

Portugal

Le grand air de la réforme

Jean-Marie PERNOT

Le deuxième anniversaire du gouvernement de José Socrates n'a pas été célébré dans l'allégresse. Revenu au gouvernement en février 2005, le Parti socialiste avait été choisi par une majorité d'électeurs désireux d'une rupture avec la politique de son prédécesseur. Pressé par l'Union européenne, le gouvernement socialiste a dû cependant inscrire sa politique dans la continuité, au moins sur le plan économique et budgétaire. Bruxelles ayant imposé au Portugal une cure d'assainissement, José Socrates a remis à plus tard le vaste plan technologique par lequel il envisageait de sortir le pays de son modèle industriel traditionnel. Un député communiste s'en amuse : selon lui, Manuel Pinho, ministre de l'Economie et promoteur du Plan technologique, serait passé « dans la clandestinité ».

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le plan de rigueur mis en œuvre a d'abord eu un effet récessif important. Les hausses de TVA, les restrictions budgétaires et la modération salariale ont freiné la croissance portugaise et maintenu le pays à distance du rattrapage européen qui était naguère l'horizon de la politique économique. Des inflexions se font jour néanmoins. Passée la période d'administration de la

proportion, le gouvernement a posé les jalons d'une nouvelle politique de rattrapage salarial et il remet en selle l'ambition d'une élévation du niveau d'éducation de la population. Celui-ci reste le talon d'Achille d'un pays qui, cependant, change sur bien des points : l'urbanisation, un desserrement relatif de l'emprise de l'Eglise, une nouvelle vocation de pays d'immigration, une vie culturelle dynamique, une évolution des référentiels familiaux traditionnels (nuptialité, fécondité), tout cela travaille en profondeur la société. Pour l'heure, ces changements tendent à accentuer les clivages entre des situations très contrastées, opposant, par exemple, le Nord et le Sud, le continent et les îles (Madère, Açores), l'intérieur et la façade maritime, etc.

Le mouvement syndical, toujours très divisé, s'affaiblit et ne parvient guère à peser sur les décisions gouvernementales. Critiques de l'action du gouvernement socialiste, les syndicalistes hésitent à franchir la ligne qui favoriserait le retour de la droite aux affaires, d'autant qu'ils sont soucieux de la montée de thèmes racistes et xénophobes colportés par le petit parti d'extrême droite PNR (Partido Nacional Renovador).

Un bilan économique contrasté

Après le « trou d'air » de 2005 (une croissance à + 0,3 %), l'année 2006 s'est achevée sur un petit 1,4 % de croissance. Celle-ci a reposé essentiellement sur les exportations, principalement vers l'Allemagne, avec une demande interne faible. La hausse des prix relativement importante (3,1 %) a laissé derrière elle l'évolution des salaires, ce qui pèse sur la consommation des ménages. Le gouvernement a cependant entamé une démarche de réajustement en augmentant au 1^{er} janvier 2007 le salaire minimum (SMG) de 4,4 %. Il est ainsi porté à 403 €, cette hausse étant assortie d'un engagement pluriannuel afin qu'il atteigne 450 € en 2009 et 500 € en 2010. Ceci représente une augmentation moyenne de 5 % par an environ, après plusieurs années de décrochage par rapport aux prix. De même, les pensions ont été réévaluées avec, notamment une hausse de 3,1 % de celles qui étaient inférieures à 600 € environ.

Une estimation provisoire des comptes trimestriels publiés à la mi-mai 2007 indique un sursaut de croissance de 2,1 % au premier trimestre de 2007, soit un point de plus que l'année précédente à la même époque. De même les commandes adressées à l'industrie semblent en progression, augurant d'une demande plus

forte en direction des entreprises. La demande intérieure, plus soutenue, prend le relais d'une demande externe qui fléchit. Ombre au tableau de cette conjoncture, le chômage qui monte à 8,4 % en tendance, un niveau jamais atteint depuis 21 ans, et ce malgré de nombreuses radiations de demandeurs d'emplois¹.

L'objectif premier du plan de rigueur adopté à la mi-2005 était de ramener le déficit budgétaire sous le seuil des 3 % admis par le Pacte de stabilité européen. L'objectif est en passe d'être atteint : de 6,1 % à la fin de 2005, il a été ramené à 3,9 % du PIB en 2006, indiquant un probable retour dans la « norme » en 2008, si l'hypothèse de croissance se maintient. La commission européenne ne desserre pas pour autant l'étoupe, rappelant au Portugal l'état de sa dette cumulée (67,5 % du PIB) et l'encourageant à poursuivre vers l'objectif à moyen terme d'un déficit annuel à 0,5 % du PIB (horizon 2010)². Cette baisse spectaculaire du déficit a été obtenue à l'aide de grandes privatisations dans le secteur énergétique, aéroportuaire et dans le transport aérien (la compagnie aérienne TAP)³. Mais le gouvernement n'a pas agi simplement sur la conjoncture ou la vente des « bijoux de famille », il s'est également attaqué à d'importants postes de la dépense publique : la santé,

1. « Desemprego sobe para nível inédito », *Diário de Notícias*, 18 mai 2007. Informação mensal do mercado de emprego, IEFP, avril 2007. Destaque : *Estatísticas do emprego* 1er trimestre de 2007, INE, 17 mai 2007.
2. « Le Portugal doit également tendre vers l'objectif à moyen terme (OMT) après avoir corrigé le déficit excessif et faire en sorte de réduire parallèlement le ratio de la dette au PIB, poursuivre la réforme en cours de l'administration et continuer à renforcer le cadre budgétaire, ainsi qu'améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en réalisant l'OMT et en s'assurant, voire en préservant, les résultats positifs des réformes adoptées dans le domaine des retraites ». Avis du Conseil, n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997, concernant le programme de stabilité actualisé du Portugal pour la période 2006-2010.
3. Jean-Marie Pernot, « Portugal, la rigueur sous tension », *Chronique internationale de l'IRES*, 98, janvier 2006.

PORTUGAL

les retraites, l'indemnisation du chômage, la fonction publique. Cette politique de réduction des coûts a son envers dans une situation sociale dégradée : le chômage progresse et, en son sein, le chômage de longue durée qui représente désormais la moitié du total ; les chômeurs de plus de douze mois représentent 4 % de la population active, le taux de chômage global était de 7,7 % en moyenne annuelle en 2006, dans une tendance allant vers une dégradation puisque, au dernier trimestre, il atteignait 8,2 %¹.

Les statuts d'emplois continuent d'évoluer vers plus de précarité. Les embauches se font désormais pour deux tiers sur des emplois précaires et si l'emploi total progresse (+ 0,4 %), la hausse est entièrement imputable au temps partiel car le nombre des emplois à temps plein régresse en valeur absolue. Cette évolution n'est pas seulement défavorable au niveau de vie et aux conditions d'existence des salariés, elle a également des incidences sur la propension à se former, à s'impliquer dans des processus qualifiants. Si tout le monde s'accorde à considérer que le problème fondamental du Portugal réside dans le faible niveau de qualification de la main-d'œuvre, cette précarité croissante va à rebours de ce besoin d'implication.

Les grands chantiers de réforme

Plusieurs réformes ont été mises en application, certaines devant produire des effets à court terme, d'autres sur une période plus longue : les retraites, la santé,

le marché du travail, la formation professionnelle, la fonction publique.

La réforme des retraites a été conduite assez rapidement même si elle a comporté une période de concertation avec les syndicats et une phase parlementaire. De nombreux experts mettaient en avant depuis plusieurs années l'allongement de l'espérance de vie, manifeste au Portugal comme ailleurs, et qui s'est opéré en même temps qu'une chute brutale du taux de fécondité. Ce déséquilibre est mis en avant pour justifier le changement. Même si les syndicats rétorquent que le problème fondamental ainsi posé est celui de la productivité du travail, la réforme adoptée et mise en œuvre le 1^{er} janvier 2007 s'inspire des recettes bien connues dans toute l'Europe : allongement des durées d'activité, changement des modes de calculs, nouveau critère d'indexation. Ainsi la durée de cotisation fait désormais apparaître un critère « espérance de vie » tout en introduisant un choix entre « cotiser plus » ou travailler plus longtemps avec une incitation à ce dernier choix ; le calcul de la pension est passé de la moyenne des quinze dernières années à un calcul sur l'ensemble de la carrière professionnelle ; les pensions ont été désindexées du salaire minimum et ajustées à un nouvel indice « social », l'IAS (*Indexante de apoios sociais*). Un accord a été signé en octobre 2006 entre le gouvernement et les organisations représentatives (employeurs et salariés) à l'exception de la CGTP-In, la confédération majoritaire. Le Parlement a adopté la réforme le 16 décembre 2006 et elle est

1. Cette progression est essentiellement due à l'augmentation du taux de chômage des femmes (notamment les jeunes) et des non qualifiés. Le taux de chômage est plus élevé dans le nord, dans l'Alentejo et dans la région de Lisbonne tandis qu'il est en dessous de la moyenne dans l'Algarve, le centre et les îles (Madère, Açores).

entrée en application au 1^{er} janvier 2007. Une étude de la Banque du Portugal, rendue publique en mai 2007, établit que cette réforme conduira en 2030 à une baisse moyenne des pensions versées de -20 %¹. Ce n'est pas une bonne nouvelle pour un pays où les retraites sont déjà considérées comme parmi les plus basses de l'Union européenne.

L'indemnisation du chômage a également été réformée et les nouvelles règles sont entrées en application à cette même date du 1^{er} janvier 2007. Elles visent à restreindre l'accès à l'indemnisation du chômage en cas de séparation négociée entre employeurs et salariés ou lorsque les licenciements ont donné lieu à compensations. Des mesures restrictives ont été introduites vis-à-vis des chômeurs refusant un emploi y compris s'il s'agit d'un emploi moins bien rémunéré que l'emploi antérieur ; la notion « d'emploi décent » a été réaménagée et un chômeur qui aura refusé la formation professionnelle proposée par l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle (IEFP, Instituto de emprego e formacao profissional) pourra se voir retiré le droit à indemnisation.

A l'image de celui connu en France, un débat a eu lieu autour de la radiation de nombreux chômeurs (340 000 personnes !) sortis des listes de l'IEFP sans que soit réellement connue leur situation ultérieure au regard du marché du travail. Le président de l'institut a évoqué la définition du chômage au sens du BIT, mais l'argument a été récusé par les syndicats : la CGTP-In a condamné cet escamotage tandis que l'UGT a souhaité que les critères de radiation soient publics et restent stables.

Le débat social autour de la flexisécurité, entamé à la fin de 2006, a un peu tourné court en raison des différences radicales qui opposent le modèle de référence européen (danois, ou nordique) aux réalités portugaises. Il risque toutefois de refaire surface en raison du calendrier européen qui incite les Etats-membres à œuvrer dans ce sens en 2007 et ceci d'autant plus que la présidence de l'Europe sera tenue par le Portugal en fin d'année, à l'issue de la présidence allemande.

La réforme de l'Etat

Le chantier de réforme le plus ambitieux a concerné la réorganisation de la fonction publique. Hérité de la période de la dictature, l'appareil d'Etat a été transformé et démocratisé après la Révolution des œillets (1974). Il restait cependant marqué par des traits bureaucratiques, une mauvaise gestion, une organisation pyramidale pléthorique, une profusion de statuts et de types de carrières dans laquelle le recours massif aux contrats précaires n'avait rien arrangé.

Le premier grand volet de la réforme était dicté par l'impératif budgétaire. Il s'agissait de réduire la dépense représentée par la fonction publique (15 % du PIB). Un premier train de mesures avait bloqué fin 2005 les carrières et les rémunérations supérieures à 1000 €. En 2006, ont été autorisées les seules hausses de salaires liées au mérite, le tout accompagné d'une baisse des effectifs. Puis la situation des fonctionnaires a été alignée sur celle des salariés du secteur privé dans différents domaines : l'âge de départ en retraite a été repoussé à 65 ans (contre 60 avec étalement de la mise en place sur 10

1. « Nova lei reduz pensão média de 2030 em 20 por cento », *Publico*, 18 mai 2007.

PORTUGAL

ans) ; le remboursement des frais médicaux a été réduit à 55 % contre 100 % auparavant ; un plan de suppression de 75 000 emplois a par ailleurs été programmé à l'horizon 2009. En octobre, un groupe de travail s'est mis en place avec les syndicats pour la « révision du système des carrières et des rémunérations dans la fonction publique ».

A la fin de l'année 2006, le gouvernement annonçait qu'il ne s'agissait que du volet « urgence » d'un plan bien plus vaste de réorganisation de l'ensemble du secteur public, déjà dévoilé quelques mois auparavant. Ce plan, appelé PRACE (*Programa de Restruturação da Administração Central do Estado*), compte plusieurs volets. Il se caractérise par deux idées essentielles : d'une part la distinction entre ce qui relève des missions indiscutablement liées à la puissance étatique et ce qui relève de services qui ne le sont pas ; d'autre part, la volonté de réduire l'écart entre les relations de travail entre le secteur privé et le secteur public.

En janvier 2007, a été transmis aux syndicats un document intitulé : « Réformes des relations d'emploi, les carrières et les rémunérations dans le secteur public, diagnostics et perspectives ». Il s'agissait d'un premier volet de PRACE, le second passant par une « remise à plat » de l'ensemble des caractéristiques de l'emploi public, préparatoire à une rationalisation d'ensemble des structures administratives. Les objectifs énoncés dans PRACE sont les suivants :

- rendre plus efficaces les fonctions centrales étatiques : analyse, évaluation,

contrôle ainsi que les fonctions d'inspection relevant spécifiquement de l'Etat ;

- créer de services partagés entre les administrations et externaliser certaines activités non stratégiques ;

- réduire la bureaucratie par plus de flexibilité, par de la communication horizontale et verticale, par un usage plus intensif des technologies de l'information et de la communication ;

- poursuivre la décentralisation en clarifiant la part des structures de l'Etat et des administrations locales et en rendant tous les niveaux plus proches des citoyens ;

- développer l'accès de ceux-ci à l'administration *via* les moyens modernes de communication (centre d'appels, Internet...);

- élever en qualité le travail des administrations et les qualifications de ceux qui y travaillent ¹.

La quasi-totalité des 573 000 agents publics sont concernés par ce vaste chantier de réorganisation. Près de la moitié des corps qui composent aujourd'hui la fonction publique de l'Etat devraient disparaître (246 sur 518) tandis qu'une soixantaine devraient être créés.

Des syndicats sur la défensive

C'est de loin ce projet de réforme de l'Etat et les mesures prises à propos de la fonction publique qui ont provoqué le plus de mobilisations sociales depuis le printemps 2006 : plusieurs journées d'actions, grèves et manifestations, ont eu lieu à Lisbonne et dans plusieurs grands centres portugais (19 mai, 6 juillet). A partir

1. Maria da Paz Campos Lima, Reinhard Naumann : « Restructuring and rationalising administrative bodies ; Government launches major reform of public administration », EIRO, PT0605019I, juin 2006.

de janvier 2007 et de l'entrée dans la phase de consultation sur la réforme, les prises de positions ont été prudentes. Les deux confédérations se sont inscrites dans le processus de discussion mais leurs réactions ont été très négatives à l'encontre du projet. La CGTP-In, *via* le Front commun des syndicats des administrations publiques qui lui est affilié, a principalement dénoncé le risque de privatisations des activités publiques jugées hors des fonctions centrales de l'Etat comme la santé et l'éducation. Le ministre des Finances, Fernando Teixeira dos Santos, a d'ailleurs clairement indiqué en février 2007 sa préférence pour une évolution des formes d'emplois vers le contrat de travail du secteur privé à l'exception du noyau central de l'Etat qui devra, selon lui, rester statutaire. Cette évolution a été dénoncée également par le syndicat des cadres techniques de l'Etat (STE, Sindicato dos quadros técnicos do Estado) appartenant à l'UGT, qui a fait remarquer que les fonctions essentielles de l'Etat étaient définies par la Constitution, tandis que le Sintap (Sindicato dos trabalhadores da administração pública, UGT) défendait lui aussi le cadre statutaire et s'opposait à la réforme du contrat de travail¹.

Cette communauté de vue entre les syndicats se retrouve sur d'autres terrains, en particulier lorsqu'il s'agit de plaider le renforcement de la formation ou de faire pression sur le patronat pour combler les vides conventionnels créés par le nouveau code du travail. Celui-ci en effet rend caduc tout accord collectif qui ne serait pas renouvelé explicitement au bout de deux ans. Mise en œuvre de-

puis 2003, cette disposition a provoqué un vide conventionnel dans certains secteurs où la négociation n'est pas régulière. Les salariés tombent dès lors sous le coup du code du travail, moins protecteur que la convention collective. Cette bataille a commencé dès l'adoption du nouveau code, en 2003, et la reconquête contractuelle n'est pas achevée à ce jour. Sur ce terrain, les deux confédérations ont des attitudes proches. Pour autant, cette proximité ne s'accompagne pas de grandes possibilités d'actions communes.

Les perspectives stratégiques des deux centrales restent opposées : l'UGT, proche du PS et du PSD, ne tient pas à une confrontation globale avec le gouvernement et elle partage avec celui-ci l'idée d'un impératif de la réforme. Par ailleurs, elle ne croit guère aux vertus des grandes journées de mobilisation et préfère croire aux marges de manœuvre offertes pas la négociation. La CGTP-In poursuit sa logique de mobilisation sociale mais ses troupes connaissent des difficultés. La « densité » syndicale se réduit, en particulier dans le secteur privé, et le manque d'unité crée une interrogation sur la capacité des syndicats à infléchir le cours des choses. Pour l'heure, la CGTP-In a appelé à une grève générale le 30 mai 2007 qui permettra de mesurer le mécontentement – à coup sûr important – des salariés. La question du débouché de ce mouvement n'en sera pas moins posée.

**Un pays divisé
sur les problèmes sociétaux**

Le débat sur la dépenalisation de l'avortement a de nouveau mis à jour les

1. Maria da Paz Campos Lima, Reinhard Naumann : « Unions resist plan to change employment status of civil servants », EIRO, PT0702059i, février 2007.

PORTUGAL

divisions des Portugais sur les grands sujets de société. Un référendum organisé en 1998 pour une libéralisation de l'IVG avait donné une courte majorité au « non » avec une participation électorale très faible qui avait amené le gouvernement à renoncer à modifier la loi. Lors de la campagne électorale de 2005, José Socrates avait indiqué qu'il souhaitait une nouvelle consultation des Portugais sur la question. Un nouveau référendum a donc eu lieu le 11 février 2007. Le « oui » l'a cette fois emporté nettement, avec 59,25 % des votes, mais le faible taux de participation (43 %) a de nouveau privé le référendum de force juridique. La Constitution portugaise requiert en effet un résultat dépassant 50 % des inscrits pour changer la loi par référendum et le gouvernement dut avoir recours à un vote au Parlement. En avril 2007, l'Assemblée de la République a adopté une modification de la loi : la droite a voté contre tandis que 21 députés de centre-droit (seulement) sont venus renforcer le vote (unanime) de la gauche. Ce changement a mis fin à une exception portugaise (partagée jusque là en Europe avec la Pologne) mais n'a pas clos pour autant les tensions sociales autour de cette pratique. L'Eglise catholique, très engagée dans la campagne pour le « non », a menacé d'ex-

communication quiconque pratiquerait ou favoriserait l'exercice de ce nouveau droit. Cette position n'est pas partagée par tout l'épiscopat, mais elle a dessiné une carte très particulière du vote. A l'exception du district de Porto et de quelques villes comme Viana, Aveiro, Viseu et Guarda, tout le nord a voté majoritairement « non » tandis que tout le sud du pays, en dessous de Coimbra, a majoritairement voté « oui ». La campagne électorale a été rude et si les organisations féministes ont estimé avoir remporté une victoire en sortant de l'ombre les quelque 20 000 avortements clandestins qu'elles ont recensés chaque année, la mise en œuvre de ce nouveau droit risque de s'opérer très inégalement sur le territoire. Encore quelques batailles en perspective tandis que s'ouvre un nouveau débat sur le divorce que le groupe socialiste à l'Assemblée de la République entend bien mettre à l'ordre du jour. Une nouvelle occasion d'affrontement entre l'Eglise et l'aspiration à une certaine évolution des mœurs portée notamment par la classe moyenne urbaine.

Sources :

CGTP-In, *Diario de Noticias, Publico, Eiro.*