

Étude économique du Portugal, 2008

**Quels sont les
principaux défis ?**

**Comment consolider
les bons résultats
de l'assainissement
budgétaire ?**

**Que peut-on
faire pour mieux
tirer profit de la
mondialisation ?**

**Comment intensifier
la concurrence
intérieure et
améliorer les
infrastructures ?**

**Que faire pour
faciliter l'ajustement
du marché
du travail ?**

**Qu'en est-il de
l'éducation et la
formation ?**

**Pour plus
d'informations**

Références

Où nous contacter ?

Résumé

Le Portugal a grandement progressé dans l'assainissement budgétaire et lancé d'importantes réformes structurelles pour moderniser son économie et accélérer sa croissance. Après les performances médiocres de 2001 à 2005, la croissance de la production s'est améliorée ces deux dernières années pour atteindre 1.9 % en 2007, taux encore insuffisant pour combler le net écart de revenu par rapport aux pays plus riches de l'OCDE. Pour tirer pleinement parti de la mondialisation grâce à une croissance plus forte et plus durable et une baisse durable du chômage, il faudra consolider l'assainissement des finances publiques, améliorer l'environnement des entreprises et rendre le marché du travail plus adaptable.

La consolidation des résultats de l'assainissement budgétaire reste prioritaire. Le déficit budgétaire excessif de 2005 a été ramené à 2.6 % du PIB en 2007, grâce à une large stratégie d'assainissement. Mais il faut poursuivre les efforts pour réduire encore le déficit et renforcer le cadre budgétaire à moyen terme. De plus, afin de régler les problèmes sous-jacents de maîtrise des dépenses, il faudra mettre en œuvre intégralement la réforme de l'administration publique, améliorer les performances des entreprises publiques, poursuivre la réforme du système de santé, faire face aux pressions du vieillissement sur le budget de la santé, et suivre la viabilité du régime de retraite contributif, en prenant des mesures supplémentaires si cela s'avère nécessaire.

Il faut intensifier le processus de réforme pour accroître la productivité et aider l'économie à s'adapter aux mutations de l'environnement international. L'économie portugaise, qui connaît actuellement une période d'ajustement à un commerce mondial en rapide évolution, pourrait mieux tirer parti de la mondialisation. Le gouvernement a déjà grandement amélioré l'environnement des entreprises, grâce à un large éventail de réformes, notamment une simplification des formalités administratives. Il est indispensable de mettre pleinement en œuvre ces réformes tout en allégeant des procédures d'autorisation omniprésentes. L'une des grandes priorités devrait être également d'intensifier la concurrence dans l'ensemble de l'économie, plus particulièrement dans les principaux secteurs d'infrastructures, notamment les télécommunications, l'électricité et les

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Portugal pour 2008. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

transports, afin d'offrir un volume accru de services de meilleure qualité et plus efficaces. Cela aurait un effet direct sur la compétitivité-coûts des entreprises, tout en facilitant les échanges intérieurs et extérieurs et en renforçant l'attrait du Portugal pour l'IDE, lequel est de nature à stimuler la productivité.

De nouvelles réformes sont nécessaires pour valoriser le capital humain et faciliter l'ajustement du marché du travail dans un environnement en pleine évolution. Une vaste stratégie est nécessaire pour promouvoir les créations d'emplois et la mobilité des travailleurs. Il faudrait mettre en œuvre les projets de réforme qui ont pour but d'améliorer l'adaptabilité de la main-d'œuvre, mais aussi remédier aux rigidités des réglementations en vigueur sur le marché du travail et accroître l'efficacité des mesures actives pour aider plus efficacement les demandeurs d'emploi. Une action de formation efficace s'impose également si l'on veut que les nouveaux entrants sur le marché du travail aient des qualifications plus adaptées et que les travailleurs perdant leur emploi dans les secteurs touchés par l'ajustement structurel puissent plus facilement se reconvertir. Le gouvernement a lancé une vaste initiative pour relever le niveau de compétences des jeunes et des adultes en difficulté. À mesure que ce dispositif se développe, il faudra s'efforcer d'en suivre l'application et d'en évaluer les résultats afin qu'il réponde à la demande et aux besoins du secteur privé. ■

Quels sont les principaux défis ?

Ces deux dernières décennies, à la faveur de sa participation à l'UE, le Portugal a entrepris un grand nombre de réformes pour libéraliser son économie et l'ouvrir aux échanges et aux investissements étrangers. Ces réformes ont été payantes du point de vue de la croissance du PIB et le Portugal a nettement progressé dans le rattrapage du niveau de vie des pays plus riches de l'OCDE jusqu'au début des années 2000. Ensuite, la croissance s'est enlisée et le chômage s'est accru significativement ; le processus de convergence s'est même inversé, et il a fallu attendre 2005 pour que la croissance économique s'accélère de nouveau, en partie grâce à un nouvel effort de réforme macroéconomique et structurelle. Un assainissement budgétaire énergique a permis de ramener le déficit de plus de 6 % du PIB en 2005 à 2.6 % en 2007 et l'inflation s'est ralentie à environ 2½ pour cent, un tout petit plus que la moyenne de la zone euro. Les réformes structurelles en cours, si elles sont pleinement mises en œuvre, contribueront à accélérer la croissance potentielle à l'avenir ; mais les perspectives à court terme restent préoccupantes, car l'environnement extérieur ne devrait pas être aussi favorable que ces dernières années. Le recul aux États-Unis, le resserrement des marchés du crédit au niveau international et les risques de retombées négatives en Europe font que le Portugal devra faire face à un affaiblissement de la demande étrangère en 2008. Cela devrait freiner ses exportations et son expansion globale. Pour la période à venir, la croissance potentielle, estimée à environ 1½ pour cent, est trop faible pour pouvoir réduire l'écart de revenu par rapport aux pays plus riches de l'OCDE. La consolidation de l'assainissement budgétaire offre une base robuste pour approfondir et étendre les réformes structurelles et encourage les ajustements nécessaires pour accélérer la croissance de l'économie.

La faible croissance potentielle des années 2000 tient essentiellement à de médiocres gains de productivité. Pour que l'expansion économique soit plus forte et plus durable, il faut éliminer les freins qui subsistent à une plus forte productivité, en s'appuyant sur les réformes déjà appliquées. L'environnement international a évolué et les entreprises portugaises doivent d'urgence s'adapter aux nouveaux modes de consommation et de production à travers le monde. Pour cela, il faut tirer pleinement parti de la mondialisation et faciliter la transformation du secteur productif. Le Portugal peut s'appuyer sur plusieurs atouts pour sa stratégie d'accélération de la croissance :

- i) une politique budgétaire saine, qui ramène actuellement le déficit à un niveau plus viable et renforce les finances publiques ;
- ii) la participation à l'UE, avec les effets bénéfiques de l'intégration commerciale et une aide financière substantielle pour la valorisation des ressources humaines et le développement des équipements ;
- iii) le processus en cours de transformation dans les industries manufacturières, qui se traduit par la diversification des produits et des marchés et qui donne des résultats encourageants sur le plan des résultats à l'exportation ;
- iv) le volume élevé des investissements directs étrangers (IDE) qui se sont accumulés au fil des ans et qui ont renforcé la capacité d'exportation du pays tout en ayant des retombées positives sur l'économie intérieure.

Le Portugal, en exploitant ces atouts, doit poursuivre ses réformes structurelles afin d'augmenter son potentiel de croissance, et les risques actuels de dégradation des perspectives extérieures ne doivent

pas compromettre l'assainissement des finances publiques. De fait, une politique budgétaire saine constitue un atout pour faire face aux incertitudes économiques et financières internationales.

Mettre à profit la mondialisation pour obtenir une progression soutenue du niveau de vie exige à la fois la stabilité macroéconomique et des réformes structurelles. Le gouvernement a progressé dans la mise en œuvre de sa stratégie globale visant à assurer la viabilité des finances publiques et à accélérer la croissance. Il a agi dans plusieurs domaines étroitement liés : le renforcement de la situation budgétaire, notamment grâce à une vaste réforme de l'administration publique, qui devrait accroître l'efficacité du secteur public ; la modernisation de l'économie, surtout à travers l'amélioration de l'environnement des entreprises ; et les créations d'emplois ainsi que la valorisation du capital humain. Cette large approche est judicieuse, car les réformes se complètent à maints égards. Un grand nombre des programmes qui ont été lancés commencent à donner des résultats positifs. La réduction du déficit budgétaire en est le plus tangible. Il est essentiel de s'en tenir à une politique prudente et de progresser dans la réduction du déficit. Cette Étude sera axée sur les trois grands enjeux de politique économique :

- Consolider les progrès de l'assainissement budgétaire.
- Tirer pleinement parti du nouveau cadre mondial et maximiser les gains de l'intégration à l'économie mondiale en améliorant l'environnement des entreprises, en renforçant la concurrence et en développant les infrastructures.
- Accroître l'adaptabilité du marché du travail tout en protégeant les travailleurs des risques qui en découlent et valoriser les compétences. ■

Comment consolider les bons résultats de l'assainissement budgétaire ?

La situation budgétaire s'est nettement améliorée au Portugal ces deux dernières années, le déficit tombant de 6.1 % du PIB en 2005 à 2.6 % en 2007. Le gouvernement a mis en place un programme énergique d'assainissement budgétaire, qui comporte à la fois des mesures à court terme et des réformes en profondeur. Ce programme se distingue tout particulièrement par le recours à des mesures à court terme pour enrayer directement l'augmentation intenable des dépenses courantes qui était en définitive à l'origine des lourds déficits du passé. Ce programme a manifestement été couronné de succès, si l'on en juge par le net ralentissement de la croissance des dépenses courantes depuis 2005, tandis que les améliorations apportées à l'administration de l'impôt ont contribué à accroître les recettes. *Pour l'avenir, il faudrait que le gouvernement s'appuie sur ces très bons résultats pour assurer la solidité des finances publiques à moyen terme.*

Le programme d'assainissement repose essentiellement sur un effort de maîtrise des dépenses et d'amélioration de l'efficacité du secteur public. Les deux éléments clés de cette stratégie sont la réforme de l'administration publique et celle du régime de retraite contributif. La profonde réforme de l'administration publique est bien engagée. En particulier, la maîtrise des

recrutements a déjà largement contribué à l'effort d'assainissement et la réforme des carrières et des rémunérations des fonctionnaires vise à accroître l'efficacité de l'administration publique. Une centrale d'échange de personnel a été mise en place pour assurer la réaffectation de fonctionnaires à d'autres emplois du secteur public ou au secteur privé, ce qui facilite les ajustements d'effectifs dans le secteur public. *Il faudra maintenir le rythme des réformes pour préserver les acquis, notamment en faisant en sorte que le nouveau système de gestion des ressources humaines, fondé sur les performances, soit pleinement mis en œuvre et accepté par les fonctionnaires. Le gouvernement devra prendre de nouvelles mesures pour que la centrale d'échange d'emplois publics soit efficace et efficiente, en facilitant le redéploiement des effectifs sans charges excessives pour les budgets futurs.* La réforme des retraites a nettement réduit, sans les éliminer, les déficits futurs du régime contributif de sécurité sociale. Il est important de suivre l'évolution du système et d'évaluer si de nouvelles mesures sont nécessaires pour assurer sa viabilité.

Il faudrait aussi continuer de mettre en œuvre les réformes qui visent à améliorer l'efficacité du système de santé et s'attaquer directement aux pressions que le vieillissement exerce sur le budget de la santé, en agissant sur les dépenses ou sur les recettes. Il faut aussi améliorer l'efficacité et la rentabilité des entreprises à capitaux publics, dont certaines sont très déficitaires. Le gouvernement a lancé d'importantes réformes des entreprises à capitaux publics, y compris des hôpitaux, en leur imposant de plus strictes obligations déclaratives et en établissant un lien entre la rémunération de leurs dirigeants et leurs performances. Il faudrait poursuivre dans cette voie, notamment en développant l'approche comparative et l'évaluation des performances pour les entreprises publiques et en renforçant la transparence des informations sur leur situation financière. En outre, il faut dissocier clairement, pour toutes les entreprises publiques, les responsabilités actionnariales et réglementaires des ministères, afin de réduire les risques de conflits d'intérêts.

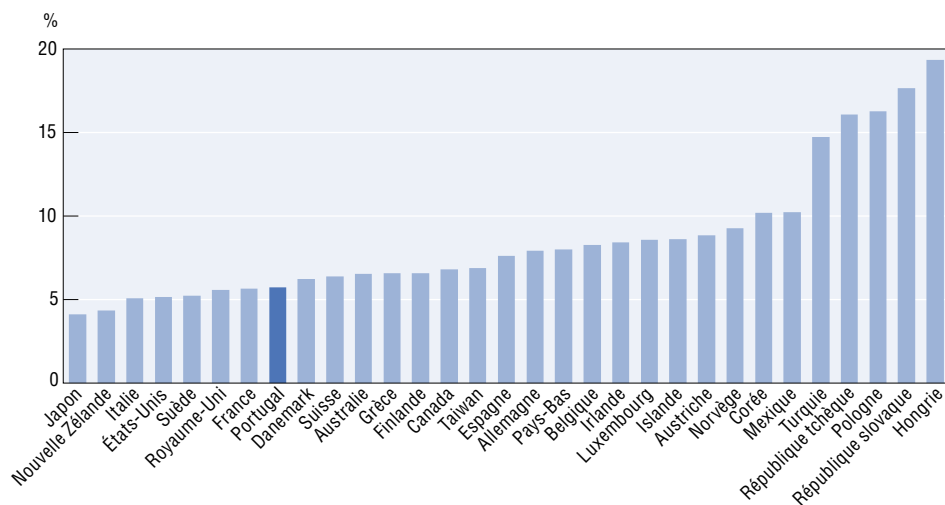
La plus grande transparence des comptes budgétaires et les avancées vers la budgétisation axée sur les résultats contribuent à renforcer le cadre budgétaire. *Ces initiatives constituent un bon point de départ pour la mise en place d'une règle pluriannuelle d'évolution des dépenses. L'expérience internationale donne à penser qu'une telle règle consoliderait encore le dispositif budgétaire d'ensemble et réduirait le recours à des mesures temporaires de maîtrise des dépenses.* Pour être efficace, cette règle doit être facile à comprendre et à appliquer, mais aussi suffisamment souple pour répondre aux impératifs conjoncturels. Il importe également de s'appuyer sur des hypothèses budgétaires prudentes, notamment en matière de croissance économique. Comme dans d'autres pays de l'UE, les prévisions ont été trop optimistes au Portugal, d'où de mauvaises surprises sous la forme de déficits. Bien que les prévisions se soient récemment améliorées, *il est important de renforcer la surveillance des prévisions économiques et financières retenues dans le budget.* ■

Que peut-on faire pour mieux tirer profit de la mondialisation ?

Il faut que le Portugal tire pleinement parti des possibilités qu'offre l'expansion des marchés mondiaux. Pour une petite économie, une intégration plus étroite à l'économie mondiale est particulièrement importante, car elle ouvre de vastes possibilités d'économies d'échelle, de spécialisation et d'accès à de nouvelles technologies. Ce qu'il faut, c'est mieux exploiter la large ouverture du pays et accélérer la croissance des exportations tout en attirant davantage d'investissements directs étrangers, susceptibles de stimuler la productivité. L'évolution rapide du commerce mondial a été très problématique pour le Portugal parce qu'elle a affaibli son avantage comparatif traditionnel dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre. En conséquence, les résultats d'ensemble à l'exportation se sont révélés décevants pendant une dizaine d'années jusqu'en 2006. Pour être plus performante sur le plan du commerce extérieur, l'économie portugaise doit s'adapter en améliorant la productivité des entreprises nationales, en diversifiant leurs marchés et leurs produits et en faisant en sorte que leur production soit globalement de meilleure qualité. Plusieurs indices encourageants montrent que cette transformation s'est déjà engagée et que le Portugal bénéficie de nouveau de volumes très substantiels d'IDE qui contribueront à ce changement. *Pour que cet ajustement soit durable, il faudrait poursuivre les réformes en cours, en mettant l'accent sur le renforcement des conditions-cadres, l'amélioration de l'environnement des entreprises et l'intensification de la concurrence dans l'économie, tout en facilitant les échanges et l'investissement grâce à de meilleures infrastructures.*

Les barrières tarifaires aux échanges ont été abaissées conformément aux politiques de l'UE relatives au marché interne et au commerce, mais il existe une marge de manœuvre pour la réduction des obstacles non tarifaires. Les coûts liés aux formalités douanières comptaient encore récemment parmi

Graphique 1.
CROISSANCE
DES EXPORTATIONS
DE PRODUITS
MANUFACTURÉS
EN COMPARAISON



Note : Les produits manufacturés sont définis selon les catégories du Système harmonisé. Le taux de croissance moyen est calculé sur la période 1996-2006. Pour certains pays, où les données ne sont pas disponibles, la période est plus courte.

Source : OCDE, *Statistiques du commerce international*.

les plus élevés de la zone OCDE. Dans ce contexte, les mesures qu'ont prises les autorités douanières pour réduire le coût des exportations et des importations en améliorant grandement les systèmes informatiques marquent un net progrès et devraient être pleinement mises en œuvre. Une modernisation rapide du code des douanes, qui consisterait à supprimer les pénalités qui ne relèvent pas des règles de l'UE et à reconnaître pleinement les classifications tarifaires des autres membres de l'UE, contribuerait également à stimuler les échanges.

Les entrées d'IDE ont été substantielles, grâce à plusieurs grands investissements de multinationales européennes. Mais dans ce domaine, le Portugal fait pâle figure par rapport à d'autres petits pays européens en voie de rattrapage, ce qui montre qu'il pourrait accroître ses entrées d'IDE. Les obstacles formels à l'IDE sont comparables à ceux qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE. L'une des exceptions les plus notables concerne le transport aérien, où les restrictions sont les plus marquées de la zone OCDE ; il faudrait réduire ces restrictions afin de favoriser la concurrence et le tourisme. Mais les flux d'IDE sont également fonction de considérations plus générales, qui ont trait en particulier à la fiscalité des entreprises, à la réglementation des marchés de produits, aux conditions qui règnent sur le marché du travail et au niveau du capital humain. Pour encourager l'IDE et tirer parti au maximum d'une augmentation de cet investissement, des mesures plus larges sont nécessaires si l'on veut améliorer l'environnement des entreprises et le capital humain. Le Cadre d'action pour l'investissement établi par l'OCDE peut faciliter le processus de réforme en cours. Des progrès sur ce front permettraient d'attirer un IDE plus axé sur les technologies de pointe et de resserrer dans l'économie intérieure les liens entre les entreprises étrangères et leurs fournisseurs, de façon à maximiser les retombées technologiques. De plus fortes entrées d'IDE faciliteraient en outre l'ajustement structurel aux mutations du commerce mondial, en augmentant la productivité et en diversifiant la base des exportations.

L'environnement des entreprises s'est nettement amélioré au Portugal. Le gouvernement a mis en place un large éventail de mesures, en particulier à travers la simplification des formalités administratives (SIMPLEX), afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des services publics et de réduire les coûts que l'appareil administratif et les réglementations publiques imposent aux particuliers et aux entreprises. Ces réformes ont déjà donné des résultats très tangibles, notamment en ce qui concerne les délais nécessaires pour démarrer une activité et le volume des obligations déclaratives. Un élément a beaucoup contribué à cette action : l'ample développement de l'administration électronique et de l'utilisation des technologies de l'information, source d'importants gains d'efficience. Il faudrait aller plus loin en s'appuyant sur ces progrès. L'objectif devrait être de s'aligner sur les meilleures pratiques de la zone OCDE. En particulier, les procédures d'autorisation, qui font intervenir tous les niveaux d'administration, restent lourdes dans l'ensemble, car presque toute activité économique exige une autorisation sous une forme ou sous une autre. Il faudrait que l'administration centrale mette pleinement en œuvre les réformes de nature à réduire les coûts liés aux autorisations et collabore avec les communes pour améliorer également les procédures au niveau local. Pour stimuler les exportations de services et accompagner la forte croissance des exportations de services aux entreprises, le gouvernement devrait également rechercher l'harmonisation avec les normes de ses principaux partenaires commerciaux

ou la reconnaissance mutuelle de ces normes, qui couvrent un grand nombre de domaines, notamment les qualifications professionnelles et les prescriptions techniques. ■

Comment intensifier la concurrence intérieure et améliorer les infrastructures ?

Le Portugal a progressé dans l'intensification de la concurrence intérieure et ses autorités de régulation se consacrent activement à cette tâche. Du fait qu'elle pousse les entreprises à innover, à améliorer la qualité et à baisser leurs prix, une plus vive concurrence est un instrument puissant pour accroître la productivité et accélérer la croissance, comme en témoigne l'exemple de l'Australie. Il faudrait donc que le gouvernement mette davantage l'accent sur les réformes propices à la concurrence. *Il faudrait envisager un examen approfondi de l'ensemble de l'économie en vue de recenser et d'éliminer les restrictions réglementaires à la concurrence qui subsistent et ne sont pas nécessaires. Un tel exercice devrait également avoir pour but d'élaborer des réglementations et des mesures réglementaires qui favorisent activement une concurrence vigoureuse entre les acteurs en place tout en facilitant l'entrée de nouvelles entreprises.*

L'efficacité, la qualité et le prix des services d'infrastructure (télécommunications, énergie et transport) influencent grandement la compétitivité-coûts des entreprises, l'attrait du pays pour les investisseurs étrangers, les flux commerciaux internationaux et, partant, la croissance de la productivité au Portugal. De substantiels progrès ont déjà été accomplis dans l'amélioration des infrastructures matérielles, en particulier le réseau autoroutier, les installations portuaires pour les navires porte-conteneurs, les capacités de transport d'électricité dans les relations avec l'Espagne et les réseaux de télécommunications. Les réglementations restrictives ont été progressivement réduites ; on a beaucoup avancé dans la pleine libéralisation de certains marchés et la concurrence s'intensifie. Néanmoins, les tarifs des ports, de l'électricité et de certaines télécommunications restent élevés ; les grands opérateurs historiques restent dominants dans l'électricité et les télécommunications et on pourrait beaucoup améliorer l'efficacité et la concurrence dans tous les secteurs d'infrastructures.

- *Dans les télécommunications, il est essentiel de continuer de promouvoir la concurrence entre les réseaux et entre les entreprises. Il faudrait prendre des mesures pour accroître l'indépendance capitalistique des réseaux fixes et câblés après la cession du réseau câblé de Portugal Telecom. Les redevances de terminaison des communications mobiles restent élevées ; il faudrait les réduire, de préférence en ne faisant pas de distinction entre les redevances de terminaison pour les appels au sein du réseau propre de l'entreprise et celles pour les appels vers les autres réseaux, afin d'éliminer les externalités de réseau qui favorisent les plus grandes entreprises. Une proposition en ce sens a été soumise par l'organisme sectoriel de régulation.*
- *Dans le secteur de l'électricité, on passe actuellement d'un marché réglementé à un marché totalement libéralisé. Le gouvernement devrait continuer de promouvoir une plus vive concurrence dans la production en autorisant la construction de nouvelles centrales et en accordant à des entreprises autres que l'opérateur historique de nouvelles autorisations de construction de centrales et, le*

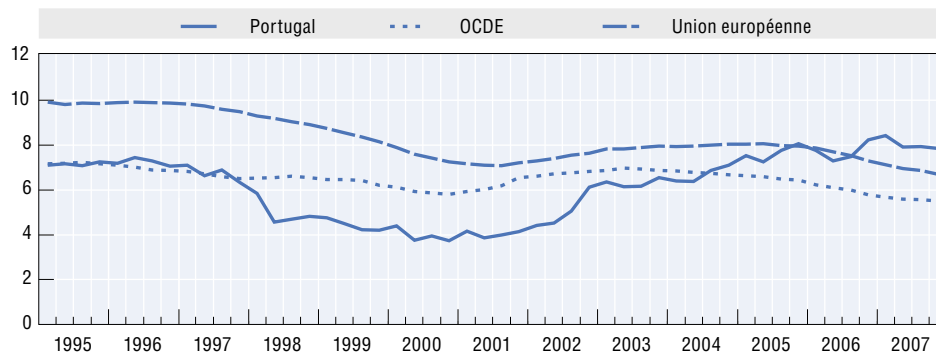
cas échéant, en intégrant au marché de gros les producteurs d'énergie renouvelable. En attendant, il faudrait étendre le système de centrales virtuelles afin que les entreprises autres que l'opérateur historique puissent avoir davantage accès aux capacités de production. Il faudrait encore accroître les capacités de transport avec l'Espagne et il est important que le gouvernement y contribue en veillant à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles administratifs et réglementaires à l'augmentation prévue des capacités. Au niveau du détail, il faudrait éliminer progressivement les tarifs réglementés, comme cela est prévu, et envisager d'étendre cette mesure à tous les consommateurs.

- Dans les transports, des goulets d'étranglement subsistent en ce qui concerne les chemins de fer, l'aéroport de Lisbonne et les activités logistiques. De plus, les tarifs portuaires sont élevés et les entreprises ferroviaires à capitaux publics accusent de lourdes pertes. Les nouveaux investissements envisagés pour les trains à grande vitesse et le nouvel aéroport de Lisbonne devraient se fonder sur une analyse coûts-avantages transparente et servir à promouvoir la concurrence. L'une des priorités devrait être de réduire encore les coûts de manutention et de traitement des marchandises dans les ports grâce à des systèmes informatiques plus efficaces, et aussi de développer les plateformes logistiques. Pour accroître l'efficacité et abaisser les tarifs portuaires, il faudrait promouvoir la concurrence par comparaison entre les ports. Dans les transports ferroviaires, il faudrait mettre en place des contrats de performance pour les entreprises de transport et d'exploitation du réseau ferré, avec des objectifs clairs de performance et de résultats financiers, ce qui contribuerait à plus d'efficacité. On préparerait ainsi un régime d'appel d'offres ouvert pour les services ferroviaires, qui favoriserait l'efficacité dans ce secteur. ■

Que faire pour faciliter l'ajustement du marché du travail ?

La performance du marché du travail n'est pas satisfaisante. Bien que les taux d'activité soient relativement élevés par rapport aux autres pays – y compris pour les femmes et les travailleurs peu qualifiés – l'emploi a tendance à se dégrader depuis le début des années 2000. Le taux de chômage a doublé au cours des cinq années écoulées, pour atteindre 8 % en 2007, alors même que le chômage de longue durée progressait, le marché du travail ne parvenant pas à réinsérer les demandeurs d'emploi aussi efficacement que dans le

Graphique 2.
TAUX DE CHÔMAGE
EN COMPARAISON



Source : OCDE, base de données analytiques.

passé. La législation de protection de l'emploi reste dans l'ensemble restrictive en comparaison des autres pays de l'OCDE. Pour faciliter l'ajustement de l'économie à la mondialisation et atténuer les coûts sociaux de cet ajustement, il faut s'efforcer avant tout d'assouplir les réglementations du marché du travail qui entravent la mobilité, tout en aidant davantage les travailleurs qui perdent leur emploi. Plusieurs réformes ont été menées à bien ces dernières années, en particulier une refonte de la législation du travail, un contrôle plus strict du travail non déclaré, un rapprochement des régimes de sécurité sociale du secteur privé et du secteur public et un durcissement des conditions d'indemnisation du chômage. Ces mesures importantes contribuent à renforcer l'incitation au travail et facilitent la mobilité ; mais il faut aller plus loin pour faire en sorte que le marché du travail soit plus adaptable.

Un nouveau cadre est en discussion pour les mesures actives du marché du travail. Il est envisagé de rationaliser les programmes en place et d'améliorer leur efficacité. Il est essentiel d'aller de l'avant dans cette réforme, de façon que les stratégies d'activation soient plus efficaces, compte tenu en particulier de l'importance des ressources financières consacrées aux mesures actives. Lorsque le nouveau dispositif sera approuvé, *il faudra le déployer sans retard, notamment en ce qui concerne l'évaluation et la rationalisation des programmes d'activation, et il faudra aussi mettre l'accent sur l'amélioration de la performance du service public de l'emploi. L'expérience d'autres pays montre que les programmes d'activation peuvent avoir un impact positif sur l'emploi, mais qu'on ne peut attendre des résultats substantiels de la seule réforme des mesures actives du marché du travail et qu'il reste essentiel de mettre énergiquement en œuvre une plus large réforme du marché du travail.*

D'autres mesures sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement du marché du travail. Il faudrait assouplir encore la législation de protection de l'emploi. Le régime actuel de licenciement est relativement strict, en particulier pour le licenciement individuel, et les procédures sont généralement longues et coûteuses. En élargissant le régime de licenciement formel conformément aux règles en vigueur, les mesures d'assouplissement de la réglementation devraient réduire l'incertitude pour l'employeur, qui ne sait pas quel sera le coût exact du licenciement lorsqu'il embauche, ce qui se traduira probablement par plus de créations d'emplois, en particulier sur contrat à durée indéterminée. En outre, les travailleurs pourraient ainsi être davantage assurés que les règles s'appliqueront lors de la résiliation du contrat. Il faudrait aussi assouplir l'emploi temporaire, car ce type d'emploi constitue souvent pour les jeunes un tremplin vers une solution plus durable. Il est important que l'assouplissement de la législation de protection de l'emploi pour les contrats à durée déterminée se double d'un assouplissement pour les contrats à durée indéterminée, afin de ne pas accentuer le dualisme du marché du travail.

Le gouvernement a engagé un examen approfondi des relations du travail, en se fixant pour objectifs de stimuler les créations d'emplois, de réduire la segmentation du marché du travail et d'accroître la mobilité, tout en protégeant mieux les travailleurs perdant leur emploi. Les conclusions de cet examen, présentées dans le « Livre blanc sur les relations du travail » à la fin de 2007, s'attaquent à une série de freins à l'ajustement du marché du

travail. Elles ont fait l'objet d'un débat avec les partenaires sociaux au cours du premier semestre 2008, l'objectif étant de soumettre un projet de réforme au Parlement. Les changements envisagés concernent une révision de la législation du travail et des mesures spécifiques pour faciliter l'application de la loi. Il est également proposé de revoir les procédures de négociation afin de donner plus de poids aux accords conclus au niveau de l'entreprise et d'assouplir la durée du travail. Les propositions du *Livre blanc* vont dans la bonne direction et, si elles sont adoptées, marqueront un pas en avant. ■

Qu'en est-il de l'éducation et la formation ?

Il est essentiel d'accroître le capital humain si l'on veut que les travailleurs puissent mieux s'adapter à la transformation structurelle en cours et que la croissance de la productivité s'accélère. Le Portugal souffre d'un net retard éducatif par rapport au reste de la zone OCDE et il faut non seulement relever le niveau d'instruction de la population, mais aussi réexaminer le type d'éducation dispensée et sa qualité, comme on l'a souligné dans le chapitre spécial de l'Étude de 2006. Les autorités s'efforcent de remédier aux goulets d'étranglement au niveau de l'offre, surtout dans l'enseignement technique et dans la formation professionnelle, et également d'améliorer les performances des enseignants. Privilégier la diversification de l'offre de formations pour les travailleurs adultes et développer la validation des compétences est un moyen efficace d'attirer un public plus large dans la formation tout au long de la vie.

La stratégie mise en place par le gouvernement pour valoriser les compétences et offrir les qualifications qui seront nécessaires sur le marché du travail repose essentiellement sur l'initiative *Novas Oportunidades*. Cette initiative comporte deux volets principaux : i) ouvrir de nouvelles perspectives aux jeunes qui courent un risque d'abandon scolaire ; ii) donner la possibilité aux adultes faiblement instruits d'apprendre, sur la base de la reconnaissance et de la validation des acquis. Certains éléments essentiels de cette initiative ont déjà été mis en place ; on peut citer, par exemple le déploiement du réseau de centres *Novas Oportunidades*, la diversification de l'offre de cours (en particulier les cours de double certification) pour les jeunes encore scolarisés et la validation des acquis des travailleurs adultes. Les premiers résultats en termes de participation à ce dispositif sont encourageants : la proportion des jeunes suivant un enseignement technique et professionnel au niveau secondaire a nettement augmenté et on constate une forte demande de la part des adultes pour la reconnaissance des compétences et pour la formation continue. *Il faut faire davantage pour développer la base d'informations, assurer un suivi systématique sur le terrain et évaluer rigoureusement les résultats. Mais à mesure que ce dispositif monte en régime, le plus difficile est de garantir la qualité des services fournis. C'est aussi la clé du succès de la stratégie gouvernementale de valorisation du capital humain.* ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Bénédicte Larre, tél. : +33 1 45 24 87 95 ;
e-mail : benedicte.larre@oecd.org ou David Haugh, tél. : +33 1 45 24 80 46 ;
e-mail : david.haugh@oecd.org
ou consulter le site www.oecd.org/eco/etudes/portugal.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante :
www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 83, juin 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.