

Portugal

Le nouveau code du travail est arrivé, la crise aussi

Jean-Marie PERNOT

Il n'y avait guère de raison pour que le Portugal échappe à la vague dépressive qui a atteint l'ensemble des économies depuis le tournant de la crise financière. Comme dans nombre de pays, le ralentissement économique lui était antérieur, il s'était fait sentir dès le début de l'année 2008. Au premier trimestre, le taux de croissance de l'économie a chuté en dessous de 1 % alors qu'il était à près de 2 % le trimestre précédent. Pour l'heure en tous cas, le Portugal échappe à la récession avec une croissance faible mais encore positive. Les prévisions de croissance pour 2008 annoncées par la Commission européenne pour le Portugal en début d'année à 1,6 % ont été ramenées à 0,5 %. Les prévisions pour 2009 et 2010 restent positives mais ne sont guère optimistes.

Dans un tel contexte, les tensions sociales et politiques ne peuvent que s'amplifier. Depuis 2005 et le retour aux affaires d'un gouvernement socialiste épris de réformes, celles-ci se sont succédées à un rythme élevé, générant de grandes tensions sociales dans un pays qui ne parvient que difficilement à s'extraire des handicaps structurels de son économie : un système éducatif coûteux et peu effi-

cace, un appareil de santé publique mal organisé, la faiblesse des qualifications, le bas niveau des salaires et des retraites, tout cela semble durablement inscrit dans les facteurs pénalisant une société dont le dynamisme culturel ne se dément pas par ailleurs. La volonté du gouvernement de limiter la croissance des budgets sociaux et d'assouplir les protections des salariés sur le marché du travail se heurte à une résistance des syndicats jusque-là impuissante à enrayer cette politique. Les oppositions autour de la réforme du code du travail en ont donné, en 2008, un exemple significatif.

Un ralentissement économique brutal

La crise financière a provoqué quelques ébranlements dans le système bancaire portugais ; le gouvernement a dû ainsi se joindre au concert international en mettant une vingtaine de milliards d'euros à la disposition des institutions de crédit pour garantir le financement et la stabilité du système financier. La Banco Português de Negocios a été nationalisée en novembre 2008 en raison d'une perte d'environ 700 millions d'euros, dite de « mauvaise gestion ». Cette banque génè-

raliste était sortie de tous les ratios de solvabilité et menaçait sérieusement de s'effondrer, ce qui a conduit le ministre des Finances, Teixeira dos Santos, à proposer en urgence au Parlement d'opérer la première nationalisation depuis 1975. Le scandale Madoff a lui aussi fait quelques dégâts, une centaine de millions d'euros dont les deux tiers émanant de particuliers, ont été emportés dans la tourmente.

Un essoufflement qui vient de plus loin

Mais cette crise est survenue dans un contexte d'essoufflement de la croissance depuis le début de l'année 2008. Le taux d'inflation s'est stabilisé à 2,8-2,9 % contre une prévision à 2,1 % qui avait servi d'horizon pour l'augmentation des salaires en 2008. L'évolution de l'emploi et du chômage a suivi une tendance défavorable : en 2007, l'industrie, la construction et l'énergie ont perdu ensemble près de 75 000 postes de travail. La baisse de l'emploi dans ces secteurs n'est pas une nouveauté puisque l'emploi industriel a baissé de 22 % entre 2000 et 2008 au Portugal mais, pour la première fois, les emplois dans les services ont connu eux aussi une baisse. Le taux de chômage évolue lentement puisqu'en trois ans il est passé de 7,5 à 7,7 % de la population active mais il pourrait bien dépasser rapidement la barre des 8 % au rythme actuel des suppressions d'emplois ; cette lente dérive, bien loin des 4,5 % de l'année 2002, a conduit le pays de la sixième à la quatorzième place européenne.

Les perspectives pour les deux prochaines années s'annoncent moroses. La Commission européenne prévoit pour le

Portugal une croissance de 0,1 % en 2009 et 0,7 % en 2010, projections fragiles mais qui donnent toujours le pays en dessous des moyennes européennes projetées sur ces deux mêmes années. Si le déficit budgétaire est prévu en dessous des fatidiques 3 % jusqu'en 2009, il pourrait passer au-dessus en 2010 avec un stock de dette publique à 66,6 % du PIB (pour 63,4 % à la fin de 2008). Les syndicats semblent plus pessimistes encore et prévoient une charge plus grande des budgets sociaux nécessaires pour pallier les effets de la crise sur les conditions de vie des salariés et des retraités.

Et toujours une pauvreté menaçante

Le chômage de longue durée s'accroît, phénomène que la Banque centrale du Portugal attribue à la générosité de l'indemnisation du chômage et à sa durée¹. La cause en est plutôt le relatif désajustement des qualifications par rapport au marché du travail signalé par le taux de chômage élevé des jeunes diplômés.

Les syndicats mettent l'accent sur les radiations excessives de chômeurs mais surtout ils mettent en avant les progrès de l'emploi à durée déterminée puisque celui-ci concerne désormais 23 % des salariés en 2008 contre 19 % en 2005. Cette évolution accompagne le phénomène de pauvreté laborieuse qui touche particulièrement les jeunes et les femmes et qui ajoute à la pauvreté « en général », laquelle reste un mal endémique de la société portugaise. Aujourd'hui, 1/5 des familles sont touchées par la pauvreté selon l'enquête EU-SILC (*Survey on Income and Living Conditions*), les personnes les plus menacées étant les plus

1. Banco de Portugal (2008), *Boletim Económico*, Novembre.

PORTUGAL

âgées (26 % d'entre elles ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté défini pour le Portugal à 379 € par mois en 2008 et les très jeunes (moins de 18 ans) sans couverture sociale.

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi le 1^{er} janvier 2007 n'a guère relevé le montant des pensions ni accéléré leur lente progression¹ : selon la CGTP, les trois quarts des retraites versées sont inférieures au SMN (salaire minimum national, le SMIC portugais), y compris en incluant les pensions des agents publics qui sont globalement plus élevées que celles des salariés du privé. Il y a 2,1 millions de pensionnés du secteur privé, 1,9 million d'entre eux ont une pension inférieure au SMN soit, en 2008, 426 € par mois ; les retraités fonctionnaires connaissent un meilleur sort puisque 60 % d'entre eux ont une retraite supérieure à 750 €. 80 000 ex-hauts fonctionnaires et cadres militaires touchent même une retraite supérieure à 2 000 € par mois, écart qui ne cesse de choquer l'opinion publique².

A l'autre bout du spectre, le minimum de pension évolue depuis plusieurs années moins vite que la moyenne de celles-ci. Il y a en fait deux minima, 243 € et 374 € (en 2008) selon les durées de cotisations. Il va de soi qu'avec de tels niveaux de retraites, une vague de hausses de prix comme celle connue en 2008 en raison de la hausse des coûts de l'énergie a eu des effets ravageurs sur le niveau de vie. Et comme les salaires réels augmentent eux-mêmes moins vite que la productivité, cela contribue à entretenir voire à accentuer la pauvreté et à miner le dynamisme de l'économie qui peine à trouver

dans la consommation intérieure un moyen de soutenir l'activité économique.

Le gouvernement est conscient de cette difficulté et a poursuivi dans la voie d'un relèvement du salaire minimum auquel il s'était engagé en arrivant aux affaires. Un accord signé par tous les syndicats en décembre 2007 a prévu d'augmenter le RMN de 5,7 % en 2008 puis de 5,6 % en 2009 afin d'atteindre la barre symbolique des 500 € mensuels à cette date. Cet accord, seul moment de consensus social, a été conclu à la veille d'une période particulièrement houleuse.

Une conflictualité sociale élevée

La réforme de la fonction publique voulue en 2005 par le Premier ministre s'est traduite par nombre de conflits dont le plus important est sans doute le dernier en date, celui des professeurs de l'éducation nationale.

La difficile réforme des relations sociales dans le secteur public

La FENPROF, syndicat unitaire de la profession, affilié à la CGTP, a lancé au printemps 2008 avec l'ensemble des syndicats d'enseignants, un mouvement de protestation contre le projet d'introduction d'un contrôle des performances des enseignants. Ce contrôle s'intégrait dans un processus de révision des carrières des professeurs annoncé en juillet 2006 et aussitôt contesté par les syndicats. Ce nouveau statut introduisait une dualité de carrière (entre « enseignants » et « enseignants titulaires ») et faisait la part belle à une rémunération au mérite, lui-même

1. Pernot, J-M (2007), « Portugal : le grand air de la réforme » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 106, mai.

2. Ramos de Almeida, J. (2009), *Publico*, 5 janeiro.

évalué par un contrôle des performances. Le 8 mars 2008, à Lisbonne, a eu lieu une grande manifestation, dite « marche de l'indignation », à l'issue de laquelle le ministre de l'Education nationale a dû ouvrir une consultation avec les syndicats, jugée peu après de pure forme par les interlocuteurs du ministre. Plusieurs journées de grèves nationales ont été organisées, très suivies en octobre et décembre 2008. Un véritable bras de fer s'est engagé à la mi-janvier 2009 avec le gouvernement et le parti socialiste dont le groupe parlementaire accusait les enseignants de faire prévaloir leur intérêt propre sur celui de l'école publique.

Ce conflit s'est inscrit dans la continuité de la protestation conduite par les organisations syndicales regroupées dans le Front commun des syndicats des administrations publiques (affilié à la CGTP) contre la réforme des relations sociales dans le secteur public et l'alignement progressif de celui-ci sur les règles du secteur privé. Un accord signé en mai entre le gouvernement et d'autres syndicats (le Front syndical fonction publique de l'UGT) avait provoqué une réaction similaire. L'accord finalement adopté a introduit dans la fonction publique une procédure de conventions collectives négociées prenant la place de la régulation statutaire traditionnelle, avec deux niveaux, l'un général, recouvrant toute l'étendue de la fonction publique, l'autre s'établissant administration par administration. Ce rapprochement avec le secteur privé a conduit naturellement à d'autres adaptations comme les règles de protec-

tion de l'emploi ou les conditions de travail. Ainsi le versant le plus contesté a été la possibilité qu'un agent public ayant fait l'objet de deux rapports défavorables puisse se voir imposer un licenciement pour inaptitude ; une autre disposition contestée portait sur la flexibilité du temps de travail, lequel pouvait désormais se voir modulé, comme dans le secteur privé, jusqu'à 50 heures par semaine avec une moyenne hebdomadaire de 35 heures¹.

Cette réforme visait à l'harmonisation des règles sociales entre le secteur privé et le secteur public au moment même où ces règles étaient reprises dans une nouvelle réforme du code du travail. Celle-ci, véritable serpent de mer des relations sociales, a cristallisé un important mouvement de protestation en plusieurs étapes, poursuivi sur le plan juridique jusqu'au début de 2009. Le mouvement a mêlé les travailleurs du privé comme ceux de la fonction publique, désormais concernés, et a provoqué une nouvelle grève générale de grande ampleur en juin 2008, la troisième qu'il ait eu à affronter le gouvernement de José Socrates depuis les élections de février 2005.

La énième réforme du code du travail

En 2002 déjà, une première réforme du code du travail avait ambitionné de simplifier l'empilement de règles disparates qui encadraient alors les relations de travail portugaises². Sur fond de tensions intersyndicales, un premier projet avait fait l'objet de lents ajustements législatifs

1. Lima, Da Paz Campos M., « Government and UGT Unions Agree on Employment Contract System in the Public Sector » EIRO, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/06/articles/pt0806029i.htm>.

2. Les indications sur lesquelles s'appuie cette partie doivent beaucoup aux contributions de Maria da Paz Campo Lima pour l'EIRO. Il y sera largement renvoyé.

PORTUGAL

car certaines dimensions entraient en contradiction avec la Constitution de la République ¹. Cinq points étaient alors contestés : la nouvelle réglementation des contrats à durée déterminée, l'assouplissement des règles du licenciement, le contrôle patronal des congés maladie, l'élargissement des marges de flexibilité, les dérogations au principe de faveur, c'est-à-dire la possibilité offerte aux employeurs de déroger au niveau de l'entreprise aux règles plus favorables du code du travail. Le code fut néanmoins adopté en avril 2003 par le Parlement malgré le vote négatif des socialistes, alors minoritaires, et qui promirent une révision du code s'ils arrivaient au pouvoir. Dès le lendemain des élections de 2005, le nouveau gouvernement ouvrit une phase de consultations pour relancer la réforme.

C'est ainsi qu'en avril 2006, un premier livre vert fut publié, qui rencontra de tout aussi vertes réactions des interlocuteurs sociaux. Il fut suivi un an plus tard de la publication d'un second document présenté en juin 2007 à la Commission permanente de concertation sociale (CPCS) puis d'un livre blanc relatif à la réforme du code du travail. Les trois organisations d'employeurs – CIP (industrie), CAP (agriculture), CTP (tourisme) – se sont alors accordées pour demander une modification de quatre articles de la Constitution particulièrement emblématiques de la période d'effervescence de 1974-1975. Ces articles témoignaient des ambitions de la Révolution des œillets qui garantissaient aux travailleurs des droits d'intervention dans l'en-

treprise, des droits collectifs comme ceux des commissions de travailleurs ou le droit de grève, mais aussi des droits individuels de protection contre les licenciements. Le patronat invoquait les souplesses nécessaires à un marché du travail moderne et attribuait aux rigidités du droit du travail la responsabilité de la précarité et le manque de performance de l'économie portugaise.

Comme dans un jeu attendu, les syndicats CGTP et UGT ont reproché au projet du gouvernement de faire la part trop belle aux recommandations patronales tandis que les employeurs l'estimaient insuffisant au regard des nécessités de flexibilité et de compétitivité. L'UGT jugeait inacceptable le renforcement de procédures de gré à gré au détriment des relations collectives de travail tandis que la CGTP accusait le projet d'être une machine de guerre contre les droits des travailleurs ². Le texte corrigeait néanmoins quelques aspects de celui adopté en 2003, notamment les dispositions qui rendaient obsolète tout accord non renégocié dix-huit mois après son terme ou encore les très larges possibilités de dérogations au principe de faveur. En décembre 2007, le ministre du Travail et de la Solidarité, Vieira da Silva, présentait un nouveau livre blanc marqué par l'influence de la communication produite en 2007 par la Commission européenne sur la flexicurité. Comme le signale Maria da Paz Campos Lima, les réactions syndicales épidermiques à la notion de flexicurité ont conduit le gouvernement à utiliser un autre vocabulaire en parlant « d'adaptabilité » sur

1. Pernot, J-M. (2004), « Portugal : le traitement de choc du docteur Barroso », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 90, septembre.

2. Da Paz Campos Lima, M., « White Paper on Labour Relations Generates Controversy Among Social Partners », EIRO, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/02/articles/pt0802039i.htm>.

un marché du travail caractérisé par une certaine rigidité¹. La stabilité des horaires et des journées de travail était considérée dans cette optique comme un bon indicateur du manque de souplesse des conditions d'emplois de la main-d'œuvre. Les syndicats ont rejeté cette approche qui, selon eux, ne reflétait qu'une vulgate néo-libérale cherchant dans la malléabilité de la main-d'œuvre la recette de l'efficacité économique. Ils ont remis en avant les faiblesses structurelles des entreprises, l'insuffisance des investissements, notamment des PME dont le nombre de fermetures a crû de manière brutale en 2007.

La nouvelle mouture, troisième et dernière phase du processus, présentée en avril 2008, était un projet encore plus ambitieux liant dans un même texte à la fois une révision des lois sur le travail mais aussi une modification des règles d'acquiescement des cotisations de sécurité sociale ainsi qu'un volet formation et un volet négociation collective. C'est une véritable loi de constitution des nouvelles règles d'un marché du travail attaquant à la racine les formes d'emploi et de protection des salariés et des employeurs.

Le volet « flexibilité » instaurait des dispositifs devenus courants dans maints pays : compte épargne temps avec annulation de la durée du travail et diversification des modes de compensation (congés ou argent) des temps capitalisés. Il était complété par des mesures destinées à favoriser la formation et l'acquisition de qualifications. L'objectif de renforcement de la négociation collective s'accompagnait de la possibilité donnée aux syndicats s'ils étaient absents d'une

entreprise, de « déléguer » leur capacité de négocier à une structure légale constituée au sein de celle-ci.

Le texte gouvernemental prévoyait également de rendre plus effectives les lois sur le travail en poursuivant les atteintes aux droits des salariés, en tentant de débusquer les faux contrats de travailleurs indépendants, en pénalisant par des cotisations modulées les recours excessifs aux contrats les plus précaires. La modulation des cotisations sociales selon le type d'emplois était une innovation qui allait dans le sens souhaité par les syndicats d'une dissuasion de l'utilisation massive de la précarité. Mais la souplesse accrue du régime du licenciement allait plutôt dans le sens des employeurs tout comme le développement de négociations locales en l'absence de syndicats. Le renforcement du rôle de la négociation s'accompagnait d'une recherche de décentralisation maximale au plus près du lieu de travail, ce qui ne contribuait pas nécessairement à une meilleure protection des droits généraux des salariés, d'autant qu'étaient maintenues, même en nombre limité, les possibilités de dérogation au principe de faveur.

A nouveau une opposition intersyndicale

Comme à l'accoutumée, les deux centrales syndicales se sont trouvées en opposition sur l'appréciation des nouvelles propositions du gouvernement. L'UGT a vu dans nombre de celles-ci un écho à ses propres préoccupations : sur la formation, sur la volonté de concilier les intérêts de l'entreprise et les droits des salariés, la centrale a signalé des avancées rendant le

1. Da Paz Campos Lima, M., « White Paper on Labour Relations Highlights Adaptability and Security Issues, EIRO, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/02/articles/pt0802029i.htm>.

PORTUGAL

texte acceptable. Bien sûr, elle a émis des réserves sur la « négociation sans syndicat » ; elle a demandé que des précisions soient apportées dans des domaines sensibles comme la définition du temps de travail « normal », la durée minimale des périodes de repos ou la délimitation du travail de nuit. Adjoignant à son commentaire une liste de points « à clarifier », l'UGT offrait une possibilité d'accord au gouvernement si celui-ci acceptait de faire encore quelques pas dans sa direction.

Une toute autre approche a été mise en avant par la CGTP. Lors d'une conférence de presse le 24 avril 2008, elle rejetait en bloc le projet accusé de favoriser les vues du patronat et sans effet sur les problèmes posés par le faible niveau des salaires et par la précarité. La facilitation des procédures de licenciement, l'assignation des fonctionnaires aux règles de ce nouveau code et la possibilité offerte aux employeurs de déroger au niveau de l'entreprise aux règles plus favorables du code du travail, ont constitué trois des principaux griefs de la confédération à l'égard du nouveau dispositif. La CGTP appela donc à une manifestation nationale le 5 juin, à laquelle participèrent plus de 200 000 personnes, du privé comme du public, dans les rues de Lisbonne ¹. Mais cela n'a pas suffi à contraindre le gouvernement à une nouvelle négociation, pas plus que cela n'a impressionné l'UGT dans sa volonté de conclure un accord sur la réforme. Le 25 juin, à la Commission permanente de concertation sociale, un accord s'est dégagé entre le gouvernement, l'UGT et les trois organisations d'employeurs tandis que les re-

présentants de la CGTP quittaient la salle. Le lendemain, le texte était ratifié par le conseil des ministres et les signataires se félicitaient de sa conclusion.

Mais l'actualité n'en avait pas terminé avec le code. La manifestation organisée par la CGTP, les commentaires très partagés sur les effets à attendre du nouveau texte ainsi que quelques avertissements de juristes sur le risque de non-conformité de celui-ci à la Constitution allaient encore polariser l'attention sur l'Odyssee du code. Le président de la République lui-même, Anibal Cavaquo Silva, émit des doutes sur sa constitutionnalité si bien qu'au tournant de l'année, le 23 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a rejeté (à l'unanimité) l'un des articles de la nouvelle loi portant sur le passage de 90 à 180 jours de la période d'essai à l'embauche.

Le nouveau code qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009 devra donc repasser devant le Parlement et attendre encore quelque temps avant de devenir loi de la République. Restera alors à gagner l'opinion car celle-ci ne semble pas d'un enthousiasme excessif à l'égard des nouvelles dispositions.

Sources :

Diarão de Notícias, <http://www.dn.pt>

Publico, <http://www.publico.pt>

CGTP -In, <http://www.CGTP.pt>

UGT, <http://www.UGT.pt>

OERI, www.oeri.oerifound.ie

EIRO, European Industrial Relations Observatory, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>

1. Da Paz Campos Lima, M., « Massive Demonstration Against Proposed Labour Reforms », EIRO, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/06/articles/pt0806049i.htm>