner et tester les travailleurs dès le début de leur vie active, afin d'assurer une bonne adéquation entre les caractéristiques des emplois et les qualifications des travailleurs¹⁰⁹. Ce mécanisme ne pénaliserait guère le revenu salarial des travailleurs. Cependant, certains faits d'observation supplémentaires laissent aussi penser qu'il existe un pourcentage non négligeable de travailleurs temporaires « chroniques ». En revanche, l'emploi à temps partiel est relativement peu fréquent sur le marché du travail portugais.

Au Portugal, le travail indépendant représente près de 17 pour cent du total de l'emploi civil non agricole, soit le troisième pourcentage le plus élevé de l'UE (où la proportion moyenne est d'environ 12.5 pour cent). Une forte proportion du travail indépendant est en fait économiquement liée à une seule entreprise, les travailleurs tirant leur revenu d'un seul employeur pendant de longues périodes¹¹⁰. Les entreprises portugaises ont mis à profit la possibilité de sous-traiter des services aux particuliers à des travailleurs indépendants, soumis à des réglementations moins rigides en matière d'emploi¹¹¹. Les différences de cotisations de sécurité sociale selon la forme du contrat ont tendu à créer un biais en faveur du travail indépendant, mais les taux de cotisation sont désormais uniformisés. Il reste malgré tout moins coûteux pour l'employeur d'embaucher des travailleurs avec ce type de contrats car ils ne comportent pas d'avantages annexes, comme les congés et les primes de Noël, les congés de maternité ou l'assurance pour les accidents du travail.

Graphique 30. **Types d'emploi : comparaison internationale**
En pourcentage



1. L'emploi à temps partiel se réfère aux personnes qui travaillent habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données sont exprimées en pourcentage de l'emploi total, sauf dans le cas des États-Unis où les données se réfèrent aux salariés.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 2002 ; OCDE, *Statistiques annuelles de la population active*.

Modifications apportées récemment à la législation relative à l'emploi

Les contrats de travail temporaires sont soumis à de nouvelles réglementations...

Afin d'adapter la législation du travail aux nouvelles formes d'emploi, le cadre juridique en la matière fait l'objet d'une révision et de mises à jour depuis 1999. L'objectif est de faciliter l'utilisation de contrats adaptés à ces nouvelles formes d'emploi et de faire en sorte que les travailleurs concernés soient protégés par la loi. La récente recommandation faite le 21 juin 2002 lors du Conseil de Séville à propos des Grandes orientations de politique économique invitait le Portugal à s'employer en priorité, l'une des principales priorités pour le Portugal était de « moderniser les institutions du marché du travail, notamment en adaptant les réglementations en matière de contrats de travail en tenant compte d'un juste équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi ».

La nouvelle législation concernant les contrats de travail à durée déterminée, entrée en vigueur en août 2001, durcit les règles applicables à ces contrats dans le secteur privé. L'un des objectifs de la loi était de faire en sorte que les travailleurs qui occupaient en fait des emplois permanents bénéficient d'un contrat type de durée indéterminée. Les contrats temporaires sont donc maintenant couverts par un ensemble de règles strictes régissant leur champ d'application et les conditions de leur résiliation. En particulier, ils ne peuvent être utilisés que dans des cas spéciaux définis par la loi, correspondant à des besoins temporaires de main-d'œuvre¹¹². La durée légale des contrats généraux à durée déterminée dans le secteur privé ne peut dépasser 3 ans¹¹³. Au-delà de cette durée, le statut juridique du contrat à durée déterminée est automatiquement converti en contrat classique (à durée indéterminée). Une proposition concernant un nouveau Code du travail, approuvée par le Conseil des ministres en novembre 2002, fait actuellement l'objet d'un débat public. Elle comporte notamment une proposition visant à allonger la durée maximale légale des contrats à durée déterminée.

Une loi supplémentaire a été adoptée en mars 2002 afin d'encourager l'emploi permanent au moyen de subventions aux petites entreprises qui convertissent un contrat à durée déterminée arrivé à expiration en un contrat permanent¹¹⁴. Il conviendra de suivre attentivement l'incidence des règles régissant l'emploi temporaire. Le fait d'offrir des incitations en faveur des contrats permanents et/ou d'imposer des restrictions aux contrats temporaires peut freiner la réaction des entreprises en cas de ralentissement de l'activité. Par ailleurs, la nécessité de recourir à de telles mesures indique peut-être que la législation relative à la protection de l'emploi constitue un obstacle à l'embauche sur contrats « permanents ». Si cette législation est trop restrictive et réduit le nombre de contrats permanents au-delà de ce que l'on peut attendre, il serait préférable d'assouplir le cadre juridique général au lieu de durcir les règles concernant les contrats à durée déterminée.

... et un certain nombre de propositions ont été faites pour assouplir la législation en matière de protection de l'emploi

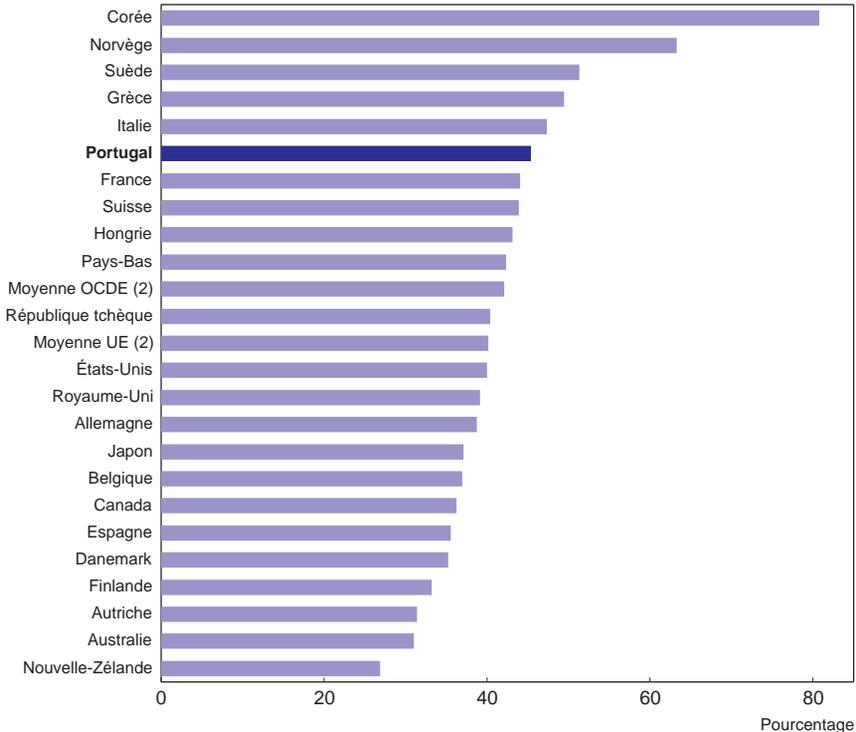
Il serait souhaitable, pour améliorer la performance économique du Portugal, de prendre des mesures en vue d'assouplir la législation en matière de protection de l'emploi (LPE). Il est possible que la faible mobilité de la main-d'œuvre, due en partie à la forte protection de l'emploi, ait empêché une affectation plus efficiente des ressources au Portugal et freiné les gains de productivité. Scarpetta et Tressel (2002) ont établi que l'effet négatif d'une LPE stricte sur la productivité est plus marqué dans les pays où, comme le Portugal, les négociations salariales interviennent essentiellement au niveau sectoriel, sans coordination. Par ailleurs, des estimations faites pour différents pays laissent penser que la rigueur relative de la LPE et des réglementations en matière d'indemnisation a fait reculer les taux d'emploi au Portugal d'environ 4,5 points sur la période 1982-98¹¹⁵. Il faudrait permettre une plus grande flexibilité pour négocier les conditions de résiliation au niveau du salarié/de l'entreprise, afin de réduire les obstacles aux licenciements collectifs et de libéraliser les procédures qui empêchent les licenciements¹¹⁶.

L'une des priorités de l'actuel gouvernement est la révision de la législation de l'emploi. Un nouveau Code du travail (*Codigo do Trabalho*) a été proposé au milieu de 2002, mais s'est heurté à l'opposition des syndicats. Les principaux points de ce texte sont les suivants : assouplissement des conditions requises pour justifier un licenciement¹¹⁷, nouvelles mesures de lutte contre l'absentéisme et les congés de maladie abusifs, renforcement de la mobilité géographique/professionnelle de la main-d'œuvre et de la flexibilité des horaires de travail et révision des procédures de conventions collectives. Cette proposition, si elle est approuvée par le Parlement, contribuerait utilement à atténuer la rigidité excessive de la législation du travail au Portugal.

Politiques actives du marché du travail

Le recours aux politiques actives du marché du travail (PAMT) s'est accru de façon spectaculaire ces dernières années, l'objectif étant de favoriser le travail en aidant à la recherche d'emploi, en améliorant les niveaux de qualifications ou en encourageant la mobilité entre secteurs ou régions. Les dépenses au titre de ces programmes paraissent se partager de manière relativement bien équilibrée entre le soutien actif et le soutien passif (graphique 31). Un institut spécialisé, l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle, chapeauté par le ministère de la Sécurité sociale et du Travail, est chargé de la mise en œuvre des mesures relatives à l'emploi, de la formation professionnelle et de la gestion des services publics de l'emploi. Il faut se féliciter de l'intégration de ces diverses fonctions, ainsi que du fait que l'Institut opère par le biais d'un réseau de services publics locaux, sous l'autorité de bureaux régionaux¹¹⁸. Il serait néanmoins souhaitable de

Graphique 31. **Politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE**
Part des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail
dans les dépenses totales¹



1. Moyenne sur 1999 et 2000, sauf pour la Grèce (1998) et le Royaume-Uni (1998-1999).

2. Moyenne des pays non compris la Grèce et le Royaume-Uni.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 2002.

procéder à un suivi et une évaluation systématiques des programmes actifs du marché du travail afin de rationaliser les nombreux instruments existants.

Des mesures particulières ont été prises au fil des années pour améliorer l'employabilité des groupes à risque, principalement les jeunes et les chômeurs de longue durée. Ces initiatives ont été relativement efficaces, comme en témoigne la rapide amélioration de la performance du marché du travail (OCDE, 2001a). L'une des plus récentes, le Programme d'encouragement des offres d'emplois, datant d'avril 2001 et en vigueur jusqu'en 2006, prévoit des subventions ainsi qu'un cofinancement par les Fonds européens¹¹⁹. Le maintien du niveau d'emplois créés sur une période d'au moins quatre ans est l'une des principales

conditions que les entreprises doivent remplir pour bénéficier d'une aide financière au titre de ce programme.

L'efficacité du service public de l'emploi au Portugal est relativement faible, principalement pour ce qui concerne la fonction de placement. Les placements effectués par l'*Instituto de Emprego e Formação Profissional* (IEFP) rapportés au nombre total d'embauches dans l'économie sont plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE¹²⁰. Les emplois notifiés à l'organisme par les employeurs sont habituellement peu nombreux et concernent principalement des postes peu rémunérés, qui sont difficiles à pourvoir¹²¹. Des mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité du service public de l'emploi, avec la création récente d'un « self-service » en ligne, l'IEFP commençant de publier sur l'Internet certaines informations concernant la demande et l'offre d'emplois, les initiatives de formation et d'autres questions relatives à l'emploi. L'amélioration des relations avec les employeurs, notamment en ce qui concerne les services que leur assurent les centres pour l'emploi, la promotion de l'image du service public de l'emploi et le diagnostic précoce des besoins des employeurs en termes de qualifications et de compétences, devrait être l'une des priorités. Il est également nécessaire de faire concorder rapidement l'orientation professionnelle et les programmes de formations offerts avec les besoins des entreprises en matière de qualifications et de compétences, et les mesures dans ce sens devraient être attentivement suivies. Par ailleurs, de nouveaux efforts devraient être faits pour ouvrir plus largement le service public de l'emploi au jeu des forces du marché et les programmes de l'IEFP devraient faire l'objet d'une évaluation continue et systématique¹²².

Améliorer l'insertion sociale tout en maintenant les incitations à travailler

De plus en plus, dans les pays de l'OCDE, la protection sociale est considérée comme « un tremplin plutôt que comme un hamac » et elle a pour objectif de « valoriser le travail ». Cela semble indiquer l'abandon des systèmes de protection sociale fondés sur une politique passive de garantie de ressources au profit d'une politique sociale plus active. Au Portugal, la couverture des indemnités de chômage est relativement limitée par rapport à la moyenne européenne, les conditions d'accès aux droits étant assez strictes¹²³. Par ailleurs, même le revenu minimum garanti mis en place en 1997 présente un certain nombre de caractéristiques qui réduisent au minimum le risque de créer des contre-incitations au travail.

Le revenu minimum garanti (RMG) a pour but d'assurer à tous les ressources nécessaires à la couverture des besoins essentiels, tout en facilitant l'intégration sociale et professionnelle progressive¹²⁴. L'un des objectifs de ce dispositif est d'intégrer les personnes socialement exclues dans les programmes existant déjà au titre de la politique générale de l'emploi, au lieu de créer des mesures spécifiques à leur intention. Une étude récente donne à penser que le RMG est particulièrement efficace pour réduire la durée et la gravité de la pauvreté.

En 2001, des efforts supplémentaires ont été consentis afin d'offrir des emplois ou des formations aux bénéficiaires du RMG. Depuis, le gouvernement a souligné la nécessité de rendre plus strictes les règles de fonctionnement du RMG. Le dispositif a été modifié à cette fin en juin 2002, et il porte désormais le nom de revenu d'insertion sociale (*Rendimento Social de Inserção*, RSI).

Le système général de sécurité sociale : le processus de réforme a démarré

Le système général de sécurité sociale du Portugal, qui s'applique à la grande majorité des travailleurs du secteur privé, est (comme le régime des fonctionnaires) un système par répartition. La principale composante du système général est le régime contributif, qui finance des pensions de vieillesse, de survivant et d'invalidité ainsi que des indemnités de chômage, de maladie, de maladie professionnelle, de maternité et des allocations familiales¹²⁵. Les dépenses de sécurité sociale ont régulièrement augmenté au cours de la dernière décennie pour s'établir autour de 14 pour cent du PIB en 2000 (contre environ 10 pour cent du PIB dix ans plus tôt), dont la moitié environ au titre des pensions vieillesse et survivant. Cette composante des dépenses de sécurité sociale sera affectée par l'évolution démographique puisque que l'on s'attend à un doublement du taux de dépendance des personnes âgées au cours des 50 prochaines années. Parallèlement au régime public de pensions, des fonds de pensions privés volontaires ont commencé à se développer, encouragés par un crédit d'impôt. Ces fonds sont gérés par des compagnies d'assurance vie et des fonds de pensions agréés. Les autorités cherchent à assurer la convergence du régime général et du régime des fonctionnaires.

Pressions exercées par le vieillissement démographique

L'évolution démographique au Portugal est très comparable à celles de la plupart des autres pays de l'OCDE¹²⁶. A l'heure actuelle, on compte environ quatre personnes d'âge actif (c'est-à-dire, par convention, de 15 à 64 ans) pour chaque personne de plus de 65 ans. D'ici 2050, le rapport ne sera plus guère que de deux à un¹²⁷. Ce « taux de dépendance économique des personnes âgées » augmente déjà depuis un certain temps en raison de l'allongement de l'espérance de vie, mais à partir du milieu de la présente décennie, il commencera à progresser beaucoup plus vite du fait du départ en retraite de la génération du « baby-boom » dont les membres n'ont eu qu'un nombre limité d'enfants. Le pourcentage des personnes âgées ayant droit à une pension publique de vieillesse s'élèvera lui aussi, les taux d'activité des femmes s'étant accrus au cours des 40 dernières années. Faute de nouvelles réformes¹²⁸, les dépenses au titre des pensions des personnes âgées (pensions vieillesse, survivant et invalidité) devraient augmenter d'environ 4 points de pourcentage du PIB entre 2000 et 2040. Elles reculeraient légèrement par la suite, à supposer que les taux de

fécondité s'élèvent (sans cependant atteindre des niveaux qui stabiliseraient la population en longue période). Environ la moitié de l'augmentation des dépenses au titre des pensions devrait se produire au cours de la présente décennie¹²⁹. Étant donné que les personnes âgées consomment en moyenne plus de services médicaux que les plus jeunes, et compte tenu de ce que le pourcentage des personnes âgées augmentera, il est probable que les dépenses au titre de la santé (ainsi que des services d'aide et de soins à long terme) progresseront elles aussi plus vite que le PIB au cours des prochaines décennies¹³⁰. D'après les projections portugaises, les dépenses de santé augmenteraient, du fait du vieillissement de la population, de 0.8 pour cent de PIB d'ici 2050, chiffre qui serait l'un des plus faibles de la zone de l'OCDE. On ne dispose d'aucune prévision concernant l'augmentation des dépenses au titre des services d'aide et de soins à long terme : la plupart des pays qui ont fait ce genre de calcul prévoient une progression de l'ordre de 1 point de PIB d'ici 2050. En résumé, les dépenses publiques liées au vieillissement s'alourdiront sensiblement au Portugal au cours des prochaines décennies, ajoutant chaque année près d'un quart de point de PIB aux dépenses primaires après le milieu de la présente décennie, et ce pendant une trentaine d'années.

Pour éviter que cette poussée régulière des dépenses n'entraîne une augmentation des déficits et de la dette, un effort soutenu de réformes en profondeur sera nécessaire, soit pour réduire les dépenses au titre des pensions, soit pour réduire d'autres catégories de dépenses, soit pour agir sur ces deux fronts. L'autre stratégie, qui consisterait à laisser monter les taux de cotisation au régime public de pensions (pour les salariés du public comme pour ceux du privé) afin de financer l'augmentation des pensions versées aux retraités, ne peut que partiellement régler le problème. Si elle était la seule solution retenue, la hausse des taux de cotisation pourrait atteindre 40 pour cent, ce qui creuserait un écart grandissant entre les coûts de main-d'œuvre et les rémunérations et affaiblirait les incitations à participer à l'économie formelle. Cette solution serait en outre peu souhaitable du point de vue de l'équité : en effet, les générations futures de travailleurs devraient acquitter des taux de cotisation plus élevés que leurs parents, sans pouvoir prétendre à des pensions plus élevées. La question de la réforme des dépenses autres qu'au titre des pensions a été examinée au chapitre III.

La maîtrise de la croissance des dépenses de pension impliquera inévitablement des pensions moins généreuses pour une carrière donnée. La plupart des pays de l'OCDE ont déjà engagé des réformes dans ce sens¹³¹, et le Portugal a lui aussi procédé à des réformes (voir plus loin). La majorité des pays indexent désormais les pensions uniquement sur les prix, ou sur les salaires nets, mais pas sur les salaires bruts. Plusieurs pays ont relevé, ou relèveront, l'âge à partir duquel il est possible de percevoir une retraite à taux plein. Il est également de plus en plus fréquent de voir s'accroître l'importance accordée aux pensions financées par le secteur privé (notamment celles à cotisations définies) par rapport aux pensions publiques par répartition. Les analyses faites par l'OCDE

confirment clairement que les réformes les plus efficaces sont celles qui encouragent les travailleurs à prolonger leur vie active (ou qui, à tout le moins, suppriment les incitations financières à la retraite anticipée). Outre qu'elles réduisent la charge que fait peser sur les finances publiques le versement de pensions à des personnes qui sont encore d'âge actif, ces mesures présentent l'avantage d'accroître la production totale, et d'améliorer potentiellement les niveaux de vie des retraités comme des actifs. L'âge moyen du départ en retraite (des hommes) au Portugal est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE et les réformes récemment apportées au système portugais réduisent effectivement les incitations à la retraite anticipée.

Récentes réformes du système de sécurité sociale

Dans les années 90, plusieurs mesures ont été prises afin de faire face à l'augmentation prévue du rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre de salariés et de renforcer la viabilité financière du système : relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes pour l'aligner sur celui des hommes, allongement de la période minimale de cotisation, réduction du taux d'accumulation des droits et révisions des règles autorisant le cumul d'une pension et d'un revenu du travail¹³². La portabilité des pensions entre certains secteurs privés continue de poser un problème¹³³. Une Loi fondamentale sur la sécurité sociale, approuvée en juillet 2000, énonce les principes de la réforme du régime des travailleurs du secteur privé¹³⁴. Même si cette loi prévoit un certain nombre de mesures visant à améliorer le fonctionnement du système et à en assurer le financement dans l'avenir, la gestion de la sécurité sociale reste fondamentalement publique¹³⁵. En novembre 2001, après plusieurs mois de négociations, les partenaires sociaux et le gouvernement ont signé un accord sur la réforme de la sécurité sociale, qui modifiait la formule de calcul des pensions et comportait une disposition permettant aux salariés de verser des cotisations de retraite, au-dessus d'un seuil très élevé, auprès de régimes privés.

En juillet 2002, les principes généraux d'une Loi fondamentale révisée sur la sécurité sociale ont été approuvés par le Parlement et des discussions ont été engagées avec les partenaires sociaux en vue de parvenir à un consensus sur certains points précis. Cette nouvelle Loi fondamentale entrera en vigueur à partir de 2003. Elle prévoit principalement la mise en place d'un régime mixte public-privé, ouvrant le système de sécurité sociale au secteur privé (voir encadré 10). Le nouveau modèle fixe différents seuils permettant la combinaison des régimes public et complémentaire de la sécurité sociale et équilibre davantage l'élément par répartition et l'élément par capitalisation des prestations futures. La loi confirme aussi le calcul des pensions de retraite sur la base de la période entière de cotisation de l'assuré¹³⁶. Selon les estimations officielles, ce nouveau régime contributif conduira à une réduction initiale des recettes d'environ 0.6 pour cent

Encadré 10. **La Nouvelle loi fondamentale de 2002 sur la sécurité sociale et les dispositions complémentaires**

La nouvelle Loi fondamentale sur la sécurité sociale préserve le rôle social de l'État en tant que pilier de la protection des citoyens, mais introduit quelques éléments nouveaux :

- Le principe de coresponsabilité sociale de l'État, des entreprises et des familles en vue de la mise en œuvre progressive d'une culture et d'une pratique de partage des risques.
- Un meilleur équilibre entre les composantes par répartition et par capitalisation des prestations futures, afin de renforcer la solidarité entre les actifs et les retraités.
- Le principe de discrimination positive, qui accroît la générosité des prestations sociales pour les plus défavorisés.

En ce qui concerne le calcul des pensions, la loi fixe de nouvelles règles de plafonnement des cotisations et des prestations (trois plafonds), l'objectif étant de plafonner les pensions publiques (qui sont fonction des ressources) et de promouvoir des plans de retraite complémentaire (par capitalisation). Les seuils seraient fixés en fonction du revenu des bénéficiaires, ce qui leur permet de combiner les systèmes public et complémentaire de la sécurité sociale, et les régimes par répartition et par capitalisation. Des textes de loi complémentaires fixeront les plafonds, les seuils et les taux de cotisation.

Le régime complémentaire (privé) est capitalisé. Quelle que soit l'option choisie par les catégories à revenu élevé, l'égalité de traitement fiscal sera garantie.

S'agissant de la garantie des droits des bénéficiaires et de la sécurité des actifs alloués aux plans de retraite, un fonds de garantie sera créé, qui fonctionnera comme un mécanisme de sécurité pour les cas d'insolvabilité. L'adoption de mesures de certification et le renforcement des mécanismes de supervision sont aussi des éléments essentiels pour garantir la stabilité du régime complémentaire. Afin d'accroître la mobilité et la concurrence, la transférabilité des droits à pension et des réserves financières est assurée.

Pour ce qui est de la discrimination positive, il sera créé un complément familial aux pensions minimum pour les personnes de plus de 75 ans ainsi qu'un droit à prestations en cas d'invalidité totale permanente pour les travailleurs qui n'auraient pas payé le montant requis de cotisations au cours de leur carrière. Des mesures d'aide à la famille et à la maternité seront aussi adoptées.

Afin de faciliter le passage de la vie active à la retraite, un système de retraite partielle, conjugué au travail à temps partiel, sera mis en place.

mais, dans le long terme, la fixation de plafonds se traduira par une diminution des dépenses publiques au titre des pensions.

Dans le cadre de la nouvelle Loi fondamentale sur la sécurité sociale, l'alignement des pensions minimum de vieillesse et d'invalidité sur le salaire

minimum net doit être effectif en 2007. Les pensions minimums seront augmentées progressivement au cours des quatre prochaines années, en fonction des cotisations versées, jusqu'au niveau du salaire minimum. Les nouvelles pensions varieront entre 50 pour cent du salaire minimum (pour la pension sociale, c'est-à-dire pour les personnes qui n'ont jamais cotisé) et 100 pour cent (pour les personnes qui ont cotisé pendant plus de 30 années). A court terme, cette majoration des pensions concernera environ 1 million de personnes (près de 45 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires) et se traduira par un accroissement notable des dépenses au titre de la retraite (estimé à quelque 50 millions d'euros par an jusqu'en 2007). Dans l'avenir, l'augmentation des pensions minimum sera indexée sur celle des salaires minimums.

Améliorer les conditions offertes pour la création d'entreprises

La stratégie du nouveau gouvernement destinée à renforcer la compétitivité et l'efficience pour accélérer la croissance à long terme est exposée dans un Programme général pour la productivité et la croissance, présenté en juin 2002 (voir annexe IV). Les mesures prévues visent à intensifier la concurrence, à favoriser l'investissement productif et les exportations, à améliorer les conditions offertes aux entreprises, notamment en leur facilitant l'accès aux moyens de financement, à alléger les formalités administratives pour raccourcir les délais nécessaires à la création d'une entreprise, ainsi qu'à développer l'innovation et la R-D appliquée. Les grandes lignes du programme suivent étroitement les orientations identifiées dans le *Projet sur la croissance* de l'OCDE. Des mesures concrètes ont également été annoncées pour certains secteurs de l'économie, avec des calendriers précis de mise en œuvre. Un certain nombre de programmes ciblés, cofinancés par d'importants transferts de l'UE, ont déjà été mis en place afin de créer des conditions plus favorables à l'entrepreneuriat¹³⁷. Au cours de la dernière décennie, des transferts massifs de l'UE ont donné un coup de fouet au développement des infrastructures, mais les résultats des investissements cofinancés dans le domaine de l'innovation et de la R-D n'ont pas été totalement satisfaisants. Afin d'y remédier, l'un des objectifs stratégiques du troisième CCA (2000-2006) est d'encourager la compétitivité des entreprises et de stimuler l'innovation¹³⁸. Il sera essentiel d'atteindre ces nouveaux objectifs dans les délais prévus et de façon très précise si l'on veut améliorer le potentiel de croissance à moyen terme.

Mettre en place un cadre favorable aux entreprises

Observations concernant la dynamique des entreprises

L'évolution récente de la croissance de la production et de la productivité (examinée au début du présent chapitre) met en évidence la nécessité pour le Portugal d'accélérer durablement sa croissance afin de se rapprocher de la

moyenne européenne. La croissance de la production et de la productivité intervient au niveau de l'entreprise. Le comportement et les décisions des entreprises étant influencés non seulement par les forces du marché mais aussi par l'action gouvernementale et les institutions, il est utile, pour identifier les mesures à prendre pour stimuler la croissance, de comprendre la dynamique de la productivité au niveau de l'entreprise. Les données tirées d'observations faites au niveau de l'entreprise dans dix pays de l'OCDE, dont le Portugal, fournissent des indications utiles sur l'évolution au sein des différentes entreprises ainsi que sur la dynamique des entreprises (entrée sur le marché et sortie du marché).

Au Portugal, comme dans les autres pays pour lesquels on dispose de données, les gains de productivité du travail dans le secteur manufacturier semblent s'expliquer principalement par l'évolution *au sein* des différentes entreprises (graphique 32). La sortie du marché des entreprises à faible productivité contribue aussi largement à l'amélioration de la productivité globale, surtout au début des années 90, période de ralentissement de l'activité. Ce processus de « destruction créatrice » intervient à une assez grande échelle au Portugal, tout comme aux États-Unis. L'entrée sur le marché de nouvelles entreprises a un effet beaucoup moins marqué (négatif à la fin des années 80, positif au début des années 90)¹³⁹. Dans les secteurs de services, la composante intra-entreprise de la croissance de la productivité est généralement importante, mais l'entrée et la sortie d'entreprises ont des effets variables suivant le secteur et la sous-période¹⁴⁰.

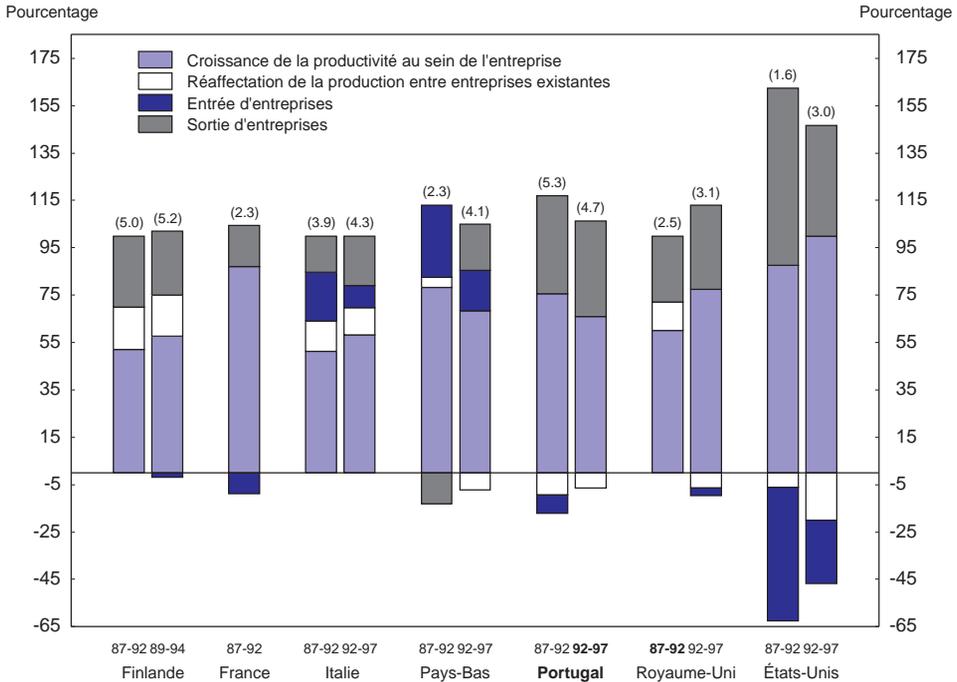
Ces résultats ont certaines conséquences pour l'élaboration de la politique économique et les institutions. Les stratégies destinées à renforcer les gains de productivité au sein des entreprises (innovation technologique, recherche appliquée et développement, développement du capital humain et physique) doivent être complétées par des mesures visant à lever les obstacles qui freinent la « sortie » des entreprises à faible productivité ou qui empêchent l'entrée d'autres entreprises. La rotation des entreprises est généralement plus élevée au Portugal que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ce qui laisse penser que les ressources libérées ne restent pas longtemps inutilisées. Les politiques du marché du travail qui facilitent ce processus peuvent être associées à des programmes sociaux destinés à faciliter la transition.

Stimuler la création d'entreprises

Promouvoir un cadre favorable à l'entreprise : c'est là, depuis plusieurs années, un aspect important de la stratégie mise en œuvre par le Portugal pour renforcer la compétitivité et l'efficience. Dans ce cadre, diverses mesures ont été prises depuis 1999 pour alléger les démarches administratives et réduire les coûts du respect des obligations incombant aux entreprises. Les formalités à remplir pour créer une entreprise commerciale ou participer à des marchés publics ont été simplifiées et les délais réduits grâce à l'informatique. Le programme 2002 du

Graphique 32. Ventilation des gains de productivité du travail dans le secteur manufacturier¹

Part en % de chaque composante dans la croissance annuelle totale de la productivité²



Note : Les chiffres entre parenthèses sont les taux globaux de croissance de la productivité (variation annuelle en pourcentage).

1. Pour plus de détails sur la méthode utilisée, voir ECO/CPE/WP1(2002)3.

2. Le total des composantes n'est pas nécessairement égal à 100 parce que les chiffres ont été arrondis.

Source : OCDE, ECO/CPE/WP1(2002)3.

gouvernement contient plusieurs mesures destinées à aider les entreprises à faire face aux procédures bureaucratiques encore complexes et comporte de nouvelles dispositions visant à alléger ces procédures, notamment grâce à la simplification des formalités et la déréglementation¹⁴¹. Le but est de faciliter la création, l'expansion, la fusion et la fermeture d'entreprises. Un élément important de cette stratégie est la réduction prévue du nombre de points de contact des entreprises dans l'administration publique et l'amélioration de l'efficacité des services d'enregistrement et des services notariaux, notamment par la privatisation et l'ouverture à la concurrence de ces derniers. La mise en place d'une procédure de faillite plus efficace et l'allègement des droits et des charges liés au développement et à la restructuration des entreprises, aux fusions et aux transferts de propriété devraient aider à améliorer les conditions d'activité des entreprises.

Le dispositif destiné à stimuler l'investissement dans le secteur des biens échangeables est actuellement mis à jour. Il sera créé un *Code de l'investissement*, couvrant toutes les formes d'incitations financières, budgétaires ou contractuelles à l'investissement, en vue de simplifier et de systématiser le cadre juridique de l'investissement productif. Le gouvernement s'emploie également à supprimer les interlocuteurs multiples qu'il faut contacter pour une opération d'investissement, qui allongent les délais et alourdissent les coûts¹⁴². Les procédures d'aide à l'investissement prévues dans le *Programme opérationnel pour l'économie 2000-2006* sont en cours de modification. Il existera un financement mixte par les secteurs public et bancaire ; la composante subvention (prêt public) sera désormais subordonnée aux résultats d'une évaluation *ex post* des projets sur la base d'objectifs quantitatifs définis au préalable (financement convertible)¹⁴³.

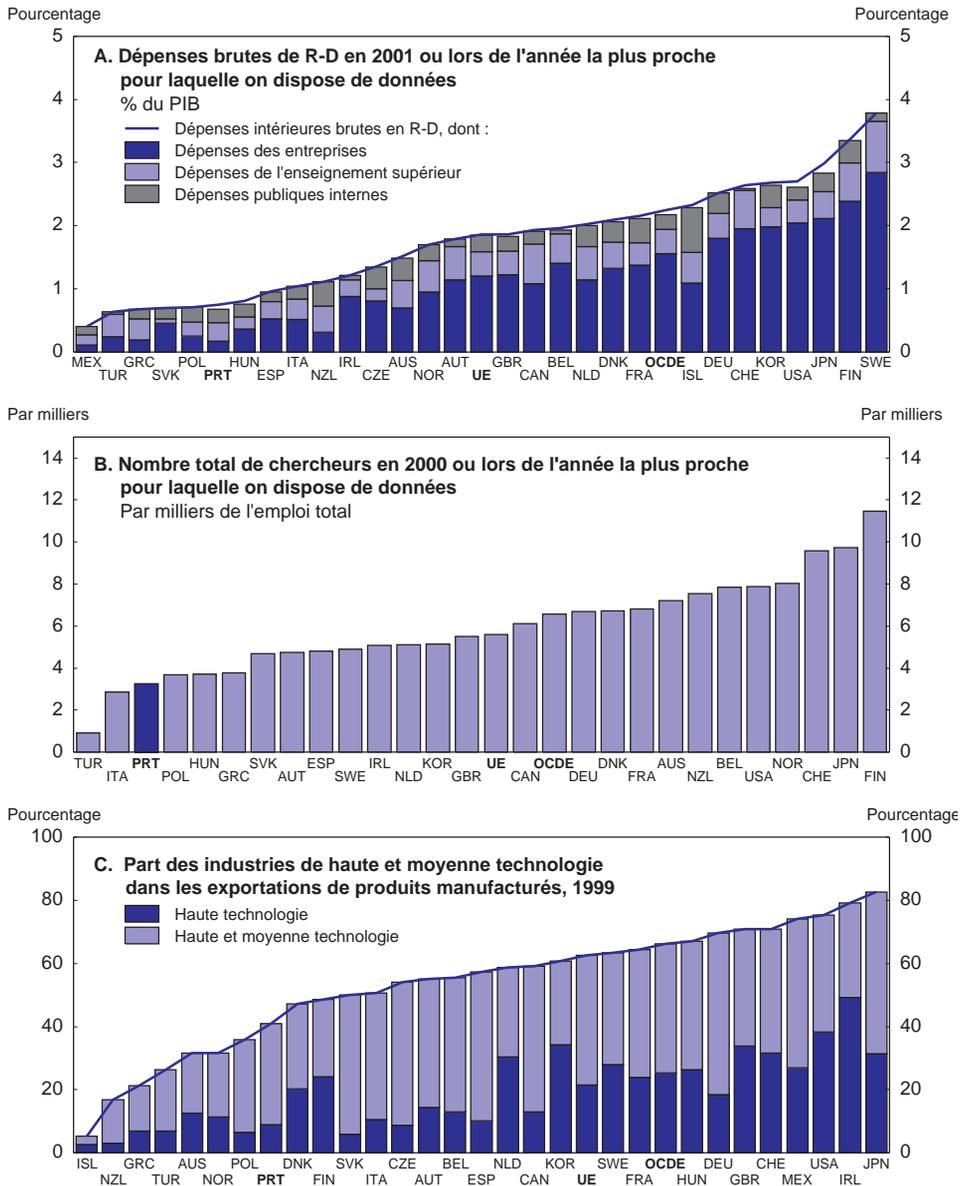
Promouvoir une économie fondée sur le savoir : une tâche difficile

L'amélioration de la productivité multifactorielle, qui joue un rôle capital pour la croissance économique, est étroitement liée à l'innovation et au progrès de la science et de la technologie. Les dépenses de recherche et développement (R-D) sont un investissement dans le savoir qui devrait se traduire par de nouvelles technologies et une utilisation plus efficiente des ressources existantes en capital physique et humain. La diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) peut aussi aider à renforcer la croissance économique, en particulier lorsqu'elle est conjuguée à des stratégies efficaces en matière de ressources humaines associant l'éducation, la formation et la réforme des méthodes de gestion.

Encourager l'innovation et le progrès technologique

Malgré les augmentations constatées ces dernières années, les dépenses de R-D du Portugal, en pourcentage du PIB, représentent moins de la moitié de la moyenne de la zone de l'OCDE, tout comme la proportion de chercheurs dans la population active (graphique 33). A l'instar des autres pays moins avancés de l'OCDE, les activités de R-D sont le fait non pas tant du secteur des entreprises que des établissements d'enseignement supérieur et du secteur public, lesquels représentent près de deux tiers des dépenses totales de R-D au Portugal, contre moins de 30 pour cent, en moyenne, dans la zone de l'OCDE¹⁴⁴. L'évolution de la production industrielle et des exportations portugaises vers des produits de plus haute technologie est moins avancée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE bien que le taux de croissance de ce secteur se soit sensiblement accéléré ces dernières années. Les secteurs traditionnels, qui représentent encore l'essentiel des exportations du Portugal, ont une plus forte élasticité-prix que les secteurs à forte intensité de R-D et sont exposés à la vive concurrence des producteurs à faible coût.

Graphique 33. Indicateurs de la science et de la technologie

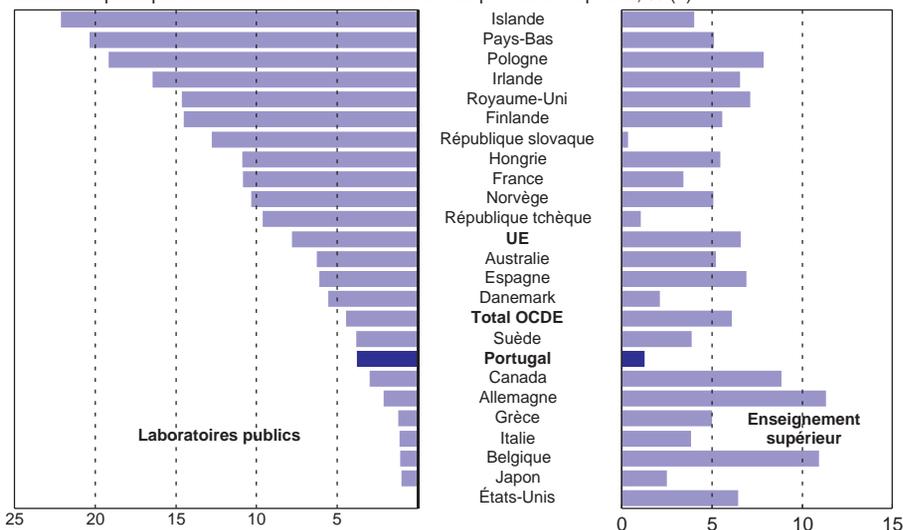


Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (2002/1) ; OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie* (2001).

Graphique 33. Indicateurs de la science et de la technologie (suite)

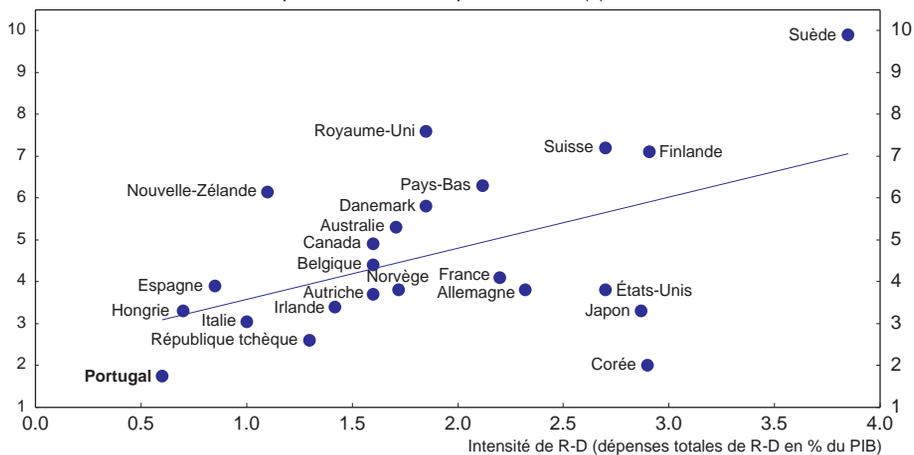
D. Peu de liens entre les entreprises et les laboratoires publics

Recherche publique et recherche universitaire financée par les entreprises, % (1)



E. Faible productivité de la recherche

Publications dans les 19 disciplines intéressant le plus l'industrie (2)



1. 1999 ou 2000 pour la plupart des pays ; 1999 pour le Portugal, 2001 pour l'Allemagne et le Canada.
 2. Part mondiale des publications divisée par le PIB en dollars des États-Unis. 1998 ou dernière année disponible.
 Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie (2002/1) ; OCDE, Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie (2001).

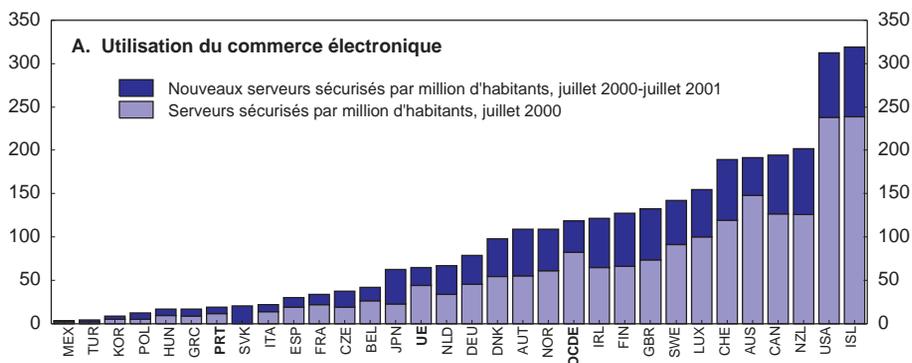
Le programme de politique scientifique et technologique doit relever un double défi. *Premièrement*, combler le retard structurel du Portugal en soutenant la recherche fondamentale dans tous les domaines de la R-D. *Deuxièmement*, promouvoir des procédures d'assimilation des connaissances et d'innovation, afin de créer des retombées dans le secteur productif. Le *Programme opérationnel pour la science, la technologie et l'innovation 2000-2006*, établi sous l'égide de la CE, s'attaque à ces deux problèmes de façon complémentaire. L'objectif est de développer la base scientifique et technologique générale en finançant des programmes de formation avancée dans le domaine de la R-D et de soutenir les institutions compétentes et les projets de recherche dont la qualité a été évaluée par des institutions homologues d'autres pays. Par ailleurs, une agence nationale (*Ciência Viva*) conduit des programmes visant à promouvoir la culture scientifique et technologique ainsi que la vulgarisation scientifique.

En 2001, des mesures ont été prises afin de stimuler l'innovation dans les entreprises et les activités de R-D, avec notamment la mise en place d'un régime fiscal plus favorable pour la R-D¹⁴⁵. Le cadre budgétaire du capital-risque a été récemment révisé et depuis 1998 existe un cadre juridique concernant le capital-risque qui crée un contexte plus favorable au développement de cet instrument financier. Néanmoins, les ressources de capital-risque au Portugal ont pour l'essentiel servi à financer des projets d'expansion et non de création. La mise en place d'un fonds public de syndication du capital-risque devrait contribuer au développement des activités de R-D.

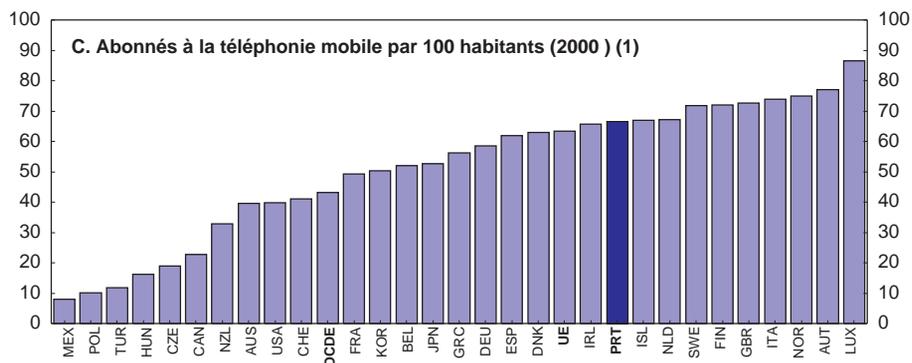
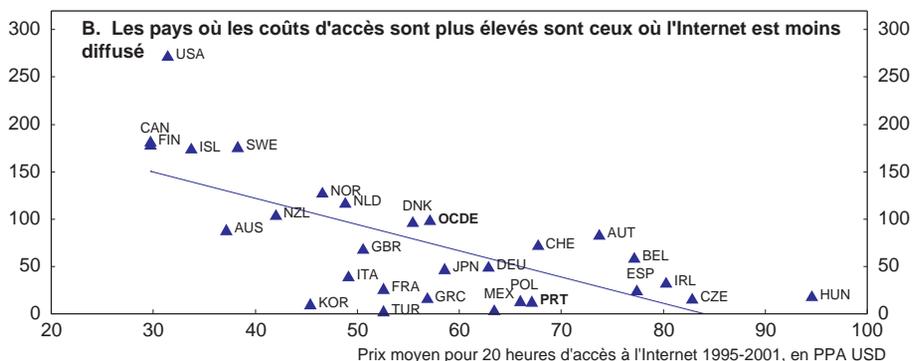
Exploiter les avantages de la diffusion des TIC

Depuis une dizaine d'années, le secteur des TIC a largement contribué à la croissance globale de plusieurs pays de l'OCDE. L'exploitation des avantages des TIC exige des investissements et des mesures complémentaires de la part des acteurs privés et publics. Malgré des progrès constants, les entreprises, le gouvernement et le public portugais ne maîtrisent pas encore les nouvelles technologies, l'Internet et le commerce électronique aussi bien que les autres pays d'Europe. Ces dernières années, l'utilisation de l'Internet a rapidement progressé au Portugal, mais ce pays est encore à la traîne des pays de l'UE si l'on se réfère aux indicateurs les plus courants, comme l'utilisation du courrier électronique ou le nombre d'hôtes et de serveurs sécurisés (graphique 34). En 2001, l'accès des entreprises portugaises à l'Internet était encore le plus faible de l'UE et le pourcentage des ménages portugais reliés à l'Internet à domicile était bien inférieur à la moyenne de l'UE. En revanche, l'un des domaines du secteur des TIC où le Portugal obtient de bons résultats est l'utilisation des téléphones mobiles. Le nombre d'utilisateurs a plus que doublé dans les années 90 du fait de la baisse des prix due à la déréglementation et à l'intensification de la concurrence dans ce secteur. En 2000, le Portugal a dépassé la moyenne de l'UE, avec environ les deux tiers de la population équipés d'un téléphone mobile.

Graphique 34. Indicateurs de la diffusion des TIC



Hôtes Internet pour 1 000 habitants (juillet 2001)



1. Ou année la plus proche.

Source : OCDE, Base de données des télécommunications ; EUROSTAT.

Conformément aux orientations de la CE, des incitations sont offertes, dans le cadre du *Programme opérationnel pour la société de l'information 2000-2006*, afin de diffuser les TIC auprès des ménages, des entreprises, des écoles et d'autres acteurs publics¹⁴⁶. « L'Initiative Internet » fixe un certain nombre d'objectifs quantitatifs à atteindre dans différents secteurs¹⁴⁷. Une attention toute particulière a été portée aux efforts visant à favoriser l'utilisation générale des TIC dans l'administration publique, surtout dans le domaine des marchés publics. Toutes les nouvelles informations et factures publiques doivent maintenant être publiées sur l'Internet. Pour ce qui est de l'utilisation des TIC dans les services publics, le Portugal se classe au 5^e rang sur la base des critères prévus dans le programme de la Commission européenne concernant l'Europe électronique, après l'Irlande, la Finlande, la Suède et le Danemark. En outre, la stratégie actuelle de développement du capital humain tend explicitement à développer les compétences en TIC à divers niveaux (voir plus haut). Afin de familiariser la population avec l'Internet, des points d'accès publics ont commencé d'être créés dans les municipalités en 2001, et une incitation fiscale est offerte aux ménages depuis 1998 pour l'acquisition de matériel TI¹⁴⁸. Le coût de l'accès à l'Internet pour les consommateurs, ainsi que certains facteurs comme la qualité et la disponibilité, sont parmi les principaux déterminants du taux de développement de l'Internet. Dans la zone de l'OCDE, le niveau des prix diffère notablement d'un pays à l'autre et les pays où les coûts d'accès sont plus bas comptent généralement un plus grand nombre d'internautes. Au Portugal, les tarifs d'accès à l'Internet baissent régulièrement et continueront sans doute de diminuer en raison de la libéralisation accrue du marché des télécommunications.

Les fonds de l'UE ont aidé à améliorer les infrastructures physiques

Le Portugal a reçu des transferts importants de l'UE, au titre du Cadre communautaire d'appui (CCA), notamment des fonds structurels et du Fonds de cohésion¹⁴⁹. Les fonds du CCA ont largement contribué à la modernisation et la restructuration de l'économie portugaise. D'après des estimations du ministère de la Planification (qui n'existe plus aujourd'hui), qui ne tiennent compte que des effets exercés du côté de la demande, les fonds de l'UE ont aidé à relever le niveau du PIB de 3.3 pour cent sur la période 1994-2000, ce qui a eu des effets positifs sur l'emploi, le revenu disponible et la consommation privée. Leur incidence cumulée sur le niveau de l'investissement a été de près de 12 pour cent, et cet effet a été particulièrement marqué dans le secteur de la construction.

Les transferts de l'UE ont en outre largement contribué à la croissance, en raison des effets exercés sur l'offre par les transferts servant à financer l'investissement (humain et en capital). Ils ont permis des améliorations majeures des infrastructures de transport. Des milliers de kilomètres de nouvelles routes et autoroutes, la construction de ponts de grande taille, l'électrification des chemins

de fer, le développement des lignes de métro et la modernisation des ports et aéroports portugais ont été cofinancés par les fonds structurels de l'UE. Du fait de la situation géographique du Portugal à la périphérie de l'UE, l'interconnexion avec les réseaux trans-européens demeure un objectif important et les dispositifs associant les secteurs public et privé vont sans doute continuer de se développer. Les transferts de l'UE étant appelés à diminuer à moyen terme, le processus de convergence doit faire de nouveaux progrès d'ici là pour que le Portugal puisse faire face à des besoins d'investissement qui seront plus proches de ceux des pays plus avancés de l'UE.

Politique de la concurrence et réforme de la réglementation

Les efforts visant à libéraliser l'économie se sont articulés autour de deux grands axes : i) restreindre le rôle de l'État au moyen d'un vaste programme de privatisation, afin d'améliorer l'efficacité et de contribuer à la réduction de la dette ; et ii) ouvrir les industries de réseau et mettre en place le cadre réglementaire nécessaire pour intensifier la concurrence. Les dispositifs institutionnels qu'implique une politique de la concurrence avaient grand besoin d'être mis à jour, et l'Autorité chargée de la concurrence, organe indépendant, a été récemment créée.

La structure institutionnelle

L'Autorité chargée de la concurrence

Les dispositifs institutionnels antérieurs dans le domaine de la concurrence, qui scindaient les responsabilités et les prises de décisions entre une direction générale du ministère de l'Économie et un Conseil de la concurrence, dont les membres étaient nommés directement par le Premier ministre, n'assuraient pas suffisamment de transparence et ne permettaient de prendre et appliquer les décisions de manière efficace (OCDE, 2001a). L'Autorité chargée de la concurrence qui a récemment vu le jour travaille en interaction avec les organismes réglementaires existants. Elle a un statut indépendant et concentre les pouvoirs permettant d'assurer une concurrence loyale, notamment l'approbation des fusions, la prévention des pratiques anticoncurrentielles et l'adoption de sanctions à l'encontre de ces dernières. Une nouvelle Loi sur la concurrence sera prochainement soumise au Parlement pour approbation. Ces modifications, qui anticipent les efforts de modernisation et de décentralisation prévus par les règles récemment adoptées par la CE, vont dans la bonne direction. Elles devraient contribuer à améliorer la crédibilité de l'action des pouvoirs publics et favoriser une meilleure diffusion de la culture de la concurrence.

L'expérience des autres pays de l'OCDE met en évidence certaines conditions souhaitables : l'Autorité chargée de la concurrence doit être autonome sur les plans technique et opérationnel et libre de ses décisions. Son indépendance

serait renforcée, par exemple, si le président de la Commission et ses membres avaient un mandat de durée déterminée, plus long que celui du gouvernement. Le contrôle de l'application des règles de la concurrence est aussi lié aux ressources qui y sont consacrées. Il est donc essentiel que le nombre d'agents qualifiés et le volume des ressources financières consacrés au contrôle du respect du droit de la concurrence soient suffisants. Il faudrait prévoir des dispositions adéquates en matière de transparence, de prévisibilité, de non-discrimination, de responsabilité et de rapidité. L'Autorité devrait être soumise à des délais stricts pour faire connaître ses décisions. S'agissant de la transparence, il convient d'établir un rapport annuel, résumant à titre d'exemples des affaires examinées au regard de la Loi sur la concurrence. Les décisions prises en vue de faire appliquer la loi devraient être périodiquement publiées.

Indépendance des organes de régulation

Le Portugal, comme de nombreux pays de l'OCDE, a cherché à faire en sorte que les responsables de la réglementation soient indépendants du pouvoir politique afin de limiter les pressions de groupes d'intérêts privés sur les décisions en matière de réglementation. Dans la pratique, cette indépendance est très difficile à établir⁵⁰. Les responsables de la réglementation doivent notamment i) être indépendants et autonomes par rapport au gouvernement, désignés de préférence selon un processus multipartite faisant intervenir les organes exécutifs et législatifs ; ii) être protégés contre une éventuelle révocation arbitraire, par exemple par un système de mandats de durée déterminée ; iii) disposer de sources de financement suffisantes et fiables, telles que des redevances sectorielles, au lieu de crédits budgétaires. Le cas de l'organe portugais chargé de la réglementation des télécommunications, l'Autorité nationale des communications (ANACOM), est exemplaire à cet égard. Le directeur de l'Autorité est désigné par le Conseil des ministres, et il rend compte au ministère de l'Économie. Après une modification récente, il est maintenant nommé pour cinq ans (comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne). L'Autorité est financée par des redevances sectorielles, comme dans plusieurs autres pays, ce qui est une bonne formule.

En général, il existe plusieurs organes sectoriels de réglementation, comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Europe, dont le Portugal, et aux États-Unis à l'échelon fédéral. Cette structure peut augmenter la masse totale d'informations sectorielles disponibles en réduisant le champ de contrôle du responsable de la réglementation. Elle peut aussi fournir les éléments nécessaires pour établir un critère de concurrence en comparant le comportement des différents organes responsables de la réglementation. Un gros inconvénient, cependant, tient au fait que les responsables sectoriels de la réglementation peuvent être plus facilement récupérés par les industries réglementées. Le nouveau

gouvernement portugais a annoncé que l'indépendance des autorités chargées de la réglementation au niveau sectoriel serait renforcée¹⁵¹. Il a été décidé de créer un organe de réglementation unique pour le secteur de l'énergie et, au début de 2002, les responsabilités de l'Autorité chargée de la réglementation dans le secteur de l'électricité (ERSE) avaient déjà été étendues au gaz naturel.

Progrès de la privatisation et de la réforme sectorielle

Au cours de la dernière décennie, le Portugal a fait de rapides progrès sur la voie de la privatisation de nombreuses entreprises publiques. On a également observé une certaine ouverture des industries de réseau, mais avec des résultats inégaux. L'essentiel du programme de privatisation a été mené à bien dès 1999 dans le secteur financier (banques, assurances), les entreprises industrielles (ciment, brasseries) et les industries de réseau (électricité, télécommunications). Depuis lors, le processus s'est ralenti en raison de modifications des priorités du gouvernement, de conditions défavorables sur le marché (dans le secteur du transport aérien, par exemple) et des délais nécessaires à la restructuration de certaines entreprises en vue de leur privatisation. En 2000-01, aucune nouvelle entreprise d'importance n'a été ajoutée à la liste des privatisations, les principales opérations consistant en de nouvelles cessions de parts de Portugal Telecom, EDP (électricité), Brisa (autoroutes) et GALP (pétrole et gaz). Le produit des privatisations s'est élevé à près de 3 milliards d'euros sur les deux années écoulées, qui s'ajoutent aux 15 milliards d'euros obtenus au cours de la décennie précédente. Le programme de privatisation achevant sa montée en régime, les partenariats public-privé devraient se développer afin d'accroître l'efficacité et comme solution de remplacement à la privatisation¹⁵².

Les entreprises figurant au programme de privatisation du nouveau gouvernement sont la compagnie aérienne nationale (TAP) et l'entreprise de gestion des aéroports (ANA), ainsi que des entreprises du secteur du papier (Portucel) (tableau 18). Par ailleurs, les dernières séries d'opérations de privatisation déjà engagées seront achevées d'ici 2004. Tout en reconnaissant la nécessité de trouver des solutions concurrentielles dans les secteurs privatisés, les autorités cherchent à maintenir les secteurs « stratégiques » sous contrôle portugais, et la collecte de fonds paraît être l'un des principaux objectifs de la privatisation. Les secteurs jugés stratégiques sont l'énergie, les transports, les ressources naturelles (pâte et papiers), l'eau et la radiotélévision. Dans plusieurs entreprises de ces secteurs (Portugal Telecom, EDP et GALP), l'État conserve, ou entend conserver, des droits de vote spéciaux (actions spécifiques) dans les limites autorisées par l'UE¹⁵³. En outre, la Loi-cadre portugaise sur la privatisation interdit l'acquisition par des investisseurs étrangers de plus d'un nombre donné d'actions dans des entreprises portugaises, nombre qui varie en fonction du secteur d'activité, et elle rend obligatoire une autorisation préalable pour l'acquisition de plus de 10 pour

Tableau 18. **La phase actuelle de privatisation**

1999-2004

Société	Secteur	% du capital privatisé	Produit (millions d'euros)
1999			
Tabaqueira (2 ^e phase)	Tabac	25	70.0
Portugal Telecom (4 ^e phase)	Télécommunications	13	947.7
BRISA (3 ^e phase)	Autoroutes	19	498.1
Fapajal	Papier	99	4.1
Papel do Prado	Papier	95	30.7
Carbolis	Produits chimiques (gaz industriel)	100	3.0
Soporcel	Papier	10	55.0
TOTAL			1 608.6
2000			
Dragapor	Construction (drapage)	100	3.1
Tabaqueira (3 ^e phase)	Tabac	10	27.7
GALP (2 ^e phase)	Gaz	15	433.6
EDP (4 ^e phase)	Électricité	19	1 779.0
Portugal Telecom (5 ^e phase)	Télécommunications	9	960.8
TOTAL			3 204.2
2001			
BRISA (4 ^e phase)	Autoroutes	5	137.1
CIMPOR (4 ^e phase)	Ciment	10	410.1
TOTAL			547.2
2002-2004¹			
ANA	Gestion d'aéroports		
BRISA (5 ^e phase)	Autoroutes		
EDP	Électricité		
GALP (3 ^e phase)	Gaz		
Portucel (2 ^e phase)	Papier		
Telecom infrastructure	Réseau fixe		
REN	Réseau électrique		
TAP	Transport aérien		

1. Selon les estimations officielles, le produit des privatisations devrait atteindre quelque 5 milliards d'euros au total sur la période 2002-2004.

Source : Ministère des Finances.

cent du capital des entreprises en cours de privatisation. Cette législation est considérée comme une entrave à la libre circulation des capitaux au sein de l'UE et elle devrait être modifiée (décision de juin 2002 de la Cour européenne de justice). Dans le secteur financier, la position de l'État (qui détient le groupe *Caixa Geral de Depósitos*) reste inchangée. La privatisation du groupe bancaire public ne devrait cependant pas être écartée.

Bien que les indicateurs de la réforme de la réglementation sur les marchés de produits fassent apparaître indiquer une détente progressive dans les années 80 et 90, le processus a été plus lent que dans la plupart des autres pays

de l'OCDE et les réglementations relatives aux marchés de produits qui prévalaient encore en 1998 étaient relativement strictes¹⁵⁴. Le Portugal a bien progressé sur la voie de la mise en œuvre des recommandations 2001 de l'UE concernant les marchés de produits et la transposition des directives relatives au marché interne dans la législation nationale s'est nettement améliorée¹⁵⁵. Le taux de transposition était de 96.1 pour cent en novembre 2002, en dessous du seuil de 98.5 pour cent fixé par le Conseil européen de Stockholm et de la moyenne de 97.9 pour cent de l'UE. Par exemple, dans le secteur du transport routier, la directive de la CE concernant l'ouverture du transport routier à la concurrence a été transposée dans la législation nationale en deux étapes, en 1999 pour le transport de marchandises et en 2001 pour le transport de passagers. Au Portugal, comme dans les autres pays de l'UE, l'attention se porte maintenant de la transposition à la mise en œuvre effective. La libéralisation d'industries de réseau comme l'électricité et les télécommunications a elle aussi avancé, mais il est essentiel d'intensifier la concurrence, les opérateurs en place conservant des positions de force sur le marché et certains prix demeurant supérieurs aux moyennes de l'UE.

Ouverture du secteur de l'électricité : le Portugal reste à la traîne pour la mise en œuvre des directives de la CE

La libéralisation du secteur de l'électricité a évolué à des rythmes différents selon les pays. Le Portugal est l'un des pays où le processus a pris du retard. En 1996, n'ayant procédé à aucune libéralisation de grande ampleur et n'ayant effectué aucune privatisation, le Portugal se trouvait dans le même groupe que la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande, l'Espagne, la Grèce et le Canada, tandis que le processus était plus avancé dans les autres pays de l'OCDE. La toute première étape de la libéralisation a été la restructuration de la compagnie publique d'électricité (EDP) en 1994 et l'entrée en fonctions de l'organisme de réglementation ERSE en 1997¹⁵⁶. C'est aussi l'année où a été lancée la première étape de la privatisation d'EDP. Le processus s'est déroulé sur plusieurs années, la dernière étape devant être achevée d'ici à 2006. Depuis 2002, 45 pour cent du marché sont ouverts à la concurrence pour tous les consommateurs de moyenne et haute tension, la libéralisation devant être intégrale en 2004.

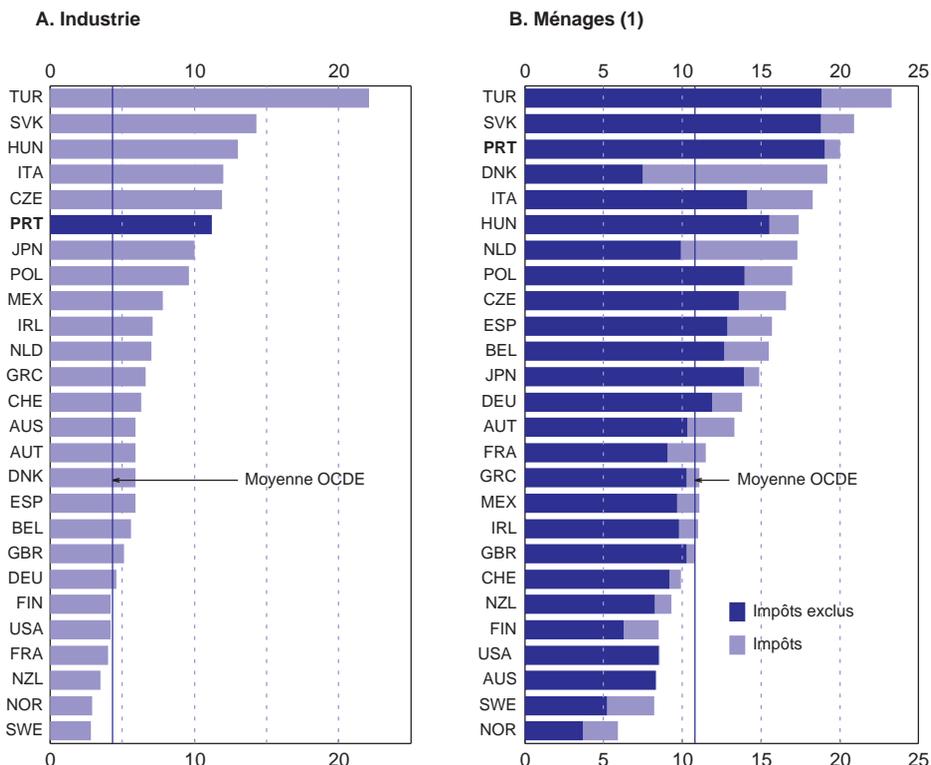
En 1998, la séparation comptable entre la production et la distribution d'électricité était effective. Ensuite, conformément aux directives de la CE, la séparation juridique a été réalisée à la fin de 2000, avec le détachement du directeur du réseau de distribution du groupe EDP¹⁵⁷. La séparation juridique et comptable a amélioré la transparence. Il est cependant nécessaire d'ouvrir plus largement le marché pour éviter l'apparition de pratiques discriminatoires et renforcer la concurrence. A la suite de la séparation, les relations contractuelles entre la société responsable du réseau et les entreprises du groupe EDP (c'est-à-dire les accords d'achat d'électricité avec les entreprises productrices d'EDP et les contrats de fourniture avec les entreprises de distribution d'EDP) n'ont pas été sensiblement modifiées.

Conformément à la directive de la CE (1996), les États membres doivent assurer l'accès de tierces parties, c'est-à-dire que la loi les oblige à autoriser l'accès au réseau dans des conditions non discriminatoires. Cette condition est essentielle pour permettre l'entrée effective de nouveaux producteurs d'électricité, et partant, offrir un véritable choix aux consommateurs ; elle permet aussi aux gros consommateurs de conclure des marchés directement avec des producteurs indépendants, sans passer par les services de distribution. Les pays de l'UE sont aussi tenus d'offrir le choix du fournisseur aux consommateurs, en commençant par les « grands » et en descendant par étapes vers les plus petits. La CE examine actuellement des propositions visant à opérer une séparation supplémentaire dans le secteur de l'énergie, en imposant une séparation fonctionnelle minimum de l'opérateur du système de transmission et la séparation juridique des opérateurs de la distribution¹⁵⁸.

Actuellement, le système national d'électricité comprend un Système public d'électricité qui coexiste avec un Système indépendant d'électricité¹⁵⁹. Bien que les gros consommateurs puissent acheter de l'électricité hors du système public¹⁶⁰, certains facteurs entravent encore la concurrence entre les fournisseurs d'électricité, aussi bien sur le marché public que sur le marché indépendant. Les arrangements de pouvoir d'achat dans le système public garantissent la rémunération des investissements, dans la mesure où ils prévoient un paiement assurant un rendement fixe de l'actif net plus amortissement. Les variations de coût, dues aux mouvements des coûts des combustibles et aux variables monétaires intervenant dans les arrangements, sont couvertes au prix du marché. L'annonce a été récemment faite que les arrangements de pouvoir d'achat seraient prochainement renégociés ou supprimés en vue d'intensifier la concurrence sur le marché. Étant donné que les producteurs bénéficient encore de cette protection dans le système public, il n'existe guère d'incitation à produire de l'électricité dans le système indépendant¹⁶¹. Comme les producteurs sont autorisés à répercuter partiellement leurs coûts, les prix de l'électricité pour l'utilisateur final sont toujours assez élevés. Les prix ont baissé rapidement ces dernières années, conformément à la volonté de l'organisme chargé de la réglementation visant de les ramener au niveau moyen de l'UE. Les prix de l'électricité au Portugal sont aujourd'hui proches des niveaux de l'UE pour les utilisateurs industriels, mais ils sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE pour les ménages (graphique 35). A la suite de la décision de créer un marché ibérique de l'électricité, le Portugal et l'Espagne ont décidé de renforcer les deux réseaux entre 2003 et 2006. Le gouvernement portugais s'est par ailleurs engagé à supprimer un assez grand nombre des arrangements existants de pouvoir d'achat passés avec des entreprises productrices d'EDP d'ici le second semestre 2003. Les activités de REN se limiteront à l'exploitation du réseau national de distribution qui sera ouvert à d'autres opérateurs. La fourniture des services de détail sera laissée au marché, soit par la négociation de contrats d'offre sur une « bourse de l'énergie », soit par la conclusion d'accords bilatéraux libres. Les opérateurs de détail auront un statut juridique et leurs activités seront

Graphique 35. **Les prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE**

En dollars EU pour 100 kWh (sur la base des PPA) en 2001 ou pour l'année la plus proche



1. Prix hors impôts pour l'Australie et les États-Unis.
Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, 3^e trimestre 2002.

libéralisées, ce qui permettra la séparation juridique et fonctionnelle du système de transport, des opérateurs de la distribution et des opérateurs de détail. Plusieurs questions devront cependant être réglées avant que ce projet ne voie le jour, pour préserver la concurrence en raison de différences entre les deux pays concernant l'ensemble des réglementations en vigueur.

Télécommunications : l'opérateur en place conserve une position de force sur le marché

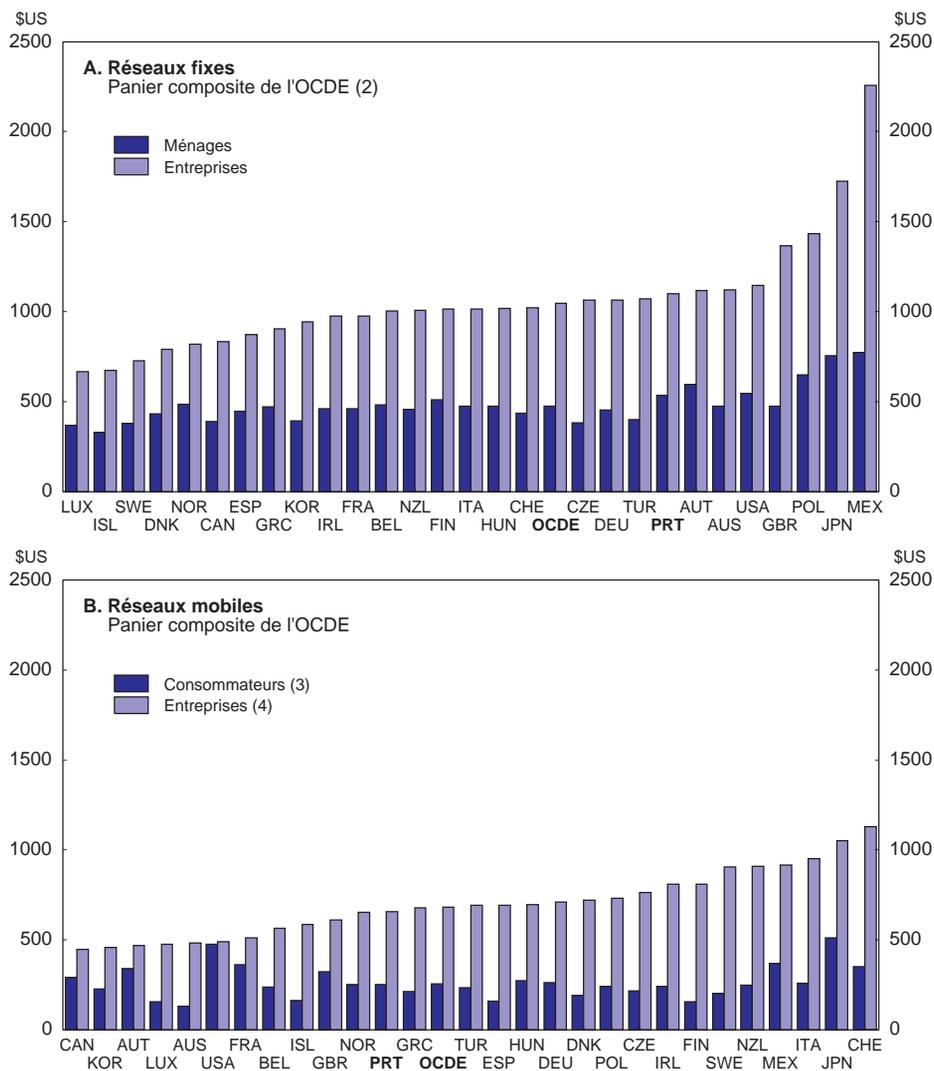
A la fin des années 90, le contrôle de l'État sous forme de participation au capital était encore important dans de nombreux pays de l'OCDE. Les opérateurs publics en place restaient dominants dans de nombreux segments et les structures

de prix étaient largement faussées. Les pays qui se sont lancés les premiers dans un véritable processus de libéralisation ont été les premiers à constater une évolution de la structure du marché (nombre de détenteurs de licences, part de marché de l'opérateur en place et du deuxième plus grand opérateur...). En 1998, les conditions d'entrée dans les services interurbains (services fixes nationaux à longue distance), internationaux et mobiles avaient été assouplies dans beaucoup de pays de l'OCDE. Au Portugal, les services mobiles ont été libéralisés à partir de 1991, et en 1998, comme dans à peu près la moitié des pays de l'OCDE, au moins trois concurrents opéraient dans ce segment. En revanche, dans les services interurbains et internationaux, le Portugal a maintenu des conditions de monopole. En 1998, seuls cinq autres pays de l'OCDE (Grèce, Turquie et trois pays d'Europe centrale) se trouvaient dans la même situation¹⁶². En 2000, la concurrence a fait son apparition dans toutes les catégories de services téléphoniques fixes par le biais de l'accès direct. L'accès indirect concernait les appels nationaux et internationaux puis, à partir de janvier 2001, les appels locaux et régionaux. Les prix ont commencé de baisser pour se rapprocher de la moyenne de la zone OCDE (selon ANACOM, les prix des appels à partir de téléphones fixes ont diminué de 26.1 pour cent en termes réels entre janvier 1998 et décembre 2001), mais ils étaient encore supérieurs à la moyenne de l'OCDE (graphique 36). L'opérateur en place privatisé gère les boucles locales dans le cadre d'un contrat de concession jusqu'en 2025. Bien que PT ait un accès privilégié aux informations concernant les coûts et la configuration de la demande, les nouveaux opérateurs commencent eux aussi à avoir les mêmes compétences¹⁶³. L'opérateur en place possède aussi le principal réseau de télévision par câble, mais en confie l'exploitation à une société indépendante. On notera à ce propos que pendant deux années consécutives, PT Comunicações a été déclarée entité détenant une puissance significative sur le marché dans les réseaux et/ou les services de téléphonie fixe et a de ce fait été contrainte de présenter une offre de référence pour l'accès à la boucle locale à partir de janvier 2001. En conséquence, depuis septembre 2002, cette offre a été largement mise à disposition¹⁶⁴.

Conclusions

En résumé, la structure de l'économie portugaise présente plusieurs caractéristiques qui devraient favoriser la convergence vers les niveaux moyens de productivité et les niveaux de vie des pays de l'UE. Malgré une législation stricte en matière de protection de l'emploi, le marché du travail est relativement flexible, les salaires reflétant davantage les réalités sectorielles et les qualifications que dans la plupart des pays d'Europe. De ce fait, le chômage est faible et les taux d'emploi sont élevés. Cependant, la main-d'œuvre manque d'instruction et de formation, et pour combler l'écart de productivité, des efforts soutenus devront être faits pour remédier à ce problème, notamment en améliorant l'efficacité du système public d'éducation. Les marchés de produits dans le secteur

Graphique 36. **Tarifs téléphoniques dans certains pays de l'OCDE**
 Mai 2002, en dollars EU



1. Tarifs fixes et d'utilisation.
 2. Services intérieurs et internationaux plus appels à partir de téléphones fixes vers des réseaux mobiles.
 3. Le panier couvre 50 minutes par mois et exclut les appels internationaux.
 4. Le panier couvre 300 minutes par mois, dont 60 pour les appels internationaux.
 Source : OCDE, Base de données sur les télécommunications.

privé semblent fonctionner relativement bien, la concurrence des autres pays de l'UE jouant un rôle majeur. Les récentes réformes visant à encourager la création de nouvelles entreprises et à faciliter la sortie des entreprises non rentables marquent un pas supplémentaire en avant. Cependant, l'avantage comparatif du Portugal dans la production et l'exportation de produits de basse technologie fabriqués par des travailleurs peu qualifiés et mal rémunérés ne constitue pas une force durable dans la mesure où la concurrence des pays en développement devient plus rude que jamais. Il est indispensable de prendre des mesures en vue de favoriser la diffusion et la mise en œuvre de nouvelles technologies et de nouveaux procédés de production. Le programme de privatisation a progressé régulièrement même si ce n'est pas de façon spectaculaire, et il est capital que la décision de la Cour européenne de justice sur le contrôle portugais dans les entreprises privatisées soit suivie d'effet et que l'on s'emploie en priorité à assurer la mise en place d'un contexte concurrentiel. Il faudrait veiller à ce que l'obligation d'accroître au maximum les recettes, telles qu'elle figure dans le cadre juridique du Portugal, n'aille pas à l'encontre de cet objectif. La mise en œuvre de la politique de la concurrence doit être renforcée car il est indispensable d'avoir des marchés plus compétitifs, surtout dans les industries de réseau, pour accroître la productivité et faire baisser les prix. Plusieurs autres pays de l'OCDE, et en particulier certains des principaux partenaires commerciaux du Portugal, font rapidement progresser la réforme structurelle. Enfin, l'élargissement de l'UE à de nouveaux pays conduira sans doute à la suppression progressive des transferts reçus, en même temps qu'il intensifiera les pressions de la concurrence. Il est par conséquent d'autant plus important de poursuivre la réforme.

Le cadre général de l'action gouvernementale, qui s'articule autour de trois grands axes – stabilisation macroéconomique et réforme budgétaire ; politique sociale et réformes du marché du travail ; politiques microéconomiques visant à améliorer les conditions offertes aux entreprises – est conforme aux recommandations de l'OCDE. Il faut se féliciter de la poursuite des investissements dans le développement du capital humain et les progrès de la stratégie pour l'emploi, notamment la réforme proposée du marché du travail et la nouvelle loi-cadre sur la sécurité sociale. Le Programme pour la productivité et la croissance 2002 vise, à juste titre, à favoriser l'innovation et à faciliter l'activité commerciale et industrielle, avec de nouvelles mesures destinées à renforcer la concurrence sur les marchés de produits. Il est impératif de mettre en œuvre dans les délais prévus les projets de réforme du gouvernement afin d'améliorer le potentiel de croissance du Portugal. On trouvera dans l'encadré 11 ci-dessous une vue d'ensemble des principales recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle. La réforme des processus budgétaires et de l'administration publique est examinée au chapitre précédent et les questions relatives aux aspects environnementaux du développement durable font l'objet de la section qui suit.

Encadré 11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble

Proposition*	Mesures prises	Évaluation et recommandations de l'OCDE
I. Améliorer les qualifications et les compétences de la population active		
<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la qualité de l'enseignement formel, en renforçant les programmes d'enseignement professionnel et technique 	<p>Élargissement de l'accès à l'enseignement préscolaire. Révision et modernisation des programmes d'enseignement obligatoire</p> <p>Des progrès ont été faits en vue de développer les TIC dans l'enseignement</p>	<p>Poursuivre la mise en œuvre. Favoriser la réunification des trois cycles d'enseignement de base</p> <p>Porter à 12 ans la durée de la scolarité obligatoire</p> <p>Il faut développer les filières professionnelles et techniques dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire afin de réduire les taux d'abandon</p> <p>Accroître la qualité et la quantité des équipements et des services informatiques</p>
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les incitations offertes aux enseignants et aux directeurs d'établissement scolaire, et les responsabiliser davantage 	<p>Législation prévoyant une évaluation complète de tous les établissements scolaires</p>	<p>Mettre en œuvre cette législation et en suivre les résultats en récompensant ceux qui obtiennent les meilleures performances</p>
<ul style="list-style-type: none"> Faciliter la transition entre l'école et le monde du travail et favoriser l'apprentissage tout au long de la vie 	<p>Législation rendant obligatoire la formation dans l'entreprise des mineurs de 16 ans et plus</p> <p>Stratégie pour le développement de l'enseignement pour adultes. Consolidation du système national de certification. Fixation d'objectifs précis concernant l'offre de formation par les entreprises</p>	<p>Continuer d'encourager la formation et le recyclage de ceux qui font déjà partie de la population active</p> <p>Poursuivre la mise en œuvre. Consolider la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie. Renforcer la lutte contre « l'illettrisme numérique »</p>
<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la qualité de l'enseignement tertiaire, maintenir l'égalité de traitement des établissements publics et privés 	<p>Législation relative à la qualité de l'enseignement tertiaire, prévoyant notamment la création d'un système indépendant d'évaluation et d'homologation des cours/universités</p>	<p>Mettre en œuvre la législation</p> <p>Fermer ou fusionner les cours fréquentés par un très petit nombre d'étudiants</p> <p>Fixer une note positive minimale pour le diplôme de fin d'études secondaires en vue de l'accès à l'enseignement tertiaire</p> <p>Réévaluer les conditions de fonctionnement et de financement des établissements d'enseignement tertiaire</p>
II. Favoriser l'adaptabilité et la mobilité sur le marché du travail		
<ul style="list-style-type: none"> Assouplir la législation relative à la protection de l'emploi 	<p>Le projet de nouveau <i>Code du travail</i> prévoit un certain assouplissement des conditions de licenciement justifié</p>	<p>Poursuivre et étendre les réformes du marché du travail. Faire en sorte que la protection de l'emploi ne soit pas un obstacle à l'embauche</p>

Encadré 11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble (suite)

Proposition*	Mesures prises	Évaluation et recommandations de l'OCDE
<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les obstacles aux contrats de travail « atypiques » • Lever progressivement les restrictions sur le marché du logement 	<p>Les règles régissant l'emploi temporaire ont été durcies</p>	<p>Réviser les règles. Faciliter l'accès aux contrats temporaires et au travail à temps partiel</p> <p>Établir un plan général pour le développement d'un marché efficient du logement locatif</p>
III. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail		
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'efficacité des services publics de l'emploi en matière de placement • Rationaliser les nombreux instruments existants 	<p>Intervention précoce des services publics de l'emploi grâce à un réseau de services locaux. Création d'un système « self-service » par la mise à disposition de services électroniques</p>	<p>Poursuivre la mise en œuvre. Améliorer les relations avec les employeurs, suivre de près leurs besoins. Favoriser une rapide articulation des programmes de formation offerts avec les besoins de qualifications et de compétences des entreprises. Exposer davantage les services publics de l'emploi au jeu des forces du marché</p> <p>Procéder à un suivi et à une évaluation systématiques de tous les programmes actifs du marché du travail</p>
IV. Créer des conditions favorables aux entreprises		
<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les formalités administratives imposées aux entreprises • Stimuler la création d'entreprises et encourager l'investissement productif 	<p>Le <i>Programme pour la productivité et la croissance</i> poursuit l'allègement des procédures, notamment avec la simplification administrative et la déréglementation. Réduction du nombre de points de contact des entreprises dans l'administration publique. Réforme de la loi sur les faillites</p> <p>Simplification des procédures administratives pour les projets d'investissement. Révision du cadre juridique pour le capital risque</p>	<p>Favoriser la mise en œuvre sans retard de toutes les mesures prévues dans le <i>Programme pour la productivité et la croissance</i>. Mettre en œuvre la législation. Accroître davantage l'efficacité des services d'enregistrement et des services notariaux ainsi que des mécanismes judiciaires qui s'y rapportent</p> <p>Mettre en œuvre la législation et terminer le <i>Code de l'investissement</i>. Appliquer les règles de financement convertible aux projets cofinancés. Développer le marché du capital risque</p>

Encadré 11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble (suite)

Proposition*	Mesures prises	Évaluation et recommandations de l'OCDE
V. Promouvoir la technologie et l'innovation		
<ul style="list-style-type: none"> Augmenter les dépenses de R-D et les rééquilibrer en faveur des entreprises 	Des mesures ont été prises afin de promouvoir une culture de la science et de la technologie et de faire mieux comprendre la science par le public. Programmes de formation avancée en R-D et de projets de R-D financés par l'UE. Mise en place d'un régime fiscal plus favorable pour la R-D	Augmenter les dépenses de R-D. Continuer d'encourager la collaboration en matière de recherche entre les universités et les entreprises. Mettre en œuvre sans tarder le <i>Programme opérationnel pour la science, la technologie et l'innovation</i>
<ul style="list-style-type: none"> Profiter des avantages de la diffusion des TIC 	Des mesures ont été prises pour diffuser les TIC auprès des ménages et des entreprises, des établissements scolaires et des autres lieux de rencontre publics	Accélérer la mise en œuvre de l' <i>Initiative Internet</i> . Faire baisser les tarifs d'accès à l'Internet en poursuivant la libéralisation du marché des télécommunications
VI. Intensifier la concurrence sur les marchés de produits		
<ul style="list-style-type: none"> Réformer les dispositifs institutionnels de la politique de la concurrence 	Création d'une Autorité indépendante chargée de la concurrence et adoption d'une nouvelle loi sur la concurrence	Mettre en œuvre la législation Clarifier les interactions de l'Autorité chargée de la concurrence avec les responsables sectoriels de la réglementation
<ul style="list-style-type: none"> Supprimer les obstacles à l'entrée et renforcer la concurrence dans les industries de réseau 	Progrès dans la transposition des directives de la CE dans la législation nationale Retard dans le processus de libéralisation du secteur de l'électricité. Décision de créer un marché ibérique de l'électricité Malgré une certaine libéralisation des télécommunications, l'opérateur en place conserve une position de force sur le marché	Promouvoir la mise en œuvre effective des directives de la CE Appliquer rigoureusement les directives de la CE concernant le marché de l'énergie. Poursuivre la mise en œuvre du marché ibérique de l'électricité Intensifier la concurrence, en particulier dans le sous-secteur des lignes fixes. Procéder au dégroupage de la boucle locale
<ul style="list-style-type: none"> Poursuivre le processus de privatisation 	Un degré élevé de priorité a été accordé au maintien du contrôle portugais et à l'accroissement des recettes publiques dans toute la mesure du possible	Il faudrait s'attacher en priorité à organiser des adjudications et à garantir la cohérence du processus de privatisation avec la politique de la concurrence. Supprimer les limites fixées à la privatisation pour toutes les entreprises publiques

* Les propositions s'appuient sur l'analyse détaillée fournie dans la présente *Étude économique* et dans celles qui l'ont précédé.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Questions relatives au développement durable

On s'inquiète de plus en plus des problèmes que la poursuite du développement pourrait faire naître à long terme en l'absence de mesures adéquates propres à assurer un équilibre harmonieux entre les performances économiques, sociales et environnementales. La présente section examine trois questions qui ont trait à l'interface entre les dimensions économiques, environnementales et, dans une certaine mesure, sociales du développement durable et qui revêtent une importance toute particulière dans le cas du Portugal. Pour chacune d'entre elles, on utilise des indicateurs pour examiner les performances et identifier d'éventuelles tendances préoccupantes et l'on procède à une évaluation des mesures publiques correspondantes. On examine également les mécanismes institutionnels qui pourraient être employés pour intégrer les différentes politiques qui touchent au développement durable (encadré 12). On traitera d'abord de la *pollution de l'air* avant d'étudier les mesures mises en œuvre pour *réduire la pollution de l'eau* ainsi que les efforts faits pour gérer durablement les *ressources naturelles*, notamment dans les domaines de la pêche et de l'approvisionnement en eau.

La pollution de l'air

Principales questions

Les rejets de polluants dans l'air soulèvent des problèmes de santé publique qui, au Portugal, tiennent principalement aux particules fines en suspension dans les grandes villes. En outre, du fait de sa situation géographique, le Portugal est l'un des pays d'Europe continentale dont les « exportations nettes » de polluants atmosphériques sont les plus élevées par rapport aux niveaux des émissions, aussi bien pour le dioxyde de soufre (65 pour cent) que pour le dioxyde d'azote (50 pour cent). Environ la moitié de ces exportations nettes sont déposées dans la mer, sans dommage majeur pour l'environnement. L'autre moitié est transportée à l'intérieur des terres. Les autorités doivent tout à la fois remédier aux problèmes locaux de pollution et respecter les objectifs d'émission prévus par la législation européenne sans imposer de coûts excessifs à l'économie.

Performances

Le Portugal est l'un des pays de l'OCDE où l'intensité de pollution de l'activité économique s'est améliorée le plus lentement, et cette intensité s'est même aggravée pour les composés organiques volatiles (COV), avec des taux nettement au-dessus de la moyenne de la zone de l'OCDE. L'augmentation des émissions a toutefois été limitée. Seules les émissions de monoxyde de carbone ont amorcé une tendance nettement décroissante, mais après avoir sensiblement augmenté au début des années 90 (graphique 37). L'augmentation de la capacité de production d'électricité du Portugal ne s'est pas accompagnée d'une réduction

Encadré 12. **L'intégration des politiques afférentes aux différentes dimensions du développement durable**

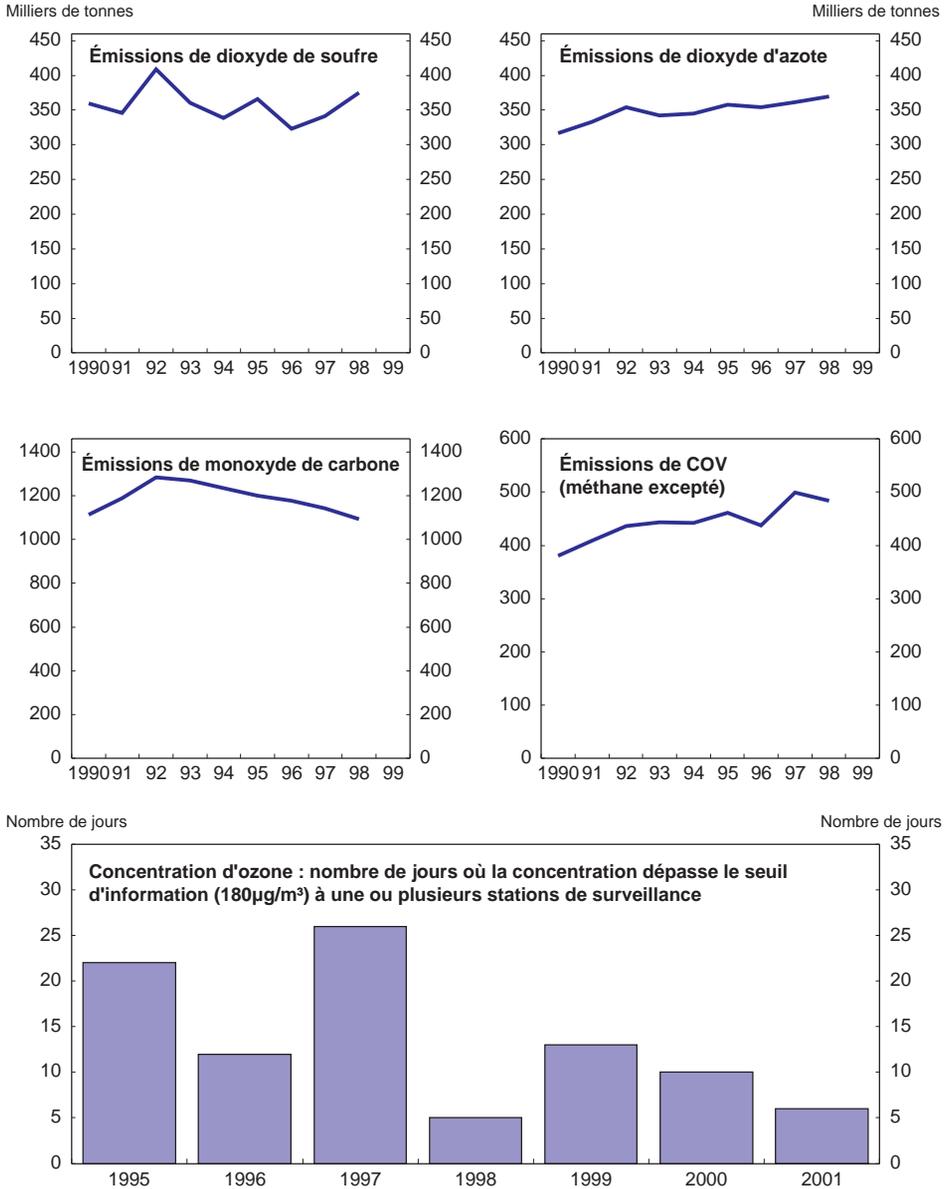
Une stratégie nationale de développement durable a été mise au point au Portugal. Cette initiative, dans le cadre de laquelle toutes les institutions publiques concernées ont participé à une réflexion prospective commune, visait à contribuer à une meilleure intégration des politiques. Un vaste débat public a été organisé à ce sujet à l'occasion de plusieurs conférences régionales. La stratégie constitue un instrument pour mobiliser l'opinion et aider les décideurs à élaborer et mettre en œuvre des mesures. Elle doit déboucher sur un programme qui fixera des dates butoirs pour les différentes actions énumérées. Les mesures devront être préalablement chiffrées afin que les arbitrages nécessaires puissent être opérés entre les différentes priorités.

En ce qui concerne l'évaluation des décisions publiques d'investissement, des études d'impact sur l'environnement (EIE) sont réalisées pour la plupart des projets travaux publics qui affectent sensiblement l'environnement, et pour ceux qui sont financés par les fonds communautaires, notamment les projets couverts par le Programme opérationnel pour l'économie. Ces EIEs devront être étendus d'ici 2004 à toutes les mesures prises par les pouvoirs publics en application des directives communautaires sur les plans et programmes. Des analyses coût-efficacité sont réalisées pour certaines mesures de vaste portée, telles que le plan national d'action pour lutter contre le changement climatique, le programme national de plafonnement des émissions et le plan stratégique pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées. Aucune analyse coût-avantages n'est encore réalisée lors de l'élaboration des politiques environnementales. Compte tenu de l'importance grandissante de ces politiques, il serait très souhaitable d'accorder une plus large place à ce type d'analyse, instrument essentiel pour assurer la cohérence entre les efforts engagés dans des domaines différents, et de rechercher des solutions efficaces pour atteindre un objectif donné.

des émissions par unité de production qui soit aussi marquée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (tableau 19). En revanche, les émissions de SO₂ liées aux transports ont diminué d'un tiers.

Les problèmes concernant la qualité de l'air au Portugal tiennent moins aux polluants traditionnels qu'aux particules en suspension. En raison de leur transport vers d'autres pays, les émissions des polluants traditionnels n'ont que des conséquences limitées sur la qualité de l'air dans les villes portugaises, avec des concentrations de SO₂ qui sont parmi les plus faibles de l'OCDE (graphique 38). Aucun dépassement du seuil d'alerte à l'ozone n'a été enregistré dans les principales villes du pays depuis 1995. Seul le seuil d'information du public, moins élevé, a fait l'objet de quelques brefs dépassements¹⁶⁵

Graphique 37. Indicateurs de performance : pollution de l'air



Source : EMEP ; ministère de la Ville, de la Planification territoriale et de l'Environnement.

Tableau 19. Indicateurs de la pollution atmosphérique

	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 ¹			Niveau des émissions, 1999 ²			Amélioration du rendement productif, 1990-1999	
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre par unité de production d'électricité	Dioxyde d'azote par véhicule
	% par an			Grammes par dollar du PIB (PPA \$EU 1995)				
Australie	3.1	-1.9	-2.9	3.9	5.5	4.1	n.d.	n.d.
Autriche	-10.2	-3.5	-6.5	0.2	0.9	1.2	-77.2	-32.5
Belgique	-9.2	-3.6	-4.8	0.8	1.2	1.1	-64.4	-22.6
Canada	-5.3	-2.8	-2.9	3.2	2.6	3.5	n.d.	n.d.
République tchèque	-19.1	-6.6	-5.7	2.1	3.0	1.9	n.d.	n.d.
Danemark	-14.2	-4.9	-5.2	0.4	1.6	1.0	-79.8	-38.9
Finlande	-13.0	-3.8	-4.1	0.7	2.1	1.4	-65.3	-28.7
France	-8.3	-3.8	-5.1	0.5	1.2	1.4	-52.0	-37.8
Allemagne	-20.1	-7.1	-8.8	0.4	0.9	0.9	-85.2	-43.7
Grèce	-1.4	-0.3	-0.2	3.6	2.5	2.6	-4.6	-22.3
Hongrie	-6.1	-1.1	-3.8	5.5	2.1	1.4	n.d.	n.d.
Islande	-1.1	-1.7	-4.9	3.7	3.9	1.4	n.d.	n.d.
Irlande	-8.1	-6.3	-7.9	1.7	1.3	1.0	-35.8	-19.0
Italie	-7.6	-4.3	-4.4	0.8	1.2	1.4	-52.8	-31.3
Japon	-1.7	-1.3	-2.4	0.3	0.5	0.6	n.d.	n.d.
Corée	-8.9	-3.0	n.d.	2.1	2.0	n.d.	n.d.	n.d.
Luxembourg	-18.7	-9.1	-7.9	0.2	0.9	0.9	n.d.	n.d.
Mexique	-0.4	-0.9	-9.3	1.6	1.6	1.4	n.d.	n.d.
Pays-Bas	-10.1	-6.5	-8.8	0.3	1.1	0.7	-50.2	
Nouvelle-Zélande	-0.4	-0.5	-1.6	0.7	3.0	2.6	n.d.	n.d.
Norvège	-9.7	-2.8	-1.8	0.2	2.0	3.0	n.d.	n.d.
Pologne	-10.0	-6.6	-4.8	5.1	2.8	2.2	n.d.	n.d.
Portugal	-2.1	-0.9	0.1	2.4	2.3	3.1	-17.7	-18.3³
République slovaque	-13.7	-7.4	-5.6	3.3	2.4	2.0	n.d.	n.d.
Espagne	-5.8	-2.1	-3.5	2.2	1.7	3.6	-39.4	-14.4
Suède	-8.3	-4.3	-3.9	0.3	1.3	2.1	-26.0	
Suisse	-6.0	-5.4	-6.3	0.1	0.5	0.9	n.d.	n.d.
Turquie	3.2	1.0	0.0	3.4	2.3	1.6	n.d.	n.d.
Royaume-Uni	-13.9	-7.9	-6.6	1.0	1.3	1.4	-72.8	-51.0

Tableau 19. Indicateurs de la pollution atmosphérique (suite)

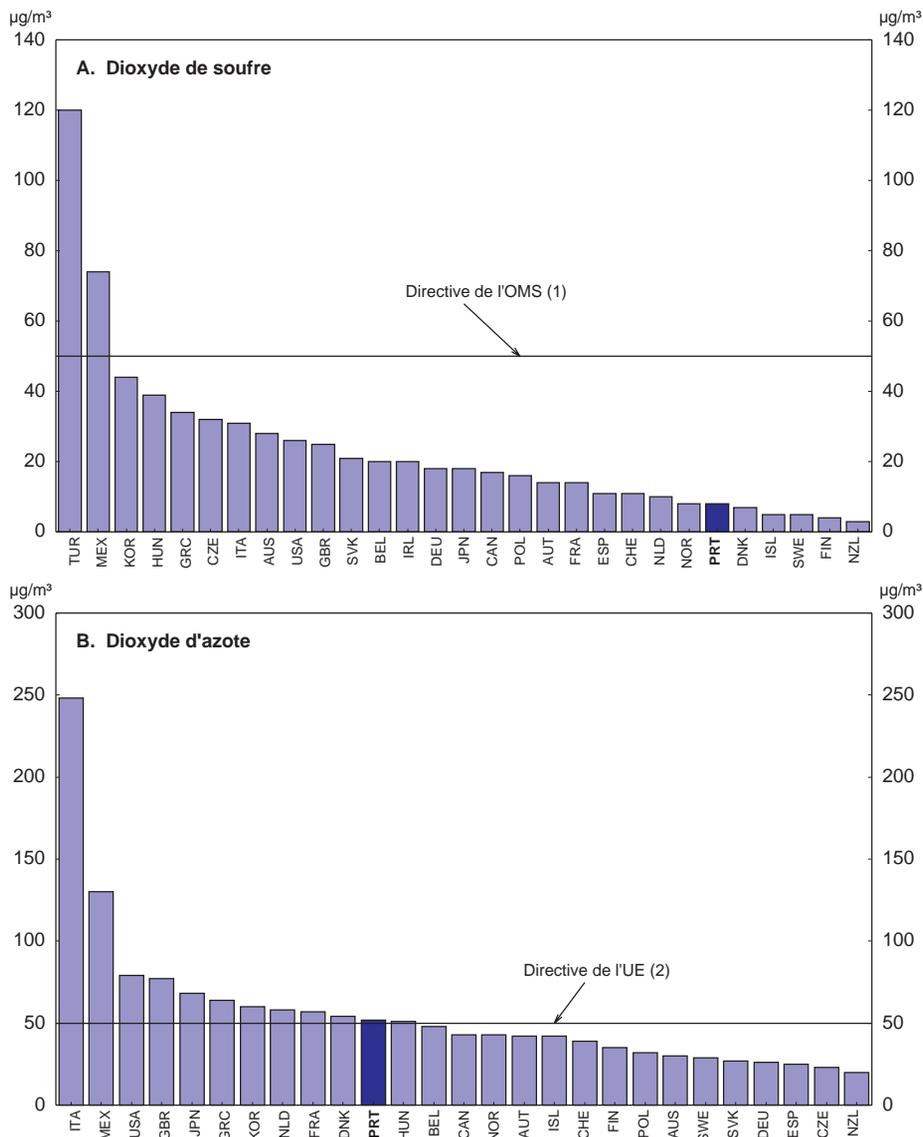
	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 ¹			Niveau des émissions, 1999 ²			Amélioration du rendement productif, 1990-1999	
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre par unité de production d'électricité	Dioxyde d'azote par véhicule
	% par an			Grammes par dollar du PIB (PPA \$EU 1995)				
États-Unis	-5.5	-2.5	-4.7	2.0	2.7	1.9	n.d.	n.d.
Union européenne	-11.1	-5.0	-5.3	0.8	1.2	1.5		
OCDE Europe	-10.1	-4.8	-5.0	1.2	1.4	1.5		
OCDE	-6.7	-2.9	-4.4	1.5	1.9	1.6		

Note : Pour la moyenne de l'OCDE, dans le cas des pays pour lesquels on ne disposait pas des données de 1990 ou de 1999, on a utilisé les données de l'année la plus proche. Les données estimées pour 1999 représentent environ 5 pour cent du total de la zone.

1. Australie : 1995-99 pour le dioxyde de soufre ; Corée et Nouvelle-Zélande : 1990-98 ; Mexique : 1994-98 pour le dioxyde de soufre et les COV, et 1990-98 pour le dioxyde d'azote ; Slovaquie : 1990-98 pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote et 1990-97 pour le VOC.
2. 1998 pour la Corée, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote en Slovaquie ; 1997 pour les COV en Slovaquie.
3. Entre 1990 et 1997 pour le Portugal.

Source : Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) ; Organisation mondiale de la Santé ; OCDE (2002a).

Graphique 38. Concentrations en polluants atmosphériques dans les centres urbains des pays membres de l'OCDE



1. Valeur moyenne pour une année.

2. Médiane des chiffres annuels des valeurs de concentration sur une heure.

Source : Banque mondiale.

(graphique 37). En revanche, les concentrations en particules fines qui sont des polluants cancérigènes et nocifs pour le système respiratoire se situent à des niveaux préoccupants. Les concentrations en particules de diamètre inférieur à 10 micromètres (PM_{10}) excèdent les valeurs limites, en moyenne annuelle, sur chacune des quatorze stations de mesure implantées à Lisbonne et à Porto. En ce qui concerne les pics journaliers, les valeurs limites ont été dépassées sur dix de ces quatorze stations. Les causes de la pollution par les particules demeurent mal connues, mais il semble que les installations de combustion et les véhicules soient les principaux coupables¹⁶⁶.

Politiques

A la suite de son adhésion à l'UE, le Portugal a adopté des objectifs stricts, définis au niveau international, concernant la limitation des émissions, conformément aux politiques relatives à la pollution atmosphérique qui se réfèrent essentiellement à la législation communautaire¹⁶⁷. Dans la ligne de la logique qui a longtemps prévalu dans le droit communautaire de l'environnement, le Portugal emploie actuellement la réglementation comme principal instrument d'action (OCDE, 2001j). En 2000, les entreprises portugaises ont dépensé près de 130 millions d'euros, soit environ 0.1 pour cent du PIB, pour réduire leurs émissions de polluants atmosphériques (INE, 2002).

Pour respecter ses engagements internationaux dans le cadre de l'UE, le Portugal devra non seulement mettre fin à l'augmentation lente mais régulière des émissions mais aussi procéder à de fortes réductions (tableau 20). Ceci vaut tout particulièrement pour le SO_2 , le NO_x et les COV, dont les rejets actuels se situent à des niveaux plus de deux fois supérieurs aux plafonds fixés pour 2010. Si elles continuaient de se fonder sur l'approche traditionnelle qui fait appel à la réglementation des installations, les mesures visant à assurer le respect des plafonds d'émission pourraient coûter près de 1.5 milliard d'euros par an au Portugal, soit 1.3 pour cent du PIB (Commission européenne, 1999). Le prix actuel des combustibles devrait néanmoins aider à réduire les émissions grâce au remplacement des anciennes centrales par des installations utilisant le gaz naturel, qui est moins polluant que le charbon ou le fioul¹⁶⁸. Toutefois, cela ne suffira pas et, compte tenu de l'ampleur potentielle des coûts, il faudra rechercher les stratégies de réduction des émissions les plus économiques possibles.

Le respect des plafonds nationaux d'émission exigera des efforts du secteur industriel. Le plan d'action en cours de préparation prévoit une phase de larges consultations publiques, à l'issue de laquelle le gouvernement décidera de la répartition des efforts de dépollution. Les autorités pourraient mettre au point des dispositifs pour attribuer les permis d'émission en fonction non seulement du coût pour chaque secteur mais aussi de critères de faisabilité et d'équité, comme c'est le cas du système d'échange de quotas d'émission actuellement en préparation

Tableau 20. **Quelques engagements concernant la qualité de l'air**
Concentrations

Polluant	Période de mesure	Valeur limite	Date
SO ₂	1 heure	350 µg/m ³ : ne doit pas être dépassée plus de 24 fois par an	01/01/2005
	24 heures	125 µg/m ³ : au maximum trois fois par an	01/01/2005
	Année civile	20 µg/m ³	19/07/2001
NO ₂	1 heure	200 µg/m ³ : au maximum 18 fois par an	01/01/2010
	Année civile	40 µg/m ³	01/01/2010
NO _x	Année civile	30 µg/m ³	19/07/2001
PM ₁₀	Phase 1		
	24 heures	50 µg/m ³ : au maximum 35 fois par an	01/01/2005
	Année civile	40 µg/m ³	01/01/2005
	Phase 2		
	24 heures	50 µg/m ³ : au maximum 7 fois par an	01/01/2010
	Année civile	20 µg/m ³	01/01/2010
Plomb	Année civile	0.5 µg/m ³	01/01/2005
CO	8 heures	10 mg/m ³	01/01/2005
Benzène	Année civile	5 µg/m ³	01/01/2010

Émissions

Polluant	Plafond d'émissions à respecter en 2010 (kilotonnes)	Émissions 1990	Émissions 1999
SO ₂	160	338	380
NO ₂	250	282	385
COV	180	381	494

Source : Directives de l'UE 1999/30/EC, 2000/69/EC et 2001/81/EC ; Inventaire national des gaz à effet de serre, rapport 2002.

au niveau de l'UE. Avec un dispositif réglementaire de cette nature, l'introduction de critères autres que l'uniformisation des coûts marginaux pourrait alourdir le coût global de la dépollution. Il est peu probable que des objectifs sectoriels assurent l'uniformisation des coûts marginaux. Même si celle-ci était l'unique critère retenu pour l'allocation initiale, l'attribution aux entreprises de permis d'émission figés une fois pour toutes se traduirait par une augmentation des coûts, et ce pour deux raisons. D'une part, les autorités distribuant les permis ne peuvent connaître le montant exact des coûts marginaux de dépollution supportés par les entreprises. D'autre part, les coûts évoluent au cours du temps en fonction du niveau d'activité des entreprises et du progrès technologique. En autorisant les entreprises à échanger ces quotas entre elles, il serait en revanche possible d'uniformiser les coûts marginaux et de minimiser le coût global, en particulier si des échanges internationaux permettaient de compenser les problèmes inhérents à l'étroitesse d'un marché purement national¹⁶⁹.

Du fait de sa forte croissance, le secteur des transports suscite des inquiétudes quant à son impact sur la qualité de l'air, essentiellement du fait de ses émissions de particules fines, dont les concentrations sont particulièrement élevées dans les grandes villes portugaises. Les véhicules diesel sont aujourd'hui responsables de l'essentiel de ces émissions et, malgré les réductions prévues par le calendrier actuel de durcissement des normes, ils continueront d'émettre des volumes plus importants de particules que les véhicules à l'essence (tableau 21). La fiscalité des carburants crée à cet égard une incitation défavorable : le droit d'accise sur le litre de gazole est en effet inférieur de 15 pour cent à celui qui s'applique sur le litre d'essence, alors même que la prise en compte des effets néfastes de la combustion du gazole devrait conduire à taxer le gazole plus lourdement que l'essence (Proost *et al.*, 2001). Une piste complémentaire, qui ne peut être poursuivie qu'à l'échelle européenne et à plus long terme, consisterait à renforcer les normes relatives aux émissions de particules fines par les véhicules diesel¹⁷⁰. Idéalement, les sources mobiles de pollution devraient être intégrées avec les sources stationnaires dans le système d'échange de permis. Une telle approche serait envisageable pour les entreprises exploitant une flotte de véhicules diesel, quand les limites sont fixes pour les émissions de particules fines. Quant aux émissions totales des transports routiers, elles devraient au bout du compte se réduire de manière spectaculaire du fait du durcissement des normes applicables aux combustibles et aux véhicules, et ce malgré l'augmentation attendue des distances parcourues par la route au cours des prochaines décennies (tableau 21). Dans la pratique cependant, les droits d'immatriculation très élevés (environ 40 pour cent du prix pour un véhicule de 2 000 cm³) risquent néanmoins de freiner l'effet positif attendu d'un durcissement des normes sur les véhicules, en incitant à conserver des véhicules âgés, plus polluants¹⁷¹. Cette contre-incitation est aggravée par les rabais très importants (de 65 à 80 pour cent) sur la taxe municipale de circulation qui sont consentis aux possesseurs d'un véhicule âgé de plus de six ans.

Conclusions

Afin de réduire les coûts inhérents à l'approche réglementaire traditionnelle, on pourrait mettre sur pied un mécanisme permettant d'échanger librement les permis initialement attribués aux sources ponctuelles, comme on y travaille actuellement pour les émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'UE. Le marché des permis négociables devrait inclure non seulement les installations industrielles émettrices mais également les autres grandes sources ponctuelles d'émission, notamment les centrales électriques, afin de réduire davantage les coûts. La fiscalité des véhicules devrait être remaniée pour encourager le renouvellement du parc. On pourrait à cet effet supprimer les droits d'immatriculation, et relever simultanément la taxe annuelle de circulation qui serait modulée en fonction du caractère plus ou moins polluant des véhicules¹⁷². A minima, il importe

Tableau 21. **Transport routier : normes d'émission et émissions**

A. Normes d'émissions pour les véhicules immatriculés à différentes dates dans les pays de l'UE							
Par combustible et norme d'émission sur un cycle d'essai urbain, par kilomètre/véhicule Indice voiture à essence avant euro I = 100, particules exceptées ¹							
Type de véhicule	Avant Euro I	Euro I	Euro II	Euro III	Euro IV	Pourcentage de variation	
	1990	1993	1997	2001	2006		
Voiture à essence							
Monoxyde de carbone	100	15	10	7	4	-96	
Hydrocarbures	100	9	4	3	2	-98	
Oxydes d'azote	100	19	9	6	3	-97	
Particules	5	2	2	2	2	-55	
Voiture diesel							
Monoxyde de carbone	7	4	3	2	2	-71	
Hydrocarbures	10	4	3	2	1	-90	
Oxydes d'azote	43	29	21	13	7	-84	
Particules	100	55	31	20	10	-90	
Camion semi-remorque							
Monoxyde de carbone	44	22	18	9	7	-84	
Hydrocarbures	183	87	78	47	33	-82	
Oxydes d'azote	1 704	893	650	461	325	-81	
Particules	700	482	185	124	24	-97	
Bus							
Monoxyde de carbone	63	28	22	11	8	-87	
Hydrocarbures	83	90	84	50	35	-58	
Oxydes d'azote	795	859	614	436	307	-61	
Particules	458	304	187	125	24	-95	
B. Émissions totales du transport routier au Portugal							
	Milliers de tonnes, 1995	Indice, 1995 = 100 pour cent					2020
		1995	2000	2005	2010	2015	
CO	499	100	79	54	38	28	23
NO _x	104	100	79	55	33	24	21
COV	101	100	70	40	18	13	12
Benzène	4	100	52	29	14	10	8
Particules diesel	3	100	79	56	32	20	16

1. Il n'existe pas de normes légales pour les voitures à essence. Pour les particules, la base est les émissions d'une voiture diesel avant 1993.

Source : Partie A : UK Department for Transport, Local Government and the Regions, Transport Statistics Great Britain 2001. Partie B : Commission européenne, Standard & Poor's DRI, KULeuven, août 1999, Projet de rapport final.

de mettre fin à la ristourne accordée aux véhicules âgés qui sont aussi les plus polluants. La lutte contre la pollution par les particules dans les villes pourrait dans un premier temps s'appuyer sur une augmentation des taxes sur le gazole pour les aligner sur celles applicables à l'essence. Les effets potentiellement

régressifs d'une telle mesure pourraient être corrigés par une modification adéquate du mécanisme général de redistribution sociale. A plus long terme, il serait souhaitable de renforcer à l'échelle européenne les normes relatives aux émissions de particules fines par les véhicules diesel.

Réduire la pollution de l'eau

Principales questions

L'eau potable est un bien essentiel dont l'offre dépend dans une large mesure de la qualité des eaux de surface et des nappes phréatiques. Une eau de qualité présente des avantages supplémentaires parce qu'elle sert de base à un certain nombre d'activités économiques, notamment de loisirs, et parce qu'elle contribue à la beauté des paysages. Le principal problème dans ce domaine est de consolider les progrès réalisés au cours des dernières années, et de préserver et améliorer la qualité de l'eau au plus faible coût possible, sachant que les subventions européennes jusqu'ici généreuses (elles couvrent souvent plus de 60 pour cent des dépenses d'équipement) seront amenées à se tarir.

Performances

La qualité de l'eau a longtemps laissé à désirer au Portugal, mais la situation a rapidement évolué. La pollution des cours d'eau a commencé à reculer pendant les années 90, grâce à la construction de stations d'épuration qui ont réduit la demande biochimique d'oxygène (tableau 22)¹⁷³. Au cours des quinze dernières années, le pourcentage des ménages raccordés à une station d'épuration est passé de 21 pour cent à 55 pour cent. De 1990 à 2000, c'est au total 1.3 milliard d'euros qui ont été investis dans les réseaux d'assainissements et les stations d'épuration qui desservent les municipalités et les industries. Le pourcentage des lieux de baignade publics conformes aux normes de qualité a fortement progressé (tableau 23). Néanmoins, malgré ces progrès, la qualité de l'eau continue de poser de sérieux problèmes : près des deux tiers des cours d'eau sont encore pollués de manière considérée comme critique, sérieuse ou excessive au regard des normes nationales. Neuf polluants dépassent les plafonds nationaux fixés pour les concentrations de substances toxiques¹⁷⁴.

Les principales causes de pollution sont actuellement les effluents municipaux non traités, les rejets industriels et les déchets agricoles. Seules cinq des 27 agglomérations situées en zones sensibles disposent de stations d'épuration conformes aux normes en vigueur (Commission européenne, 2002b). Plus des deux tiers (68 pour cent) des effluents industriels sont rejetés sans traitement. Les substances toxiques polluant les eaux proviennent principalement des industries du cuir et du textile. Les ruissellements de nitrate à partir des terres agricoles

Tableau 22. **Indicateurs de performance : pollution de l'eau**
Quelques cours d'eau

	Demande biochimique en oxygène	Azotes	Phosphore total	Bilan azoté sur les terres agricoles
	Pourcentage de variation, 1980-85 par rapport aux trois dernières années			1985-87 à 1995-97, pourcentage annuel moyen
Australie	..	20.1	-42.8	0.8
Autriche	..	2.7	55.9	-2.4
Belgique	-51.8	2.7	55.9	-0.5
Canada	..	-2.1	-19.3	8.4
République tchèque	-45.2	-20.9	..	-5.8
Danemark	-46.9	-33.1	-49.0	-2.7
Finlande	..	37.3	-27.6	-1.9
France	-38.0	10.3	-3.0	-0.9
Allemagne	-19.3	2.4	-64.2	-3.6
Grèce	..	..	..	-5.3
Hongrie	-32.2	-25.0	-27.5	n.a.
Islande	..	..	..	-0.2
Irlande	..	..	..	2.5
Italie	..	30.3	-33.3	-3.7
Japon	-7.4	..	..	-0.7
Corée	..	..	..	3.9
Luxembourg	-8.9	-5.0	-2.6	..
Mexique	74.1	-73.0	28.9	-2.3
Pays-Bas	-23.2	-13.9	-54.9	-1.8
Nouvelle-Zélande	..	..	..	3.3
Norvège	..	-1.0	-21.6	0.1
Pologne	-12.5	4.8	-26.1	-4.9
Portugal	-20.4	19.2	87.3	3.8
Espagne	104.7	10.4	-13.1	1.0
Suède	..	6.1	-31.6	-3.2
Suisse	..	16.0	-27.5	-2.7
Turquie	122.0	-8.4	8.5	-3.4
Royaume-Uni	-16.5	7.8	16.9	-2.1
États-Unis	-3.7	-3.1	6.4	2.2

Source : Données de l'OCDE sur l'environnement, Compendium 1999.

augmentent régulièrement, et leur niveau est le plus élevé des pays européens de l'OCDE (tableau 22).

Politiques

Le développement de l'épuration des eaux usées, qui est l'axe majeur des efforts engagés au Portugal pour lutter contre la pollution de l'eau, a mobilisé d'importants investissements au cours des 15 dernières années. Des investissements

Tableau 23. Évolution de la qualité des eaux au Portugal

Qualité des eaux de surface ¹ , à l'échelle nationale (pourcentage des stations de mesure ²)				
Catégorie de qualité ³	1990	1993	1996	1999
Pas de pollution	0	0	0	0
Pollution modérée	20	23	22	35
Pollution critique	26	29	42	38
Pollution grave	44	40	33	25
Pollution excessive	10	8	3	2
Total	100	200	100	100

Qualité des eaux de baignade (part des lieux de baignade dont les eaux sont conformes aux prescriptions de la directive 76/160) ⁴						
	1993		1997		2001	
	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre
Eaux côtières	58	(312)	90	(336)	97	(366)
Eaux intérieures	17	(24)	25	(24)	84	(38)

1. Sur la base des prescriptions impératives pour l'ensemble des usages de l'eau (consommation humaine, vie aquatique, irrigation, activités récréatives).
 2. Les chiffres portent sur 60 stations de mesure identiques d'une année sur l'autre qui ont été installées *a priori* dans des zones exposées à la pollution.
 3. Catégories de qualité selon 16 paramètres chimiques (matières organiques, matières en suspension, micro-organismes, éléments nutritifs, métaux lourds).
 4. En parenthèses figure le nombre total de lieux de baignade sur lequel le pourcentage est calculé.
- Source : OCDE ; Commission européenne.

supplémentaires devront néanmoins être consentis. Le Portugal s'est fixé pour objectif de raccorder 90 pour cent de la population à des stations d'épuration d'ici 2006. Seule une faible fraction des coûts de la collecte et du traitement des eaux usées est couverte par les pollueurs concernés – ménages et entreprises – par le biais d'une taxe municipale spécifique. Les taux de récupération des coûts sont de 20 pour cent pour les ménages et les entreprises, ce qui suffit pour couvrir les dépenses d'exploitation, mais ne permettra pas le remplacement éventuel des installations. En l'absence de compteurs, les ménages ne sont pas incités à limiter leur consommation d'eau. Il faudrait mettre en place un système de comptage pour lier la taxe municipale à la consommation d'eau, afin que les consommateurs puissent correctement apprécier les coûts marginaux correspondants, ce qui contribuerait à stabiliser l'utilisation des ressources naturelles (voir ci-après).

Le secteur industriel accuse un retard notable dans l'épuration de ses effluents. Un décret-loi de 1994 avait pourtant prévu la mise en place de taxes sur les effluents industriels polluants, mais ce texte n'a jamais été appliqué, et les rejets industriels demeurent soumis à un régime de sanctions administratives dont l'efficacité est très limitée parce que le montant des amendes n'est pas

assez dissuasif. La seule manière efficace d'améliorer la qualité de l'eau est de faire en sorte qu'un effort identique soit demandé à tous les pollueurs industriels. Il est possible de surveiller en continu les effluents industriels et donc de mettre en place une action fondée sur l'imposition de la pollution, à la différence du secteur des ménages.

Les activités agricoles ont une forte incidence sur la qualité de l'eau. Les cultures sont responsables de 89 pour cent des émissions agricoles de nitrates et de 79 pour cent de celles de phosphates, le reste étant imputable à l'élevage et à la transformation des porcs. Le poids de ce facteur pourrait encore s'alourdir avec le développement rapide de l'irrigation, qui favorise le passage à des modes de production agricole plus intensifs, et plus polluants. Le principal problème tient à l'absence de véritables incitations à réduire la pollution. La meilleure solution serait d'imposer les bilans d'éléments nutritifs, à condition que l'on puisse raisonnablement estimer les avantages économiques qui résulteraient d'une diminution des ruissellements de nitrates. Un code des bonnes pratiques agricoles a été adopté et son non respect expose en principe les agriculteurs à des sanctions pécuniaires dans les zones identifiées comme vulnérables à la pollution par les nitrates. Cependant, aucune amende de ce type n'a été infligée à ce jour. Par ailleurs, la politique agricole commune incite à un usage excessif des engrais et des pesticides en raison du soutien aux prix des produits agricoles, et elle contribue de ce fait à aggraver encore la pollution. En liant les aides au respect de bonnes pratiques environnementales, on réduirait l'ampleur de cette incitation dommageable.

Conclusions

Des investissements considérables ont été consentis pour collecter et traiter les eaux usées dans les agglomérations. La pérennisation de cet effort implique de lui donner des fondements économiques et financiers plus solides en mettant en place une tarification plus réaliste de l'eau et en permettant aux municipalités de couvrir leurs frais. Pour les ménages, l'actuelle taxe municipale gagnerait à être remplacée par une redevance d'assainissement, calculée sur la base de la consommation (brute) d'eau des ménages ; ce qui constituerait un pis-aller à la formule consistant à faire payer aux ménages le coût de leur pollution. Pour les entreprises industrielles raccordées aux réseaux municipaux d'assainissement, la production de rejets polluants devrait être mesurée et taxée¹⁷⁵. Les effluents industriels non traités rejetés dans les cours d'eau devraient être taxés à hauteur du coût de la pollution, comme le décret-loi de 1994 le prévoit. Compte tenu de la responsabilité croissante des activités agricoles dans la pollution des cours d'eau, il serait souhaitable de modifier le système actuel dans le cadre duquel les agriculteurs ne sont pas véritablement incités à maîtriser leurs rejets polluants. Les sanctions prévues dans les textes devraient être appliquées. La réduction des pollutions d'origine agricole exigera aussi une réforme des aides

fournies au titre de la politique agricole commune. Pour que la politique de protection des eaux soit la plus efficace possible, il est souhaitable d'évoluer vers un dispositif commun qui englobe l'ensemble des secteurs et qui fasse appel aux forces du marché. Un dispositif fondé sur l'échange de permis entre sources industrielles, agricoles et résidentielles de produits eutrophisants à l'intérieur d'un même bassin hydrographique ou autour des principaux lacs et réservoirs serait le plus efficace.

Œuvrer pour une utilisation durable des ressources naturelles

Principales questions

L'utilisation durable des ressources naturelles est un problème qui se pose particulièrement pour les pêcheries, l'approvisionnement en eau et l'érosion des sols. Dans le cas des pêcheries, les difficultés tiennent à la dimension globale et à la répartition des quotas. S'agissant de l'approvisionnement en eau, le principal problème est l'absence de prix adéquats d'utilisation. Quant à l'érosion des sols, le problème résulte essentiellement de l'incapacité des propriétaires de la ressource à planifier correctement l'avenir.

Performances

Les stocks de poisson situés dans la zone économique exclusive, comme dans le reste des océans du monde, continuent à se réduire (tableau 24) en raison d'une pêche excessive. Cette raréfaction de la ressource se reflète au niveau des prises des navires portugais, qui sont inférieures de 40 pour cent à leur niveau de 1990. Par ailleurs, la consommation de poisson a plus que doublé depuis 1980 du fait de l'accroissement des importations.

Le développement rapide de l'irrigation dans l'agriculture constitue la principale menace pesant sur les ressources en eau (tableau 25). Le volume d'eau utilisé pour l'irrigation a augmenté de 72 pour cent entre 1990 et 1998 bien que la surface irriguée ait diminué de 10 pour cent, et cette tendance devrait se poursuivre compte tenu des nombreux projets en cours (Alqueva, Odeleite-Beliche et Odelouca-Funcho). Cet accroissement des quantités est d'autant plus préoccupant que l'irrigation se déplace des régions les plus riches en eau vers celles qui le sont le moins (tableau 25).

Politiques

L'activité de pêche est limitée par l'application de la politique européenne commune concernant ce secteur. Pour tirer le bénéfice maximal des quotas fixés dans ce contexte, l'industrie de la pêche reçoit d'importants transferts financiers, équivalant à plus du cinquième de la valeur des captures. Les prises

Tableau 24. Principaux indicateurs de l'utilisation écologiquement viable des ressources naturelles

	Prises de poissons	Flotte de pêche	Prélèvements d'eau	Transferts aux pêcheries
	Pourcentage de variation	Pourcentage de variation (tonnage)	% des ressources disponibles	% de la valeur de la pêche débarquée
	1990-2000	1985-1997		1997
Australie	1	78.1	4.3	9
Autriche	61	..	2.7	..
Belgique	-28	1.6	42.5	5
Canada	-39	..	1.7	25
République tchèque	..	..	15.6	..
Danemark	4	-29.9	15.7	16
Finlande	15	140.4	2.2	90
France	-4	4.2	23.9	18
Allemagne	-37	-86.0	24.4	32
Grèce	-25	-38.7	12.1	13
Hongrie	-56	..	5	..
Islande	32	62.7	0.1	4
Irlande	27	..	2.6	47
Italie	-19	-12.3	32.2	5
Japon	-48	-42.1	20.8	21
Corée	-26	15.6	35.6	7
Luxembourg	..	..	3.4	..
Mexique	-3	..	17.4	1
Nouvelle-Zélande	63	..	0.6	4
Norvège	69	-3.8	0.7	12
Pays-Bas	22	20.0	4.9	8
Pologne	-51	..	18.7	4
Portugal	-41	-39.3	15	21
République slovaque	..	..	1.4	..
Suède	35	..	1.5	42
Suisse	-47	..	4.9	..
Turquie	33	..	15.2	13
Royaume-Uni	-2	..	14.6	13
États-Unis	-15	..	19.9	24

Source : FAO ; OCDE et Banque mondiale.

de sardines qui représentent la moitié du total, illustrent les politiques mises en œuvre face à la surexploitation. Dans ce cas particulier, les principales mesures sont l'interdiction de pêcher pendant les mois de reproduction et la fixation d'un plafond annuel, exprimé en pourcentage des prises autorisées pour l'ensemble de l'Europe. Ce quota a été réparti entre les sept organisations professionnelles qui regroupent les armateurs. C'est à ces derniers qu'il revient de distribuer les autorisations au sein de leur organisation : il n'existe aucun marché interne sur

Tableau 25. **Importance et évolution de l'irrigation**

A. Prélèvements d'eau douce par usage majeur				
	Réseau public	Irrigation	Industrie	Refroidissement des centrales thermiques
	Pourcentage			
1991	5	59	13	23
1998	7	79	3	11
Écart 1991-1998	+86	+72	-65	-62

B. Évolution des surfaces irriguées				
Régions (du nord au sud)		Nombre d'hectares		Évolution (en pourcentage)
		1989	1999	
Nord	Entre Douro et Minho	225 510	148 300	-34
	Trás-os-Montes	87 750	93 100	6
	Beira Interior	112 730	92 710	-18
	Beira Litoral	155 930	104 620	-33
Sud	Ribatejo et Oeste	144 700	154 520	7
	Alentejo	110 750	163 990	48
	Algarve	34 220	30 010	12
Total		871 590	787 250	10

Source : OCDE ; Institut de l'Eau.

lequel seraient échangés ces quotas, et les autorités ne sont pas favorables à la mise en place d'un tel dispositif. Il semble bien que ces mesures aient atteint, qui est de stabiliser le stock de sardines et les stocks ibériques de poissons. Le seul cas dans lequel existent des quotas individuels est celui de la pêche dans les eaux internationales, au-delà de la zone économique exclusive du Portugal. Le gouvernement veille cependant à ce que ces quotas ne puissent faire l'objet d'échanges commerciaux entre leurs détenteurs. L'introduction de quotas individuels transférables constituerait pourtant une manière efficace de rationaliser l'activité de pêche en en réduisant le coût, et c'est bien d'ailleurs ce qui s'est produit là où cette formule a été utilisée (OCDE, 2001j). Une telle politique conduirait à une concentration de l'industrie de la pêche. Les armateurs qui détiendraient des droits cessibles à quota seraient dédommagés. En revanche, les salariés du secteur auraient à supporter les coûts d'ajustement qui pourraient être couverts par les politiques du marché du travail et les politiques sociales.

La gestion de l'eau souffre d'une structure institutionnelle inadéquate qui ne permet pas que le prix de la ressource reflète sa rareté. En particulier, les consommateurs ne sont pas tenus de payer le coût d'opportunité de cette rareté. Le décret-loi de 1994 qui imposait la consommation d'eau n'est jamais entré en

vigueur. Il prévoyait de toute façon une exemption pour l'irrigation jusqu'en 2009. Cette dérogation se serait traduite par une inefficience encore plus importante dans la mesure où l'irrigation représente plus des trois quarts des prélèvements d'eau. L'extraction et la consommation de l'eau sont déjà soumises à la délivrance de permis par le gouvernement. Soit ces permis devraient devenir la propriété des utilisateurs actuels et être transférables, soit ils devraient faire l'objet d'enchères. Dans les deux cas, on aurait l'assurance que l'eau est utilisée dans le secteur où elle a le plus de valeur.

En outre, si les coûts de traitement et de distribution de l'eau sont partiellement pris en charge par les ménages et les utilisateurs industriels, il n'en va pas de même dans l'agriculture. Les dépenses en capital engagées par le gouvernement dans le cadre du programme actuel qui court jusqu'en 2006 ne sont en rien couvertes par les agriculteurs qui en bénéficient. Seule une faible part des coûts d'entretien est prise en charge par les agriculteurs. Au total, la facture d'eau des agriculteurs s'élève à 8.5 millions d'euros par an alors que leur approvisionnement en eau coûte au total 310 millions d'euros (Instituto da Agua, 2001), soit près de trois fois plus que les coûts d'exploitation des systèmes d'assainissement. Il est nécessaire de mettre en place une politique claire de tarification de l'eau destinée à l'irrigation, en établissant des droits échangeables et en évitant la sous-facturation des aménagements d'irrigation financés par l'État. En outre, la politique agricole commune exacerbe doublement ces incitations à une utilisation excessive de l'eau, par les aides spécifiques qui sont réservées à l'agriculture irriguée, et par le soutien général aux prix agricoles. Ces subventions communautaires ont aussi favorisé l'érosion des terres agricoles dans le sud du pays en rendant profitable la culture intensive de nombreux terrains menacés d'érosion qui étaient auparavant consacrés à l'élevage – activité beaucoup moins agressive pour les sols.

Conclusions

Pour développer l'utilisation durable des ressources naturelles du pays, il faudra mettre fin au libre accès aux ressources et à l'octroi de subventions qui conduisent à l'épuisement des ressources naturelles. L'utilisation de l'eau mérite une attention particulière. Les ménages versent une redevance pour l'eau qu'ils utilisent, mais son niveau ne reflète pas correctement les coûts. Les agriculteurs continuent à bénéficier de projets d'irrigation qui ont été subventionnés au niveau national et supranational. Il faudrait autoriser l'échange de permis de prélèvement pour faire en sorte que l'eau soit utilisée de la manière la plus productive, même si, du point de vue économique, les prix du marché dans l'agriculture ne donneront pas nécessairement ce type d'indications en raison des restrictions aux échanges. Dans le domaine de la pêche, l'accès aux stocks a été limité par la politique européenne commune en la matière. Cependant, la structure existante

du secteur a été protégée par le refus d'autoriser l'échange des droits de pêche en fonction du jeu du marché. Le secteur serait plus efficient, et mieux à même d'offrir une base durable aux économies régionales, si on laissait se créer un marché pour la négociation de ces quotas et si l'on retirait les importantes subventions accordées actuellement aux pêcheries. Un tel changement d'orientation devrait s'accompagner de mesures destinées à assurer l'intégration dans la population active des personnes touchées par la restructuration.

Notes

1. La décélération de la consommation privée en 2001 a été amplifiée par la modification de la taxe sur les automobiles. Le taux applicable aux véhicules tous terrains a été relevé au début de 2001 et porté au même niveau que celui des autres voitures particulières. Les ventes de véhicules de ce type ont de ce fait augmenté d'environ 30 pour cent en 2000 – en partie en raison d'achats anticipés – mais ont ensuite diminué de près de 80 pour cent en 2001. La réduction des achats de voitures particulières a représenté environ la moitié du ralentissement de la consommation privée en 2001.
2. En 2001, la décélération du revenu disponible réel a été largement imputable à une accélération inattendue de l'inflation, alors qu'en 2002, elle a essentiellement tenu au ralentissement de la croissance des salaires effectifs.
3. L'indicateur de confiance des consommateurs calculé par la Commission européenne a accusé une baisse inhabituelle au milieu de 2002, peut-être liée aux mesures de restriction budgétaire annoncées, et s'établissait en octobre à son niveau le plus faible depuis sa création (juin 1986).
4. Notamment, du fait du vieillissement de la population, la part des jeunes, dont le taux d'activité est traditionnellement faible, dans la population totale d'âge actif s'inscrit en baisse. Selon certaines estimations, l'évolution de la pyramide des âges devrait continuer d'avoir des effets positifs sur le taux d'activité jusqu'en 2006. Voir Banque du Portugal, « Incidences de l'évolution de la pyramide des âges de la population portugaise sur les taux d'activité et de chômage », rapport annuel 2001, pages 131-134.
5. Moyenne de janvier à octobre 2002.
6. Octobre 2002, variation en glissement annuel.
7. Le taux normal de la TVA a été porté de 17 à 19 pour cent à partir de juin 2002. L'effet mécanique de cette mesure sur l'IPCH s'est étendu de juin à août, parce que certains prix ne sont relevés que tous les trimestres. A la fin de cette période de trois mois, les estimations font état d'un effet direct d'environ ½ point de pourcentage sur l'inflation en glissement annuel. L'IPCH a été également influencé par l'augmentation de la composante *ad valorem* de la taxe sur le tabac (portée de 23 à 32 pour cent en 2002).
8. Octobre 2002, variation en glissement annuel de l'indice général, hors énergie, produits alimentaires, alcool et tabac.
9. Des différentiels d'inflation peuvent apparaître pendant des périodes de transition, lorsqu'une économie peu développée, comme le Portugal, rattrape des économies plus avancées. Le modèle Balassa-Samuelson montre que les pays où la croissance de la productivité est plus forte dans le secteur des biens échangeables que dans celui des biens non échangeables connaissent des taux d'inflation plus élevés pour les biens et les services non échangeables. Ce raisonnement est fondé sur l'hypothèse selon laquelle l'évolution des salaires dans le secteur des biens échangeables

détermine celle des salaires dans le secteur des biens non échangeables, où ils augmenteront alors plus vite que la productivité. Il en résulte une accélération de l'inflation dans le secteur abrité par rapport au secteur exposé. L'inflation globale étant la moyenne de l'inflation dans les deux secteurs, le niveau moyen des prix par rapport aux autres pays va donc augmenter dans ces conditions. Selon la plupart des études concernant le Portugal, cet effet représenterait de 0.5 à 1 point de pourcentage du différentiel d'inflation avec la zone euro. Voir Costa (2000), Swagel (2000) et Brito et Correia (2000).

10. La forte décélération des volumes à l'importation résulte du ralentissement de certaines composantes de la demande intérieure ayant une plus forte teneur en importations, telles que la consommation de biens durables et l'investissement en équipements.
11. En termes moyens, l'indice du taux de change effectif réel du Portugal fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre dans les activités manufacturières s'est apprécié de 2.6 pour cent en 2001 et de 1.8 pour cent pendant les neuf premiers mois de 2002 par rapport à la période correspondante de 2001.
12. La dernière modification apportée à la politique monétaire par la Banque centrale européenne, en date du 5 décembre 2002, a été une baisse de son taux de refinancement de 50 points de base à 2.75 pour cent, plus d'un an après la précédente réduction.
13. En décembre 2001, le crédit au secteur privé non financier a augmenté de 12.6 pour cent (23.1 pour cent en décembre 2000). En septembre 2002, le taux de variation de cet agrégat en glissement annuel atteignait 8.8 pour cent.
14. Selon des estimations de la Banque du Portugal, l'endettement des ménages s'élevait aux alentours de 95 pour cent du revenu disponible en 2001 (5 points de pourcentage de plus que l'année précédente). L'endettement des entreprises non financières atteignait 89 pour cent du PIB à la fin de 2001 (soit presque 10 points de pourcentage de plus qu'en 2000). A titre de comparaison, selon les estimations de la BCE, l'endettement moyen des ménages dans la zone euro se situait à 81.3 pour cent du revenu disponible en 2000 et l'endettement moyen des sociétés non financières à 70.8 pour cent du PIB.
15. Les emprunts nets des administrations publiques (corrigés des variations conjoncturelles) sont restés pratiquement stables de 1997 à 1999, aux environs de 3.2 pour cent du PIB, puis ont fortement progressé à 4.3 pour cent en 2000 et à 4.6 pour cent en 2001. En 2002, la politique budgétaire a été considérablement durcie et le déficit public (corrigé des variations conjoncturelles) devrait être ramené aux alentours de 2.9 pour cent du PIB.
16. Le régime de fixation des prix au détail des carburants a été modifié en mars 2002. Les prix intérieurs sont désormais fixés sur une base mensuelle afin de refléter l'évolution des cours du pétrole sur les marchés internationaux.
17. Cette mesure, qui était destinée à faire face à la dégradation des soldes publics observée en cours d'année, s'est traduite par une réduction de 10 pour cent des dépenses d'investissement par rapport au budget initial (voir OCDE, *Étude Économique du Portugal*, 2001a).
18. Il s'agissait en partie d'un rattrapage après le gel des investissements intervenu en 2000.
19. Données fondées sur l'ancienne méthodologie.
20. Cette régularisation n'est pas systématique au sein des pays de l'UE.
21. S'agissant des recettes fiscales, la réglementation européenne exige que le montant des impôts et cotisations sociales impayés ou de caractère douteux n'apparaisse pas

- dans les recettes des administrations publiques. Le Portugal a bénéficié d'une dérogation à cet égard jusqu'en juin 2002.
22. Selon les estimations des autorités, le dérapage de la masse salariale représenterait 0.5 pour cent du PIB, soit environ la moitié du dérapage des dépenses courantes. Ce dernier serait essentiellement imputable aux paiements de salaires plus importants que prévu aux fonctionnaires des ministères de l'Éducation, de la Défense, de la Justice et des Finances et de la poursuite des reclassements de postes.
 23. En décembre 2001, le Programme de Stabilité ne retenait plus que le bas de la fourchette de croissance et prévoyait un déficit de 1.8 pour cent du PIB.
 24. L'investissement a été gelé au niveau de l'année antérieure, et les nouvelles règles définies dans la Loi cadre sont appliquées : chaque ministère dispose de 85 pour cent du plafond fixé pour 2002, les 15 pour cent restants n'étant débloqués que pour des projets dont l'évaluation est positive. Ces règles, à caractère permanent, ne concernent que les investissements qui ne sont pas cofinancés par l'Union européenne.
 25. Cette loi répond aux problèmes de maîtrise des dépenses constatés dans le passé, en 2001 notamment. Le gouvernement peut maintenant fixer des plafonds aux nouveaux emprunts des collectivités locales ou des entreprises qui leur appartiennent. En cas de non-respect de ces plafonds, les transferts aux collectivités en cause seront réduits. Jusque là, les autorités locales étaient bien assujetties à des plafonds concernant le service de leur dette, mais il n'existait pas de mécanismes pour les obliger à respecter ces plafonds.
 26. Les prévisions de l'OCDE ont été établies en novembre pour les *Perspectives économiques de l'OCDE*, parues le 21 novembre 2002 (OCDE, 2002a).
 27. La révision du déficit 2002 faite pour le budget rectificatif (selon la comptabilité publique), sur la base des règlements effectifs couvrait la régularisation de dettes encourues en 2001 et auparavant pour un montant équivalant à 1.6 pour cent du PIB.
 28. 1 point de pourcentage du PIB selon les estimations officielles, qui reposent sur des hypothèses légèrement différentes concernant la croissance en 2002 et 2003 et sur des élasticités différentes des rentrées fiscales par rapport à la croissance.
 29. Le Programme de stabilité énumère une série de mesures qui doivent être adoptées dans ces différents domaines d'ici 2006.
 30. On a régulièrement constaté ces dernières années une différence entre le besoin de financement des administrations publiques et la variation de la dette publique, celle-ci étant souvent plus importante que le besoin de financement. Cette différence, due à des opérations hors budget, des opérations de privatisation ou l'absorption de dettes imprévues, varie entre 1 et 2 points du PIB selon les années et aurait atteint, selon les estimations, à 3.4 points de PIB en 2002.
 31. Ce qui équivaut à 14.9 pour cent de la valeur nominale de la dette publique existant à la même date. La plupart de ces opérations étaient des swaps de taux d'intérêt destinés à ajuster le profil de risque de variation des taux d'intérêt.
 32. Réduction de l'imposition sur les revenus financiers des non-résidents ; application des directives communautaires et des recommandations de l'OCDE sur la concurrence fiscale ; introduction de mécanismes pour éviter les opérations visant à réduire au minimum l'impôt sur les revenus financiers. Sur ce dernier point, il s'agit de limiter les ventes de titres par des résidents à des non-résidents non soumis à l'impôt avant le versement des coupons ou dividendes, lesquels sont rachetés ensuite à un prix inférieur au prix de vente.

33. Le ratio dépenses publiques/PIB est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour illustrer la taille du secteur public et son évolution par rapport aux autres pays. Les comparaisons de ce genre doivent cependant être faites avec prudence. Si l'on prenait en compte, pour tous les pays, les dépenses fiscales répondant à des objectifs économiques et sociaux et les impôts sur les transferts sociaux, les résultats seraient très différents au plan international (Adema, 2001). A la différence de bon nombre de pays de l'OCDE, le Portugal n'impose pas les transferts sociaux et fournit une aide économique et sociale par le biais de dépenses fiscales. En prenant en compte les chiffres des dépenses fiscales, les dépenses publiques totales du Portugal sont encore plus élevées.
34. Les prestations de retraite des travailleurs recrutés avant 1993 sont calculées sur la base du dernier salaire, ainsi que sur la rémunération de base accordée pendant les deux dernières années d'activité. Les fonctionnaires embauchés après septembre 1993 sont désormais assujettis aux mêmes dispositions que celles qui s'appliquent au secteur privé (voir chapitre IV). Néanmoins, comme environ les deux tiers des salariés du secteur public ont été embauchés avant 1993, les dépenses au titre des pensions rapportées au PIB ne peuvent que s'accroître rapidement à moyen terme.
35. Selon la Commission européenne, les fonds structurels de l'UE ont contribué pour environ ½ pour cent par an à la croissance entre 1989 et 1999. L'effet cumulé a représenté quelque 10 pour cent du PIB au Portugal de même qu'en Grèce et en Irlande. Procédant à une régression de l'investissement dans les infrastructures de transport sur le PIB, sur la base de séries annuelles couvrant la période 1976-1998, Pereira et Andraz (2002) aboutissent à un résultat analogue pour le Portugal.
36. Selon le ministère du Plan, les fonds au titre du CCA III devraient élever de 2.1 pour cent le niveau du PIB et créer 81 000 emplois (1.6 pour cent de la population active) d'ici à 2006.
37. Par exemple, le pourcentage des lignes ferroviaires électrifiées est encore nettement inférieur à la moyenne de l'UE (48 pour cent).
38. Les estimations budgétaires des coûts salariaux sont généralement établies quelques mois avant que soient conclues les négociations de salaires avec les syndicats du secteur public, ce qui explique l'existence d'écarts entre les chiffres budgétaires et les chiffres effectifs. Par ailleurs, le gouvernement peut bénéficier d'une dotation budgétaire spéciale (conditionnelle) pour couvrir des besoins de dépenses « imprévus ». Cette dotation a été largement utilisée ces dernières années pour financer l'alourdissement de la masse salariale.
39. Les clauses de sauvegarde peuvent être invoquées lorsque des circonstances exceptionnelles menacent la réalisation de l'objectif en matière de déficit budgétaire. Ces mesures d'urgence sont précisées *ex ante* dans le budget et représentent le maximum que peut geler l'Exécutif sans autorisation du Parlement. Aucun mécanisme particulier n'est prévu pour déclencher l'imposition d'un gel budgétaire.
40. Avant 2000, les gels budgétaires étaient utilisés lors de dépassements de dépenses par certains ministères (notamment celui de la Santé). Ils portaient souvent sur des sommes inférieures au maximum autorisé et étaient ensuite en partie (ou pour l'essentiel) levés vers la fin de l'exercice, lorsque des recettes exceptionnelles venaient compenser les dépassements de dépenses. C'est la raison pour laquelle, pendant la majeure partie des années 90, les chiffres effectifs du déficit budgétaire ont été meilleurs que prévu malgré les dépassements de dépenses. Le gel prévu dans le budget 2003 a pour objet d'assurer une véritable « marge de sécurité » dans la mesure où l'évolution des recettes est incertaine. Le gouvernement a l'intention de

débloquer une partie des fonds concernés si le contexte macroéconomique se révèle meilleur que prévu.

41. Bien que le passage à la base SEC95 soit en cours, le budget annuel et les comptes généraux de l'État, des fonds et des services autonomes ainsi que du fonds de sécurité sociale sont encore exclusivement établis sur la base des règlements effectifs, ce qui entraîne des retards dans la reconnaissance des engagements financiers à honorer.
42. Dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance, les gouvernements nationaux prennent des engagements budgétaires à l'égard de l'UE pour le compte des administrations publiques, le respect de ces engagements concernant tous les niveaux d'administration. Certains États membres de la zone euro ont adopté un « Pacte de stabilité interne » afin de promouvoir la discipline budgétaire aux niveaux infra-nationaux (notamment l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne). En 1999 par exemple, la loi de finances de l'Italie a mis en place le *Pacte de stabilité interne*, qui fixe un certain nombre de règles concernant le déficit et la dette des niveaux d'administration infranationaux (voir OCDE, 2002b).
43. Portugal et Centeno (2001), à partir du Panel communautaire des ménages.
44. Bien que l'écart soit nettement plus faible lorsque l'on prend en compte les différences des niveaux d'instruction entre le secteur public et le secteur privé, il n'en est pas moins beaucoup plus important au Portugal que dans la plupart des autres pays de l'UE.
45. Le personnel des collectivités locales n'est pas suffisamment qualifié pour répondre aux besoins techniques grandissants, et manque notamment d'expérience concernant la passation de contrats avec des sous-traitants privés. La qualité de la formation du personnel des collectivités locales laisse également à désirer.
46. Les employés du secteur public devenu redondants à la suite de la restructuration en cours de l'administration publique seront placés dans un « fonds » ou « bourse », en vue de leur réaffectation. Ce « fonds », qui est sous la responsabilité du ministère des Finances centralisera l'information sur les fonctionnaires disponibles et les postes vacants. Les employés dans le « fonds » verront leur salaire réduit d'un sixième après 3 mois. Cette réduction devrait les inciter à chercher un nouvel emploi.
47. Le système prévoit cependant des incitations non pécuniaires pour renforcer la productivité d'un individu ou d'une équipe (par exemple congés sabbatiques, bourses, promotions sur place).
48. Voir la proposition de réforme n° 16 du rapport susmentionné de l'ECORDEP.
49. Le secteur privé portugais fait lui aussi moins appel à des services extérieurs de soutien (20 pour cent de la valeur ajoutée) que ce n'est le cas dans les autres pays de l'OCDE (première colonne du graphique 21).
50. L'étude souvent citée et controversée d'Arthur Andersen (2000) conclut qu'au Royaume-Uni par exemple les projets PPP peuvent réduire les coûts de 17 pour cent.
51. L'utilisation de projets PPP pour transférer des dépenses d'investissement public et procéder à des emprunts hors bilan néglige le fait que le risque d'éviction macroéconomique d'activités marchandes est en principe le même pour l'investissement public et l'investissement privé par le biais des PPP (Van den Noord, 2002), et ce d'autant plus que dans les deux cas des impôts doivent être perçus afin de couvrir les dépenses d'équipement et d'exploitation futures.
52. Néanmoins, ces plafonds ne s'appliquent pas aux prêts à moyen et long terme contractés pour la réalisation de projets cofinancés par les fonds structurels européens, dans le contexte du Cadre communautaire d'appui, aux prêts destinés à rembourser

- d'autres prêts, aux prêts destinés à couvrir des dépenses exceptionnelles du fait de catastrophes naturelles, et aux prêts destinés à l'acquisition, la construction ou la réparation de biens immobiliers en vue de la réalisation de logements sociaux.
53. Sur la base du récent Programme international de l'OCDE pour le suivi de l'acquis des élèves (PISA), la compréhension moyenne de l'écrit et les connaissances en sciences et en mathématiques des jeunes Portugais de 15 ans qui arrivent au terme de l'enseignement obligatoire, sont nettement inférieures à celles de leurs homologues étrangers.
 54. Au cours de la période 1990-2000, selon des estimations récentes du ministère de l'Éducation, chaque année 13 pour cent des élèves interrompent leurs études avant d'être arrivés au terme de l'enseignement primaire, et plus de 40 pour cent de ceux qui obtiennent le diplôme du second cycle du secondaire ont mis une ou deux années de plus que la moyenne pour y parvenir.
 55. En 2000, le ministère de l'Éducation a prévu de réduire légèrement le nombre des écoles publiques primaires et secondaires pour le ramener de 14 137 en 2000-2001 à 13 671 en 2002-2003. Il a également prévu de fusionner un certain nombre d'écoles qui relèveraient d'une seule administration. Cette mesure devrait améliorer la gestion des établissements scolaires sans nécessairement en réduire le nombre. Au cours de l'année scolaire 1999-2000, 30 pour cent des écoles ont été réunies en 400 groupes, chacun couvrant en moyenne 10 établissements. La restructuration se poursuivant, le nombre des groupes devrait atteindre 1 382 en 2005-2006. www.dapp.min-edu.pt/est_plan/pdf/mudar.pdf
 56. Au Portugal, selon le rapport PISA de l'OCDE (2001b), les notes des élèves sur l'échelle de compréhension de l'écrit sont très variables d'un établissement à l'autre, plus que ce n'est le cas en moyenne dans la zone de l'OCDE.
 57. Utilisant les micro-données de l'Enquête portugaise sur la population active, enquête réalisée auprès de 126 233 personnes entre le premier trimestre de 1998 et le quatrième trimestre de 2000, Portugal et Centeno (2001) constatent qu'une femme (homme) ayant un diplôme d'enseignement supérieur gagne 92 pour cent (88 pour cent) de plus qu'une femme (homme) ayant un diplôme d'enseignement secondaire. Dans la plupart des pays européens, la prime de salaire associée à l'enseignement supérieur varie d'un maximum de 60 pour cent pour les femmes au Royaume-Uni à un minimum de 40 pour cent pour les femmes en Italie (Blondal *et al.*, 2002).
 58. Pereira et Martins (1999) ont estimé les rendements économiques de l'enseignement au Portugal au cours de la période 1982-1995. Ils ont constaté que ce rendement avait été de plus en plus nettement supérieur à 9 pour cent tant pour les hommes que pour les femmes sur l'ensemble de la période.
 59. Blondal *et al.* (2002).
 60. La santé est le seul secteur où, après le gel budgétaire de 2002, des embauches soient encore autorisées dans les services en sous-effectifs. Néanmoins, les nouvelles embauches se feront sur la base du statut de la fonction publique, le gel imposé aux contrats de durée déterminée et aux contrats individuels s'appliquant également au secteur de la santé.
 61. Voir St. Aubyn (2002).
 62. Un modèle volontaire de rémunération des généralistes couvrant 500 praticiens au niveau national a été récemment mis en place à titre expérimental. Ce projet prévoit que les médecins participants s'organisent en groupes, afin de que la nouvelle formule de rémunération fasse davantage jouer les pressions par les pairs. En ce qui concerne les hôpitaux, la division de cardiologie de l'hôpital de Coimbra fait depuis

- peu l'objet d'une expérience pilote, une partie de la rémunération des médecins ainsi que de celle des administrateurs étant liée à la charge de travail et aux résultats, tandis que l'on étudie actuellement un nouveau système de rémunération liée au rendement pour les médecins hospitaliers et les autres professionnels des soins de santé.
63. Les honoraires privés sont en principe réglementés par le gouvernement, mais dans la pratique, les tarifs planchers et plafonds de référence sont fixés par l'Ordre des médecins (*Ordem dos Médicos*) avec un écart très important comparativement aux autres pays.
 64. Des transferts de l'administration centrale (c'est-à-dire le système fiscal) financent 90 pour cent du budget du système national de santé. Les derniers 10 pour cent sont couverts par les recettes propres du système national de santé, qui correspondent pour l'essentiel au paiement des services assurés par les hôpitaux. Le budget général annuel fixe un plafond pour les dépenses totales du système national de santé. Néanmoins, cette allocation initiale est considérée comme largement indicative, et il a été généralement nécessaire de recourir à des budgets supplémentaires ces dernières années.
 65. Les médicaments génériques ne sont pas très utilisés, et ne représentent que 1 à 2 pour cent du marché. Leur prix est soumis à un plafond fixé par le gouvernement, à un niveau qui équivaut à 80 pour cent du prix du produit analogue le moins coûteux. Seuls les produits dont la part de marché est égale ou supérieure à 10 pour cent sont pris en compte dans les comparaisons.
 66. Ce concept est fondé sur le revenu du ménage, et non sur le revenu de chaque membre du ménage pris isolément. La méthodologie est décrite dans Marlier et Cohen-Solal (2000), qui analysent les bénéfices sociaux dans l'Union européenne à partir des données du Panel des ménages de la Communauté européenne de 1996.
 67. Les dépenses fiscales, qui ne sont pas comptabilisées comme dépenses de transfert de revenu, représentent selon les estimations un coût élevé en termes de moins-value de recettes. En 1998, dernière année pour laquelle on dispose de données, on estimait que 60 pour cent seulement du revenu brut déclaré par les ménages étaient imposables, et qu'une large fraction des dépenses fiscales intéressait les catégories ayant les revenus les plus élevés (voir Bronchi et Gomes Santos, 2001).
 68. Les Pays-Bas, par exemple, autorisent le report de 1 pour cent des crédits budgétaires d'un exercice donné sur l'exercice suivant (Blondal et Kronmann Kristensen, 2002).
 69. En Espagne, par exemple, les collectivités locales peuvent perdre une certaine fraction des fonds structurels de l'UE si elles ne respectent pas les plafonds de dépenses fixés par la loi.
 70. Selon des estimations approximatives du ministère des Finances sur la base des chiffres de 1999, la distribution des revenus pourrait être légèrement améliorée si l'on supprimait les crédits d'impôt au titre des dépenses de santé et d'enseignement (Reis, 2003).
 71. On trouvera les principes à suivre en matière de sous-traitance et de partenariats public-privé dans *l'Étude économique du Mexique*, OCDE (2000a) et *l'Étude économique du Royaume-Uni*, OCDE (2001c).
 72. Le revenu par habitant a augmenté de près de 3 pour cent sur la période 1980-2000, soit environ 1 point de plus que la moyenne de l'UE. Les indicateurs comparatifs sont ceux de l'OCDE (à paraître, 2002e).
 73. Plus précisément, les taux de croissance par habitant « expliqués » par l'analyse de régression étaient les taux de croissance annuels moyens entre les périodes 1974-77 et 1994-97. On notera également que le PIB par habitant du Portugal a progressé plus

- vite que la productivité du travail dans la mesure où le taux d'emploi a augmenté pendant la période considérée, l'accroissement du taux d'activité des femmes compensant l'allongement du temps passé dans l'enseignement obligatoire et non obligatoire et la baisse du taux d'activité des hommes âgés.
74. Les récents gains de productivité de beaucoup de pays de l'OCDE sont allés de pair avec un emploi stable ou en baisse, souvent lié au maintien hors du marché de l'emploi des travailleurs peu qualifiés/faiblement rémunérés. Au Portugal, ils sont allés de pair avec une augmentation de l'emploi, y compris des travailleurs peu qualifiés/faiblement rémunérés. L'évolution observée au Portugal – ainsi qu'aux Pays-Bas – pourrait partiellement expliquer la lenteur des gains de productivité au cours de la récente phase de haute conjoncture. Voir Scarpetta *et al.* (2000).
 75. Voir Bassanini, Scarpetta et Hemmings (2001).
 76. Selon des estimations du ministère des Finances établies sur la base des comptes nationaux révisés, la croissance potentielle aurait été de 3 pour cent pendant la période 1978-2001 (*cf.* Pina, 2002). Selon la Banque du Portugal, la croissance du PIB potentiel aurait été proche de 3 pour cent au cours de la période 1973-98 (Banco de Portugal, 1998).
 77. Selon les calculs de Scarpetta et Tressel (2002), l'écart technologique du Portugal serait réduit d'au moins un quart les niveaux de productivité accrus de plus de 10 pour cent. Au Portugal, la forte hausse des niveaux de la productivité totale des facteurs est due à des réglementations relativement strictes sur les marchés de produits et à une productivité relativement faible par rapport aux pays de tête. Voir aussi OCDE, 2002g.
 78. En 2001, plus des deux tiers de la population âgée de 25 à 64 ans n'avaient fait que 6 années d'études (alors que la moyenne était de 15 pour cent dans la zone de l'OCDE) et 9 pour cent seulement avaient suivi des études supérieures, pourcentage le plus faible de l'OCDE.
 79. Voir l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA), OCDE (2000b). Les tests portent sur la compréhension de textes suivis, schématiques et au contenu quantitatif. Les autres pays classés au même rang que le Portugal sont le Chili, la Pologne et la Slovaquie. Au niveau le plus bas (niveau 1) d'alphabétisation, la personne soumise aux tests peut, par exemple, être incapable de déterminer la dose correcte de médicaments à administrer à un enfant d'après les indications données sur l'emballage.
 80. La grande majorité des enfants sont scolarisés dans le système public, même si le secteur privé occupe une place importante dans l'enseignement tertiaire. L'évolution du système éducatif portugais jusqu'en 1995 a été analysée par Pereira et Martins (1999).
 81. Voir Clements (1999) et St. Aubyn (2002). Ces points sont plus longuement examinés dans les paragraphes qui suivent.
 82. Voir Commission européenne – *Indicateurs structurels* 2002 (Part de la population de 18-24 ans n'ayant que le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire et ne se trouvant ni dans le système scolaire ni en formation).
 83. Voir OCDE (2001e), qui couvre 32 pays dont 4 pays non membres (Brésil, Lettonie, Liechtenstein et Russie). Ces résultats sont conformes à ceux de la Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TEIMS), menée en 1994-1995. La TEIMS comportait des tests en mathématiques et en sciences, mais pas de tests d'alphabétisation. Les élèves portugais ont été parmi ceux qui ont obtenu les plus mauvais résultats sur tous les plans.

84. Voir Pereira et Martins (2002) pour des détails sur les rendements économiques de l'éducation au Portugal au cours de la période 1982-1998.
85. Voir l'étude de Pereira et Lima (1999).
86. Dans le cadre des Grandes orientations de politique économique pour 2002, adoptées par le Conseil de l'UE, les principales priorités pour le Portugal concernant le marché du travail sont les suivantes : améliorer les systèmes d'éducation et de formation dans le cadre d'une stratégie mieux articulée d'apprentissage tout au long de la vie, favoriser une évolution des salaires compatible avec le maintien de la compétitivité et de la stabilité des prix, et moderniser les institutions du marché du travail. On trouvera en annexe III un bref résumé du Plan national d'action pour l'emploi 2002.
87. Voir Inspeção-Geral da Educação (2002).
88. Après la révision des programmes des 1^{er} et 2^e cycles, la révision du 3^e cycle commence pour l'année scolaire 2002/03. Les principales mesures sont les suivantes : tronc commun d'enseignement pendant les trois premières années ; une deuxième langue étrangère obligatoire et une nouvelle discipline obligatoire intitulée « enseignement technologique » ; des cours de 90 minutes ; une nouvelle discipline obligatoire intitulée « introduction aux TIC », et examens finals nationaux de mathématiques et de portugais en dernière année du cycle à partir de 2004/05.
89. Les mesures énumérées ici sont celles qui seraient les plus prometteuses pour rehausser le niveau de qualification des ressources humaines. Les mesures particulières visant à améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation sont énoncées au chapitre III. Voir aussi Clements (1999), Carneiro (2000) et St. Aubyn (2002).
90. L'offre de diplômés en droit et d'enseignants issus des universités portugaises continue d'augmenter en dépit du fait que la plupart des étudiants ont de plus de plus de mal à trouver du travail dans ces secteurs. En revanche, dans toutes les disciplines du secteur de la santé, le nombre de places n'est toujours pas suffisant pour satisfaire la demande croissante de personnel hautement qualifié.
91. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science a été créé par le nouveau gouvernement, qui a fusionné les responsabilités en matière de science et de technologie (auparavant confiées à l'ancien ministère de la Science et de la Technologie) et en matière d'enseignement tertiaire (relevant précédemment du ministère de l'Éducation). Une nouvelle loi sur la qualité et le développement de l'enseignement tertiaire a été approuvée en juillet 2002 (« *Regime Jurídico do Desenvolvimento e Qualidade do Ensino Superior* »). Une proposition visant à modifier le statut des universités sur les plans du financement et de l'autonomie est en cours de préparation.
92. En 1999, 75 pour cent des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire étaient inscrits dans des programmes d'enseignement général, contre moins de la moitié, en moyenne, dans la zone de l'OCDE.
93. Cette législation s'inscrit dans le contexte de l'accord tripartite signé par le gouvernement et les interlocuteurs sociaux en février 2001. Aux termes de ce nouveau texte, la formation doit représenter au minimum 40 pour cent du temps de travail. Une aide financière publique est fournie aux entreprises pour couvrir les coûts de formations des mineurs.
94. Le Programme d'action pour l'éducation (PRODEP III – *Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal*) prévoit deux séries de mesures concernant l'utilisation des technologies de l'information dans les écoles. La première fixe des objectifs en ce qui concerne l'équipement des établissements scolaires (un ordinateur pour 20 élèves en 2003 et un ordinateur pour 10 élèves en 2006). La seconde série de mesures vise à

- promouvoir la production et l'acquisition de contenus multimédia. Par ailleurs, dans le cadre du PRODEP III, les enseignants bénéficient d'une formation aux TIC.
95. Les autorités s'attendent à ce qu'environ 2 millions de personnes obtiennent ce diplôme de qualification de base d'ici à 2006. Des réglementations sont déjà en place concernant l'agrément des établissements qui délivreront ce diplôme et les conditions connexes.
 96. Voir Commission européenne – *Indicateurs structurels 2002* (Pourcentage de la population de 25-64 ans suivant un enseignement ou une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête de la CE sur la population active).
 97. 20 pour cent seulement des entreprises ont assuré une formation professionnelle continue en 1999, soit le pourcentage le plus bas de l'UE. Cf. « Continuing vocational training in enterprises in the European Union and Norway », Eurostat, *Statistics in Focus*, Theme 3 – 03/2002.
 98. Pour plus d'informations sur l'apprentissage des adultes au Portugal, voir (OCDE, 2003) ou visiter le site web de l'OCDE sur le sujet (www.oecd.org/els/education/adultlearning).
 99. Les objectifs stratégiques de cet accord tripartite concernant l'apprentissage des adultes sont notamment la promotion d'une formation de qualité, la consolidation du système national de certification, la création d'un système d'enseignement pour adultes offrant des compétences clés et différents modes d'apprentissage, et le développement de la formation dans l'entreprise. Dans ce contexte, il a été décidé qu'au moins 10 pour cent des travailleurs de chaque entreprise devront suivre un programme de formation continue à partir de 2002. Tous les travailleurs devront avoir au minimum 20 heures de formation certifiée en 2003 et 35 heures en 2006.
 100. Le niveau moyen des taux de chômage au Portugal pendant les années 90 a été beaucoup plus proche de celui des États-Unis, où le marché du travail est flexible, que de ceux des autres pays de l'UE. Voir Blanchard et Portugal (2001). Les taux d'emploi du Portugal et des autres pays de l'UE sont calculés en pourcentage de la population d'âge actif, c'est-à-dire des personnes âgées de 15 à 64 ans.
 101. A la suite de la récession économique, le taux de chômage des jeunes est monté à 12 pour cent au troisième trimestre 2002, tandis que le pourcentage du chômage de longue durée s'établissait à 38 pour cent.
 102. On trouvera une analyse détaillée du chômage de longue durée dans les pays de l'OCDE dans OCDE (2002f), chapitre IV.
 103. L'adaptabilité désigne l'aptitude des travailleurs et de leurs employeurs à s'adapter à un choc en changeant d'emploi. La flexibilité se réfère à la souplesse avec laquelle les salaires et les prix s'ajustent en fonction des chocs. Elle couvre également la capacité de modifier les horaires de travail et les équipes. Traça (2002) a analysé ces notions dans le contexte du marché du travail portugais.
 104. Les restrictions aux licenciements comprennent diverses obligations de notification et la réintégration avec versement intégral des arriérés de salaire si les licenciements sont jugés abusifs. L'indemnité de licenciement obligatoire est égale à un mois de salaire par année d'ancienneté, avec un minimum de trois mois. Qui plus est, les entreprises doivent respecter toute une série de procédures administratives qui prennent du temps et qui risquent de désorganiser la production (préavis, justification financière et technique, négociations avec les représentants des salariés...).
 105. Examinant les marchés du travail du Portugal et des États-Unis, Blanchard et Portugal (1998) montrent que derrière des taux de chômage identiques, les marchés du travail

- peuvent être extrêmement différents. Le chômage au Portugal se caractérise par des flux beaucoup plus faibles et une durée beaucoup plus élevée qu'aux États-Unis. Selon eux, ces différences peuvent résulter de la forte protection de l'emploi au Portugal.
106. Bover *et al.* (2000) font ressortir que les différences des systèmes de négociations collectives au Portugal et en Espagne expliquent pour une grande part les différences des résultats du marché du travail.
 107. Au Portugal, la structure syndicale se caractérise par un grand nombre de syndicats qui agissent sans coordination. La représentation des syndicats et leur capacité de négociation dépendent du nombre de leurs adhérents. L'ambiguïté de la représentation de chaque syndicat réduit le potentiel de coordination entre les différentes centrales, ce qui crée souvent une situation de concurrence qui assure la flexibilité des salaires. Les associations patronales arrivent à conclure des accords avec les syndicats les moins exigeants, en attendant que le gouvernement les étende à l'ensemble du pays. Voir Bover *et al.* (1998).
 108. Gaspar et Luz (1997) ont conclu à une forte élasticité-chômage des salaires réels au Portugal par rapport aux autres pays.
 109. Varejão (2002) a constaté que les entreprises forment généralement des travailleurs temporaires afin de pouvoir choisir les plus compétents pour les emplois permanents. Voir aussi Portugal (1999).
 110. Voir l'Observatoire européen des relations industrielles en ligne (2002), « Travailleurs économiquement dépendants, droit du travail et relations industrielles », www.eiro.eurofound.eu.int/2002/05/study/TN0205101S.html
 111. Voir Centeno (2000). La sous-traitance de services auprès de travailleurs « indépendants » est connue sous le nom de « fiches vertes » car les travailleurs employés remplissent une fiche de couleur verte et la soumettent aux entreprises auxquelles ils fournissent des services.
 112. La loi prévoit par ailleurs que : i) en cas de résiliation par l'employeur d'un contrat en vigueur depuis plus de 12 mois, le poste ainsi libéré ne peut pas être occupé par un autre salarié au cours des 6 mois qui suivent ; et ii) les salariés ayant un contrat à durée déterminée ont le droit au paiement de 6 mois de salaire de base s'ils sont remplacés par un salarié nouvellement embauché avec un contrat classique pour occuper les mêmes fonctions.
 113. Trois années consécutives ou avec des interruptions (lorsqu'il est demandé au salarié de faire des coupures entre les contrats).
 114. Cette mesure fait suite au Programme d'encouragement des offres d'emplois lancé au début de 2001 (voir plus loin).
 115. Voir OCDE (2001d).
 116. Les Grandes orientations de politique économique pour 2001, adoptées par le Conseil de l'UE, faisaient de la réduction des rigidités de la législation relative à la protection de l'emploi l'une des principales priorités pour le Portugal concernant le marché du travail.
 117. Le Code du travail proposé élargit la liste des motifs légitimes de licenciement. Il y ajoute l'absence liée à un congé de maladie abusif et plus de douze retards injustifiés de plus de 30 minutes en un an. Par ailleurs, il ramène de six à quatre le nombre d'absences injustifiées considérées comme constituant un motif valable de licenciement.
 118. Le réseau régional comprend des centres pour l'emploi, des centres de formation professionnelle, des centres d'aide à la création d'entreprises et des centres de recyclage

- professionnel. Charana et Rodrigues (2001) donnent une description détaillée des activités de l'*Instituto de Emprego e Formação Profissional* (IEFP).
119. Ce programme (*Programa de Estímulo à Oferta de Emprego*) vise à coordonner les mesures qui encouragent l'offre d'emplois et à faciliter l'entrée des groupes défavorisés sur le marché du travail en apportant une aide financière aux entreprises. Il prévoit des subventions non remboursables pour l'embauche de jeunes à la recherche d'un premier emploi, de chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans, de bénéficiaires du revenu minimum garanti et de personnes handicapées. L'IEFP est chargé de superviser la mise en œuvre des projets. Il en favorisera aussi le cofinancement par le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional.
 120. Voir OCDE (1998a) et OCDE (2001f).
 121. Addison et Portugal (2002) concluent que, même s'il est fréquemment employé comme moyen de recherche, le service public de l'emploi est peu efficace et oriente généralement les demandeurs vers des emplois peu rémunérés et de courte durée.
 122. On trouvera des exemples de pratiques optimales dans les pays de l'OCDE dans Martin (2000).
 123. Le paiement d'indemnités de chômage est subordonné à l'inscription préalable auprès de l'IEFP, et, pour pouvoir continuer de recevoir des prestations, le bénéficiaire doit confirmer par la suite sa situation de chômeur auprès de cet organisme. Il apparaît clairement que le système actuel d'indemnisation augmente la durée du chômage, notamment dans le cas des travailleurs âgés (Addison et Portugal, 2003). Les droits à prestations peuvent être retirés si un chômeur refuse un emploi ou une formation correspondant à ses capacités.
 124. Les bénéficiaires du *Rendimento Mínimo Garantido* (RMG) doivent suivre un programme d'intégration sociale leur donnant accès à une formation professionnelle, ou trouver un emploi « normal » ou être employés à des travaux d'intérêt collectif. Les différents programmes d'intégration sont élaborés au niveau local, afin d'assurer une plus grande proximité avec les bénéficiaires. Rodrigues (2001) a effectué une simulation de l'impact du RMG.
 125. Il existe aussi un régime volontaire d'assurance sociale – accessible aux personnes capables de travailler qui ne sont couvertes par aucun régime obligatoire de protection sociale, ainsi qu'aux ressortissants portugais qui travaillent à l'étranger et qui ne sont pas couverts par un accord international conclu par le Portugal – et un régime non contributif qui assure une pension minimum et plusieurs autres allocations.
 126. La principale exception est l'Irlande, où la population est exceptionnellement « jeune », même si elle est amenée à vieillir progressivement au cours des futures décennies.
 127. OCDE, *Perspectives économiques* n° 69, juin 2001 ; EPL/ECFIN/655/01-EN final 2001.
 128. La formule utilisée pour calculer les pensions publiques des travailleurs du secteur privé a été modifiée en 2001 pour prendre en compte tout l'historique des cotisations.
 129. Ces prévisions sont extraites d'estimations soumises au Groupe de travail sur le vieillissement de la population du Comité de politique économique de l'UE et se fondent sur une série comparable d'hypothèses internationales concernant la croissance de la productivité, l'évolution démographique et l'évolution du marché du travail (on trouvera les chiffres concernant le Portugal au tableau figurant à la page 22 du rapport en question). Dans le cadre d'un exercice parallèle mené à l'OCDE, le Portugal a également fourni des projections des dépenses liées à l'âge. Néanmoins, les hypothèses

- retenues par le Portugal pour la croissance de la productivité étaient nettement plus optimistes, d'où une faiblesse peu probable des prévisions concernant la progression des dépenses au titre des pensions vieillesse par rapport au PIB.
130. Cela dépendra aussi de l'évolution des prix des technologies médicales, selon qu'ils augmenteront plus vite ou plus lentement que le niveau général des prix. Dans la pratique, leur progression tend depuis longtemps à être plus rapide.
131. Voir par exemple « Préserver la prospérité dans une société vieillissante » (OCDE, 1998b), « Des réformes pour une société vieillissante » (OCDE, 2000c), et « Vieillesse et revenus » (OCDE, 2001g).
132. Voir Pereira et Rodrigues (2001).
133. Les salariés du secteur bancaire, qui sont environ 55 000, restent la principale exception au système général. Les employés de banque, en général, cotisent à un régime privé entièrement capitalisé et la transférabilité des droits à pension hors du secteur bancaire n'est pas assurée. Le fait que les salariés du secteur bancaire ont un régime de pensions distinct et non transférable représente un obstacle supplémentaire à la mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre.
134. Le Livre blanc de 1998 sur la sécurité sociale a établi que le système de sécurité sociale ne garantissait pas le bien-être souhaitable pour la société et que de graves problèmes financiers allaient apparaître dans le système au cours des 15 années suivantes.
135. Les principales mesures prises ont été la mise en place d'un nouveau modèle de financement, la création d'un nouveau fonds de réserve ainsi qu'une révision de la formule de calcul des pensions. La nouvelle loi comportait également des mesures destinées à encourager le dialogue social. Elle a créé en particulier un Conseil de la sécurité sociale (*Conselho da Segurança Social*), auquel sont représentés les syndicats et les organisations patronales.
136. Actuellement, seules les dix meilleures des quinze dernières années sont prises en compte dans le calcul de la pension.
137. Le *Programme opérationnel pour l'économie, 2000-2006*, élaboré suivant les instructions de la CE, vise à fournir une aide financière et technique pour le développement d'une culture d'entreprise en soutenant des projets d'investissement dans les secteurs des TIC, en facilitant l'accès au financement et aux marchés extérieurs et en favorisant les transferts de technologie, une attention spéciale étant accordée aux petites et moyennes entreprises (PME).
138. Pendant la période 2000-2006, l'action des pouvoirs publics doit viser en priorité à relever le niveau de qualification des ressources humaines tout en favorisant l'emploi et la cohésion sociale ; faciliter l'ajustement de la structure productive aux exigences de la société de l'information ; favoriser un développement plus durable du pays ; et promouvoir une croissance plus équilibrée entre les régions.
139. Le fait que l'entrée de nouvelles entreprises apporte une contribution négative à la croissance moyenne de la productivité dans plusieurs pays de l'OCDE est peut-être imputable à l'horizon temporel sur lequel les gains de productivité sont mesurés. Si les nouveaux entrants sont soumis à un processus d'apprentissage et de sélection, une période de cinq ans, comme celle utilisée dans l'étude de l'OCDE, est sans doute trop courte pour faire apparaître un important effet positif sur la productivité globale. On trouvera des détails sur la méthodologie utilisée et les observations concernant la dynamique des entreprises dans Scarpetta *et al.* (2002) ainsi que dans *Les sources de la croissance économique*, chapitres III et IV (OCDE, à paraître).

140. Dans le commerce de gros et de détail, la restauration et l'hôtellerie, comme dans le secteur manufacturier, les sorties sont le fait d'unités à faible productivité. L'entrée d'entreprises nouvelles se traduit par une légère contribution positive.
141. Actuellement, les procédures à respecter pour la création, l'obtention d'une licence d'exploitation, le développement et même la fermeture d'une entreprise sont encore assez complexes et prennent beaucoup de temps. Le nouveau système d'enregistrement, de transformation et d'autorisation des sociétés devrait ramener le délai de 153 à 68 jours.
142. Toutes les formalités administratives pour les petits projets d'investissement seront concentrées auprès d'une seule et même institution (IAPMEI). Pour les investissements importants (nationaux et étrangers), la nouvelle Agence portugaise pour l'investissement (API) sert de « guichet unique ». Elle est chargée de détecter les possibilités d'investissement au Portugal, de procéder à l'évaluation administrative complète de ces investissements (y compris leur éligibilité potentielle pour des incitations financières), de s'occuper des procédures d'établissement et de licence et de négocier des régimes contractuels spéciaux.
143. La grande différence avec le dispositif précédent est que la possibilité de capitaliser le prêt est maintenant conditionnelle, alors qu'auparavant les subventions étaient accordées *ex ante*, à l'issue du processus de sélection. Par ailleurs, l'évaluation financière des projets à sélectionner sera faite par des banques. Conformément à ses nouvelles orientations, le *Programme opérationnel pour l'économie 2000-2006* (POE), qui canalise les fonds structurels, devrait donner priorité à l'aide fondée sur le capital risque, le capital de départ ou le capital-développement et aux avantages accordés aux projets à forte valeur ajoutée, au moyen de mesures objectives, calculées tout au long de la vie du projet (et non *ex ante*, comme c'est le cas aujourd'hui). Une autre priorité est de simplifier les formalités de demande, en réformant complètement le cadre institutionnel de gestion du système, et d'établir des partenariats avec des établissements financiers ou de capital risque privés, préqualifiés et soumis à des obligations contractuelles et à des niveaux d'offre de services.
144. Voir OCDE (2001h), *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie – Vers une économie fondée sur le savoir*.
145. Avec le nouveau système d'incitation fiscale, les entreprises peuvent déduire 20 pour cent des dépenses de R-D (déduction faite des aides publiques directes) de leur revenu imposable et 50 pour cent supplémentaires (jusqu'à 500 000 euros) sur la fraction des dépenses qui dépasse la moyenne des deux années précédentes. On trouvera plus d'informations sur la politique du Portugal à l'égard de la science et de la technologie et les efforts récemment faits pour encourager l'innovation sur le site de « l'Observatório das Ciências e das Tecnologias », www.oces.mces.pt/documentos/index.jsp
146. En juin 2002, le Conseil européen de Séville a approuvé le plan d'action 2005 pour l'Europe électronique, qui fait suite à celui de 2002. Le nouveau plan prévoit deux types d'action : i) il vise à encourager les services, les applications et le contenu, couvrant à la fois les services publics en ligne et l'entreprise électronique ; ii) il répond aux préoccupations relatives à l'infrastructure et à la sécurité des larges bandes. D'après ce plan, d'ici à 2005, tous les pays de l'UE devraient avoir des services publics en ligne modernes (services d'administration, d'éducation et de santé en ligne) et un cadre dynamique pour les affaires électroniques. Par ailleurs, l'accès aux larges bandes à des prix compétitifs et à une infrastructure de l'information sécurisée devra être disponible pour tous.

147. « L'Initiative Internet » a par exemple pour objectif de porter le taux de pénétration à 50 pour cent de la population en 2003 et de quadrupler le nombre d'ordinateurs personnels connectés à l'Internet. En ce qui concerne l'administration publique, les objectifs généraux sont de faire en sorte que tous les formulaires officiels soient disponibles sur l'Internet en 2002, de généraliser les déclarations en ligne pour l'impôt sur le revenu d'ici 2003 et d'offrir tous les services publics en ligne d'ici 2005.
148. Une centaine de points d'accès publics à l'Internet avaient été créés à l'été 2001. En 2003, il devrait y en avoir un dans chaque collectivité locale (environ 45 000). A l'heure actuelle, il existe environ 800 points d'accès publics dans les mairies, les bibliothèques publiques, les bureaux de poste et les musées. L'incitation fiscale prend la forme d'une déduction égale à 25 pour cent de la valeur d'achat du matériel au titre de l'impôt dû par les ménages (à concurrence d'un certain plafond). Le nombre de ménages bénéficiant de cette initiative est passé de 90 000 en 1998 et 1999 à 116 420 en 2000.
149. Les fonds structurels existent depuis la création de la Communauté européenne et sont destinés à réduire les écarts entre les régions plus ou moins avancées. Le Fonds de cohésion a été créé en 1993 afin de soutenir plus particulièrement les pays membres les moins riches (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne) en finançant des projets d'investissement pour améliorer les infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports.
150. Les détails fournis dans la présente section et les exemples de pratiques exemplaires sont tirés de Gonenc, Maher et Nicoletti (2001).
151. La nécessité de renforcer l'indépendance des responsables de la réglementation est particulièrement aiguë dans les secteurs de l'eau et du transport ferroviaire, tandis que dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications les responsables de la réglementation sont déjà officiellement indépendants.
152. Habituellement, dans les partenariats public-privé, l'État conserve la propriété de certains actifs clés et s'efforce de les rendre plus productifs grâce à l'utilisation de moyens de production du secteur privé. Ces partenariats reviennent à privatiser la conception, la planification, le financement, la construction et la gestion de projets d'infrastructure ou de services. Voir Mahboodi (2002).
153. Les actions spécifiques autorisées par l'UE confèrent aux gouvernements un pouvoir de veto sur certaines décisions, telles que celles qui ont trait à la sécurité publique, par exemple dans le domaine de l'approvisionnement en énergie, comme on en témoigne les récentes affaires portées devant la Cour européenne.
154. Les seuls pays ayant un plus mauvais classement que le Portugal sont la Grèce et l'Italie. Voir Nicoletti *et al.* (2001).
155. Voir le rapport de la CE sur la mise en œuvre des grandes orientations économiques, février 2002.
156. Depuis avril 2002, les compétences de l'ERSE ont été étendues au gaz naturel et à l'électricité des régions autonomes de Madère et des Açores où le principal objectif est l'uniformisation des tarifs nationaux.
157. *Rede Eléctrica Nacional* (REN) est le concessionnaire qui exploite le réseau de distribution national. Depuis novembre 2000, l'État portugais est le principal actionnaire de REN, avec une participation de 70 pour cent, tandis qu'EDP détient les 30 pour cent restants. En décembre 2001, *Caixa Geral de Depósitos*, le holding financier public, a acheté à l'État 20 pour cent du capital social de REN.

158. Les entreprises verticalement intégrées, comme les compagnies d'électricité, ont subi une forme ou une autre de séparation. Les divers modèles de séparation qui existent, même lorsqu'ils ne vont pas jusqu'à la séparation de la propriété, sont toujours utiles en ce sens qu'ils peuvent fournir des informations aidant à détecter les mauvaises pratiques de la part de l'entreprise réglementée, et qu'ils peuvent ainsi compléter la réglementation relative à l'accès. On trouvera des détails dans OCDE (2001i).
159. Le Système public d'électricité se caractérise par des accords de planification et de pouvoir d'achat des capacités entre les producteurs et l'opérateur du réseau. Le Système indépendant d'électricité comprend le Système non contraignant (caractérisé par des contrats libres entre les producteurs et les consommateurs remplissant certaines conditions) et les producteurs du Régime spécial, qui englobe les co-producteurs et les producteurs d'électricité à partir de sources renouvelables.
160. Depuis le début de 2002, ERSE a étendu les critères d'éligibilité au Système non contraignant à tous les consommateurs de moyenne, haute et très haute tension. Un calendrier a édjà été fixé pour l'accession des autres consommateurs au Système non contraignant : à partir de janvier 2004 pour certains consommateurs de basse tension et à partir du milieu de 2004 pour les ménages.
161. Les seuls producteurs importants dans le système indépendant sont les co-producteurs et les producteurs exploitant des sources renouvelables (notamment ceux qui appartiennent au Groupe EDP), qui vendent leur électricité à l'opérateur du réseau avec une prime. Ces producteurs ne sont pas incités à vendre à des consommateurs remplissant certaines conditions.
162. Au Portugal, toutefois, en 1998, il n'y avait plus de restrictions à l'IDE dans le secteur des télécommunications, tandis que dans plusieurs autres pays il en existait encore. Cf. O. Boylaud et G. Nicoletti (2001).
163. ANACOM a régulièrement amélioré sa connaissance de la configuration de la demande grâce aux statistiques qu'il réunit en analysant la comptabilité de l'opérateur en place, qui fait l'objet, depuis 1996, d'audits annuels réalisés par des organes indépendants. ANACOM met également au point un modèle partant de la base qui permet d'estimer les coûts d'une exploitation efficiente du réseau.
164. 100 répartiteurs principaux ont été proposés pour le dégroupage de la boucle locale (ce qui correspond à 1 647 000 lignes). 14 sites étaient prêts pour une co-implantation (correspondant à 375 000 lignes) et 4 opérateurs demandaient une co-implantation.
165. Les concentrations d'ozone ne dépassent en général le seuil d'information que durant quelques heures compte tenu de la fréquente brise marine qui balaie la pollution en fin de journée.
166. Le sable fin transporté par les vents venant d'Afrique du Nord intervient également dans la pollution par les particules, mais les particules en cause sont plus grosses et moins nocives à inhaler que celles de plus petit diamètre.
167. Le Portugal s'alignant ainsi sur les objectifs de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.
168. La tendance ascendante des émissions résultant de la production d'électricité devrait être contenue au cours de la prochaine décennie grâce à l'usage croissant du gaz naturel. En l'état actuel des prévisions, la part du gaz naturel dans la production d'électricité passera de 5 pour cent en 1998 à 42 pour cent en 2010, tandis que celle du pétrole diminuera de 59 pour cent à 33 pour cent (AIE, 2000). Compte tenu d'un accroissement de 58 pour cent de la production d'électricité au cours de cette période, le volume du pétrole utilisé dans les centrales devrait reculer d'environ 10 pour cent. Cette évolution

devrait se traduire par une baisse des émissions, la combustion de gaz naturel dans des centrales modernes n'émettant que de très faibles quantités de polluants locaux.

169. En Europe, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont en train d'introduire de tels marchés.
170. Une telle mesure serait techniquement réalisable compte tenu des progrès de la technologie des filtres. Le durcissement des normes serait plus efficace que la seule fiscalité pour réduire les émissions de particules des véhicules diesel mis sur le marché. L'outil réglementaire permet ici de viser directement les émissions, ce que la fiscalité ne peut faire aussi longtemps que les droits d'immatriculation ne sont pas harmonisés à l'échelon européen en fonction des caractéristiques de pollution.
171. Bien que la modulation du taux en fonction de la cylindrée et l'exemption des voitures propres puissent encourager l'achat de véhicules moins polluants, ces taxes freinent le renouvellement du parc automobile. Par conséquent, les droits d'immatriculation ralentissent la réduction des émissions attendue de l'adoption de nouvelles normes.
172. Pour éviter qu'une telle modification ne crée un déséquilibre au niveau des recettes des différents niveaux d'administration, le supplément de la taxe annuelle de circulation pourrait être partagé entre l'administration centrale et les municipalités.
173. Cette conclusion appelle cependant une certaine prudence compte tenu de l'absence de séries chronologiques satisfaisantes pour évaluer l'évolution de la qualité des eaux. Bien qu'il existe aujourd'hui un réseau complet de stations d'observation, ce n'était pas le cas au début des années 90 où la surveillance se limitait aux cours d'eau les plus gravement pollués.
174. Ces polluants sont les suivants : acide dichlorophénoxyacétique, anthracène, sel d'amine, simazine, tributyltain, trichlorophénol, ammoniac, composés phosphorés et nitrites.
175. Les rejets d'eau usée sont en fait étroitement liés à la consommation d'eau brute, celle-ci étant en conséquence une base idéale pour le calcul des charges à imposer aux ménages au titre de l'assainissement et de l'épuration, étant donné que la nature de la pollution diffère peu d'un ménage à l'autre.

Liste des abréviations

ANA	Aeroportos e Navegação Aérea
ANACOM	Autorité nationale des communications
ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
API	Agence portugaise pour l'investissement
BCE	Banque centrale européenne
CA	Contribuição Autárquica
CCA	Cadres communautaires d'appui
CE	Commission européenne
CET	Construction-exploitation-transfert
CGA	Caixa Geral de Aposentações
ECORDEP	Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública
EDP	Entreprise publique d'électricité
EIAA	Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
ERSE	Autorité chargée de la réglementation dans le secteur de l'électricité
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GHM	Groupes homogènes de malades
IA	Imposto Automóvel
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
INA	Instituto Nacional de Administração
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IRC	Impôt sur le revenu des sociétés
IRS	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LPE	Législation en matière de protection de l'emploi
NSR	Nossa Senhora do Rosário
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPP	Partenariat privé public
PRODEP	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
PROINOV	Programa Integrado de Apoio à Inovação

PTE	Pactes territoriaux pour l'emploi
REN	Rede Eléctrica Nacional
R-D	Recherche et développement
RMG	Revenu minimum garanti
SCUT	Sem cobrança aos utilizadores
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SPE	Service public de l'emploi
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TEIMS	Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UME	Union monétaire européenne
UMTS	Système universel de télécommunications mobiles (systèmes de téléphonie mobile de troisième génération)

Bibliographie

- Adema, W. (2001),
« Net social expenditure, second edition », *Politique du marché du travail et politique sociale – Documents hors série*, n° 52, OCDE, août, Paris. <http://olishtdweb.oecd.org/2001/08/29/JT00111869doc/index.asp>
- Addison, J. et P. Portugal (2002),
« Job Search Methods and Outcomes », *Oxford Economic Papers*, vol. 54, n° 3, août.
- Addison, J. et P. Portugal (2003),
« Unemployment Duration: Competing and Defective Risks », *Journal of Human Resources* (à paraître).
- AIE (2000),
« Portugal 2000 Review », *Energy Policies of IEA Countries*, Agence Internationale de l'Énergie, Paris.
- Allen, R. et D. Tommasi (éds) (2001),
« *Managing public expenditure: A reference book for transition countries* », OCDE, Paris.
- Andersen, A. (2000),
« Value for money drivers in the private finance initiative », Treasury Task Force, United Kingdom.
- Atkinson P. et P. Van den noord (2001),
« Managing public expenditure: Some emerging policy issues and a framework for analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285.
- Banco de Portugal (1998),
« Estimation of potential output for the Portuguese economy » dans l'*Economic Bulletin* de décembre 1998.
- Banco de Portugal (2002),
Annual Report 2001, Lisbonne, septembre.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001),
« Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE : Analyse empirique sur des données de panel », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001),
« Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 283.
- Bassanini, A. et E. Ernst (2002),
« Labour market institutions, product market regulation, and innovation: cross-country evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 316.

- Blanchard, O. et P. Portugal (2001),
« What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and US Labor Markets », *American Economic Review*, n° 91.
- Blondal, J.R. et J.K. Kristensen (2002),
« Budgeting in the Netherlands », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, Paris.
- Blondal, S., S. Field et N. Girouard (2002),
« Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 333.
- Botas, S., C.R. Marques et P.D. Neves (1998),
« Estimation of potential output for the Portuguese economy », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001),
« Le secteur des télécommunications : réglementation, structure du marché et performance », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32 2001/1.
- Bover, O., P. García-Perea et P. Portugal (2000),
« Labour market outliers: lessons from Portugal and Spain », *Economic Policy*, n° 31.
- Brito, P. et I. Correia (2000),
« Inflation Differential and Real convergence in Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, juin.
- Bronchi, C. et J.C. Gomes Santos (2001),
« Reforming the tax system in Portugal », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 302, Paris.
- Carneiro, R. (2000),
« 2020: 20 years to overcome 20 decades of educational disadvantage », dans *The future of education in Portugal, trends and opportunities – a prospective study*, Ministério da Educação.
- Centeno, M. (2000),
« Is self-employment a response to labour market rigidity? », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Charana, A. et V. Rodrigues (2001),
« Une agence pour l'emploi modèle au Portugal » dans OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*.
- Clements, B. (1999),
« The efficiency of education expenditure in Portugal », *IMF Working Papers*, n° 179.
- Correia da Cunha, J. et P. Silva (2002),
« Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, mars.
- Costa, S. (2000),
« Inflation differentials between Portugal and Germany », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, juin.
- Commission européenne (1999),
Economic Evaluation of a Directive on National Emission Ceilings for Certain Atmospheric Pollutants, Direction générale de l'environnement, Bruxelles.
- Commission européenne (2002a),
Indicateurs structurels 2002 (Share of the population aged 18-24 with only lower secondary

education and not in education or training), dans www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-structur-EN&mode=download

Commission européenne (2002b),

Implementation of Council Directive 91/271/EEC of Conseil of 21 May 1991 concerning urban waste water treatment, as amended by Commission directive 98/15/EC of 27 February 1998, Bruxelles.

Gaspar, V. et S. Luz (1997),

« Unemployment and wages in Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.

Gonenc, R., M. Maher et G. Nicoletti (2001),

« The implementation and the effects of regulatory reform: past experiences and current issues », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2001/1.

INE (2002),

Estatísticas do Ambiente 2000, Instituto Nacional de Estatística, Lisbonne.

Inspecção-Geral da Educação (2002),

Voir le rapport « *Avaliação Integrada das Escolas – Relatório Nacional* », dans www.ige.min-edu.pt/Documentos/Downloads/magnuxdo_37.pdf

Instituto da água (2001),

Plano Nacional da Água, Lisbonne, août.

Fonds monétaire international(2002),

« The determinants of growth : the experience in the Southern economies of Greece and Portugal », Country Report n° 2/91, avril.

Lundsgaard, J. (2002),

« Competition and efficiency in publicly funded services », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 331, Paris.

Mahboodi, L. (2002),

« Recent Privatisation Trends in OECD countries » dans *Privatising State-Owned Enterprises in the OECD area: An Overview of the Experience and Policy Options*, Paris.

Marlier, E. et M. Cohen-Solal (2000),

« Les transferts sociaux et leurs effets redistributifs dans l'UE » EUROSTAT, *Statistiques en bref*, thèmes 3-9.

Martin, J.P. (2000),

« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000/1.

Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999),

« Summary of indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226.

Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernest, S. Jean, P. Santiago et P. Swain (2001),

« Product and labour market interactions in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 312.

OCDE (1998a),

Le service public de l'emploi – Grèce, Irlande, Portugal, Paris.

OCDE (1998b),

Préserver la prospérité dans une société vieillissante.

- OCDE (1999),
Examen stratégique et réforme – Portugal, septembre, Paris.
- OCDE (2000a),
Étude économique du Mexique, Paris.
- OCDE (2000b),
La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes, Paris.
- OCDE (2000c),
Des réformes pour une société vieillissante.
- OCDE (2000d),
« Politiques du marché du travail et service public de l'emploi : Principales caractéristiques », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001a),
Étude économique du Portugal, avril, Paris.
- OCDE (2001b),
« Knowledge and skills for life », *Rapport PISA*, Paris.
- OCDE (2001c),
Étude économique du Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (2001d),
« Effets croisés des politiques sur les marchés du travail et des produits », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 70.
- OCDE (2001e),
Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000, Paris.
- OCDE (2001f),
« Les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : principales caractéristiques, nouveaux enjeux », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001g),
Vieillesse et revenus.
- OCDE (2001h),
Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie – Vers une économie fondée sur le savoir, Paris.
- OCDE (2001i),
Concurrence et restructuration des services publics, Paris.
- OCDE (2001j),
Examen des Performances Environnementales : Portugal, Paris.
- OCDE (2002a),
Perspectives économiques, n° 72, décembre, Paris.
- OCDE (2002b),
Étude économique de l'Italie, février, Paris.
- OCDE (2002c),
Regards sur l'éducation, Paris.
- OCDE (2002d),
Eco-santé OCDE, août, Paris.

- OCDE (2002e),
« Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE (à paraître). »
- OCDE (2002f),
« Concurrence sur les marchés de produits et performance économique : cadre d'analyse pour les examens du Comité EDR, DAFPE. »
- OCDE (2002g),
« Le chômage de longue durée : tenants et aboutissants », *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (2003),
« Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes, à paraître. »
- Pereira, P. et F. Lima (1999),
« Wages and human capital: evidence from the Portuguese data », dans *Returns to human capital in Europe: a literature review*, édité par R. Asplund et P. Pereira, ETLA – The Research Institute of the Finish Economy, Taloustieto Oy.
- Pereira, P. et P. Martins (1999),
« Returns to education in Portugal: 1982-1995: High and Rising », document interne préparé dans le cadre du projet TSER de la Commission européenne « PuRE – Public Funding and Private Returns to Education ».
- Pereira, A.M. et P. Rodrigues, (2001),
« Ageing and public pensions in Portugal: a snapshot before the reform », à paraître dans *European Economy – Reports and Studies*.
- Pereira, A.M. et J.M. Andraz (2002),
« Public investment in transportation infrastructures and economic performance in Portugal », *Review of Development Economics*, à paraître.
- Pereira, P. et P. Martins (2002),
« Education and Earnings in Portugal », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.
- Pina, Álvaro M. (2002),
« Estimating Output Gaps for the Portuguese Economy: The Production Function Approach », DGEP, ministère des Finances, septembre.
- Portugal, P. (1999),
« Employment volatility, employment protection and unemployment », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Portugal, P. et M. Centeno (2001),
« Os Salários da Função Pública », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, septembre.
- Proost, S. et I. Mayeres (2001),
« Should diesel cars in Europe be discouraged? », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, pp. 453-470, Elsevier.
- Reviglio, F. (2001),
« Budgetary transparency for public expenditure control: the case of Italy », *Documents de travail du FMI*, n° 08, janvier. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0108.pdf
- Rodrigues, C.F. (2001),
« Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal », CISEP/ISEG Working Paper 8/2001.
- St. Aubyn, M. (2002),
« Évaluating efficiency in the Portuguese health and education sectors », document

- interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.
- Scarpetta, S., A. Bassanini, D. Pilat et P. Schreyer (2000),
« Economic growth in the OECD area: recent trends at the aggregate and sectoral level », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 248.
- Scarpetta, S. et T. Tressel (2002),
« Productivity and convergence in a panel of OECD industries: do regulations and institutions matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 342.
- Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel et J. Woo (2002),
« The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: evidence from micro and industry data », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 329.
- Swagel, P. (2000),
« The Contribution of the Balassa-Samuelson effect to inflation: cross-country evidence », FMI.
- TIMMS, International Study Center (1996),
Troisième Enquête Internationale sur les Mathématiques et les Sciences, www.csteep.bc.edu/timms
- Traça, D. (2002),
« Labour Markets in Portugal: Recent Performance and Challenges for Development in the European Context », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.
- Van den Noord, P. (2002),
« Managing public expenditure: the UK approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 341, Paris.
- Varejão, J. (2002),
« Fixed-term contracts, employment flows, and productivity », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution macroéconomique et perspectives	25
Vue d'ensemble	25
Le cycle portugais dans le contexte européen	25
Le ralentissement économique s'est accentué en 2002	29
Une position extérieure très fortement débitrice	33
Forces à l'œuvre et perspectives à court terme	39
II. Questions de politique budgétaire	47
Introduction	47
Des résultats décevants en 2001	47
Le budget pour 2002 (et le budget rectificatif) : des difficultés de mise en œuvre	53
Le budget pour 2003 : une orientation restrictive	56
La stratégie budgétaire à moyen terme	57
III. L'efficacité des dépenses publiques au Portugal	65
Introduction et vue générale des questions examinées	65
Pressions exercées sur les dépenses publiques	66
S'attaquer aux problèmes que pose le processus de gestion budgétaire	73
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques par rapport à leur coût	78
Évaluer les résultats des dépenses publiques dans certains domaines	87
Évaluation et programme de réforme	96
IV. Une réforme structurelle pour une croissance forte et durable	107
La croissance du Portugal : mise en perspective	107
Améliorer les qualifications et le capital humain	114
Politique du marché du travail et politique sociale	121
Améliorer les conditions offertes pour la création d'entreprises	134
Politique de la concurrence et réforme de la réglementation	143
Conclusions	150
Questions relatives au développement durable	156
Notes	175
Liste des abréviations	192
Bibliographie	194

Annexes

I. Financement des collectivités locales	200
II. Taux de rendement internes privés de l'éducation	202
III. Le plan national d'action pour l'emploi 2002	206
IV. Le programme 2002 pour la productivité et la croissance	208
V. Chronologie économique	212

**Encadrés**

1. Procédure d'alerte précoce et de déficit excessif	52
2. Le budget rectificatif 2002	54
3. Initiatives de politique fiscale	62
4. Système de pension des fonctionnaires (Caixa Geral de Aposentações, CGA)	70
5. Loi cadre 2001 pour le budget de l'État et loi de stabilité budgétaire de 2002	76
6. Partenariats public-privé : considérations à ne pas négliger	84
7. La transformation des hôpitaux publics en entreprises publiques	94
8. Vue d'ensemble des recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques	99
9. Taux de rendement de l'éducation au Portugal, 1999	117
10. La Nouvelle loi fondamentale de 2002 sur la sécurité sociale et les dispositions complémentaires	133
11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble	153
12. L'intégration des politiques afférentes aux différentes dimensions du développement durable	157

Tableaux

1. Portugal et zone euro : principaux indicateurs	27
2. Demande et production : tendances récentes	28
3. Indicateurs du marché du travail	32
4. Salaires et coûts de main-d'œuvre	33
5. Modifications de la spécialisation commerciale du Portugal	37
6. Prévisions à court terme	44
7. Solde budgétaire en 2001	51
8. Du budget 2001 initial aux résultats	51
9. Comptes financiers des administrations publiques	56
10. Écarts de salaire entre les secteurs public et privé	80
11. Tendances de l'emploi des administrations publiques	81
12. Part des marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres internationaux dans les pays de l'Union européenne	85
13. Transferts de l'administration centrale et engagements bancaires des collectivités locales	87
14. Dépenses et coûts unitaires à différents niveaux d'enseignement (1999)	89
15. Les prestations sociales et leurs effets redistributifs	96
16. Facteurs expliquant les différences des taux de croissance entre pays de l'OCDE	111
17. Le cadre réglementaire : indicateur global	113
18. La phase actuelle de privatisation	146
19. Indicateurs de la pollution atmosphérique	159

20. Quelques engagements concernant la qualité de l'air	163
21. Transport routier : normes d'émission et émissions	165
22. Indicateurs de performance : pollution de l'eau	167
23. Évolution de la qualité des eaux au Portugal	168
24. Principaux indicateurs de l'utilisation écologiquement viable des ressources naturelles	171
25. Importance et évolution de l'irrigation	172

Annexe

A1. Taux privés de rendement, 1999	203
------------------------------------	-----

Graphiques

1. Performances macroéconomiques	26
2. Contributions à la croissance du PIB réel	30
3. Niveau global de l'épargne et de l'investissement	31
4. Évolution de l'inflation	34
5. Indicateurs de compétitivité et résultats à l'exportation	36
6. Balance des opérations courantes et des opérations en capital	38
7. Comptes financiers	39
8. Flux d'investissement direct	40
9. Conditions monétaires	41
10. Crédits au secteur privé non financier	42
11. Indicateurs de confiance dans l'économie	43
12. Contributions à l'assainissement des finances publiques, 1995-2003	48
13. L'orientation de la politique budgétaire	49
14. Objectifs budgétaires	58
15. Scénario d'évolution de la dette publique	59
16. Évolution de la composition de la dette, 1998-2002	61
17. Dépenses publiques	67
18. Dépenses des administrations publiques par catégorie	68
19. Principales composantes des dépenses des administrations publiques	71
20. Emploi et masse salariale des administrations publiques dans les pays de l'OCDE	79
21. Sous-traitance	83
22. Recettes des collectivités locales par source et type	86
23. Dépenses totales de soins de santé	91
24. La croissance du Portugal : comparaison internationale	108
25. Part de l'investissement privé	110
26. Le rôle des qualifications et de l'utilisation de la main-d'œuvre dans la croissance de la productivité du travail	112
27. Niveau d'instruction de la population d'âge actif	115
28. Indicateurs du marché du travail : comparaison internationale, 2001	122
29. La législation relative à la protection de l'emploi dans certains pays de l'OCDE	123
30. Types d'emploi : comparaison internationale	125
31. Politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE	128
32. Ventilation des gains de productivité du travail dans le secteur manufacturier	136
33. Indicateurs de la science et de la technologie	138
34. Indicateurs de la diffusion des TIC	141
35. Les prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE	149
36. Tarifs téléphoniques dans certains pays de l'OCDE	151
37. Indicateurs de performance : pollution de l'air	158

38. Concentrations en polluants atmosphériques dans les centres urbains des pays membres de l'OCDE	161
<i>Annexe</i>	
A1. Écarts de salaire par niveau d'instruction et par âge	204

STATISTIQUES DE BASE DU PORTUGAL

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	91.9	Villes principales, population résidente en milliers d'habitants (2001)	
		Grand Lisbonne	1 893
		Grand Porto	1 261

LA POPULATION

Population (moyenne en 2001)	10 299	Population active civile (2001, milliers)	5 167
Densité au km ²	112	Population active civile occupée (2001, milliers)	4 989
Accroissement naturel net 2000-2001 (milliers)	8	En % du total :	
Accroissement net 2000-2001 (milliers)	65	Agriculture	12.6
		Industrie (y compris construction)	34.4
		Services	52.3

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2001 (millions d'euros)	122 978	Origine du produit intérieur au coût des facteurs (2001, en % du total)	
Produit intérieur brut par habitant en 2001 (euros)	11 941	Agriculture	3.6
Formation brute de capital fixe en 2001 (en pourcentage du PIB)	28.1	Industrie (y compris construction)	28.5
		Services	67.9

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique en 2001 (% du PIB)	20.7	Composition du Parlement au 17 mars 2002 (nombre de sièges) :	
Investissements publics en 2001 (% du PIB) (% des investissements totaux)	4.1	Démocratie populaire/démocratie sociale (PPD/PSD)	105
Recettes courantes des administrations publiques en 2001 (% du PIB)	14.5	Socialistes (PS)	96
	37.8	Démocratie sociale du centre-Parti populaire (CDS-PP)	14
		Parti communiste	10
		Rassemblement de gauche (BE)	3
		Parti écologiste	2
		Total	230

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services en 2001, en pourcentage du PIB	31.0	Importations de biens et services en 2001, en pourcentage du PIB	40.7
Ventilation en pourcentage des exportations de marchandises, 2001 (CTCI)		Ventilation en pourcentage des importations de marchandises, 2001 (CTCI)	
Machines et équipement	19.1	Produits énergétiques et chimiques	22.2
Vêtements et chaussures	17.4	Machines et équipement	21.9
Matières premières brutes et biens intermédiaires	17.3	Véhicules routiers et autres équipements de transport	14.8
Véhicules routiers et autres équipements de transport	16.9	Agro-alimentaires	12.2
Minéraux et métaux	9.2	Matières premières brutes et biens intermédiaires	10.8
Autres produits manufacturés	20.1	Autres produits manufacturés	18.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2002	1.0611
		Décembre 2002	0.9817

Note : On trouvera, en annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

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



La situation économique et les politiques du Portugal ont été évaluées par le Comité le 2 décembre 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 janvier 2003.



Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard, Chiara Bronchi, Sonia Cabral et Boris Cournède sous la direction de Nicholas Vanston.



L'Étude précédente du Portugal a été publiée en avril 2001.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Portugal 2003

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2003-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « Une réforme structurelle pour une croissance forte et durable », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2003-6-fr

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

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

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