

Portugal

Une improbable gestion concertée dans la crise

Jean-Marie PERNOT

Lors des élections législatives du 27 septembre, les électeurs portugais ont renouvelé leur confiance au parti socialiste et à son secrétaire général, José Socrates, pour poursuivre la conduite des affaires du pays jusqu'en 2013. Bien qu'en recul, le parti qui gouvernait depuis 2005 a été reconduit pour un autre mandat, résultat qui ne semblait pas acquis au printemps alors que le parti socialiste enregistrait une cuisante défaite aux élections européennes.

Après un bref rappel des données politiques de cette période, on s'arrêtera ici sur le contexte économique et social particulièrement tendu, du moins dans certains secteurs de la société portugaise, tandis que la crise plonge le pays dans la crainte d'une extension de la pauvreté. On tentera ensuite de s'interroger sur la dynamique des relations sociales à partir de la question suivante : le pays dispose d'institutions sociales désormais éprouvées et d'un tissu de conventions collectives qui, s'il fait encore l'objet d'ajustements permanents, semble inscrit dans une tendance favorable au dialogue social. Ce tissu institutionnel est néanmoins fragile à cause de son caractère formel tandis que les relations de travail dans les entreprises restent soumises à un

certain arbitraire patronal. Cet état renvoie en partie à l'histoire et en partie à la nature du système productif constitué à 90 % de PME. Il s'explique également par une relative fracture au sein de la représentation des salariés entre la CGTP, la plus représentative des organisations syndicales de salariés, et l'UGT, les deux organisations étant plus souvent en radical désaccord qu'en harmonie. Il renvoie enfin à une certaine dispersion de la représentation patronale, répartie entre plusieurs organisations ayant chacune des points d'appui sectoriels mais peinant à coordonner leurs intérêts. Cause ou conséquence, on peut ajouter au constat un Etat très interventionniste et jugé assez autoritaire dans ses modes d'action.

La question dès lors est de savoir si ce système fragile peut trouver une cohérence accrue en ces temps de crise en resserrant les stratégies des différents acteurs ou si, au contraire, l'intervention massive de l'Etat ne conduit qu'à en approfondir les failles.

Un résultat électoral inattendu ?

Après trois années d'une politique budgétaire qui avait mécontenté une grande partie des soutiens traditionnels de

PORTUGAL

la gauche, la victoire socialiste est remarquable : le PS portugais est devenu l'une des rares formations socialistes ou sociales-démocrates en Europe à préserver un tel soutien, accordé qui plus est à un gouvernement sortant.

Le principal perdant de la consultation a été le PSD (parti social-démocrate) qui, fort de son succès aux élections européennes de juin 2009, s'affichait en prétendant à la succession pour diriger le gouvernement. Sa tête de liste, Manuela Ferreira Leite, n'était pas une débutante : ministre des Finances de José Manuel Barroso lorsque celui-ci était Premier ministre (2002-2004), elle est revenue au premier plan comme tête de liste victorieuse aux élections européennes du printemps 2009. Figure d'une implacable austérité, elle promettait aux électeurs une politique à son image, non seulement en matière économique mais aussi sur le plan de l'évolution des mœurs où elle affichait un catholicisme sourcilieux. Là où José Socrates exaltait la relance par les grands travaux (dont le très discuté TGV Lisbonne-Madrid), elle ne parlait que réduction des déficits et grand effort national, tout en tenant des propos peu amènes sur le voisin espagnol. Mais le PSD a plafonné à 29,1 % des voix et gagné seulement trois députés.

Le recul électoral du parti socialiste, passant de 45 % des voix en 2005 à 36,6 % en 2009, n'est pas négligeable pour autant. Il ne s'est pas traduit par un succès de son adversaire de centre droit mais par une montée des formations situées sur sa gauche. Si l'alliance entre le parti communiste et les Verts n'est pas parvenue à enrayer un processus tendanciel de baisse (l'alliance PCP-PEV passe

de la troisième à la cinquième place avec 7,9 % des voix), le « Bloc de gauche » (BE, *Bloco de Esquerda*) a poursuivi son ascension : apparu en 1999 autour de 4 %, il recueille 7 % des suffrages en 2005 pour atteindre 9,8 % en 2009. Avec près de 18 % des voix et 31 mandats à l'Assemblée, la « gauche de la gauche » peut exercer une pression assez forte sur le gouvernement en s'instituant comme un porte-parole des mouvements sociaux dans le système politique.

Ce vote reflète une forte attente sociale, les électeurs redoutant la perte de sécurité annoncée par le programme du centre droit. Le politique reste donc un lieu d'espérances au regard d'un système de relations professionnelles peu à même de produire des compromis de long terme.

Les effets préoccupants de la crise

L'économie portugaise était depuis plusieurs années sujette à un ralentissement, voire un certain enlèvement. Le taux de chômage très faible du début des années 2000 glissait lentement au fil des ans : de 4,5 % en 2002, il atteignait 7,5 % en 2007. Au deuxième trimestre de 2009, il dépassait les 9,1 %, il est attendu en fin d'année à quelque 9,4 %, 9,6 % pour le FMI et l'OCDE. Les prévisions de croissance, encore relativement optimistes en 2008, ont été remplacées par un scénario beaucoup plus sombre envisageant un recul de près de quatre points de PIB pour 2009 avec une stabilisation en 2010¹. Après avoir chuté de 22 % entre 2000 et 2008, l'emploi industriel a continué de baisser dans l'économie portugaise : la construction, la mécanique, le transport

1. INE BMS, août 2009.

sont en recul tout comme les industries « traditionnelles », le textile et l'habillement mais aussi la céramique ou l'agro-alimentaire. Les prévisions gouvernementales sur le volume de l'emploi étaient en mai 2009 de -1,2 % pour l'année mais la Banque centrale se montrait plus pessimiste avec une prévision à -2,6 %.

Dépendant fortement des pays proches (50 % des exportations portugaises sont adressées à la France, à l'Allemagne et à l'Espagne), les exportations ont enregistré instantanément les ralentissements survenus dans ces pays (-17 % au second semestre après un -19,3 % au premier trimestre par rapport à la même période de l'année précédente). La baisse des investissements est sur une pente de -15 à -19 % pour les deux premiers trimestres de l'année 2009 tandis que la consommation finale des ménages reste stable s'agissant des biens courants mais accuse une baisse dans le domaine des biens durables. Le taux d'inflation, légèrement négatif en 2008, retrouve sa tendance antérieure autour de 2 % attendus en 2009.

La dette publique, après avoir été relativement contenue au cours des trois dernières années, semble exploser et avoisiner les 6 % du PIB en fin d'année 2009 avec de plus sombres perspectives encore pour 2010.

Dans ce climat difficile, le gouvernement a décidé malgré tout, en janvier 2009, d'augmenter le salaire

minimum (*salário mínimo nacional*, SMN) de 5,6 %, conformément à l'accord tripartite de décembre 2006 (signé par tous les syndicats). Cet accord programait un rattrapage salarial du SMN qui avait décroché du salaire moyen au cours des années antérieures. L'objectif reste d'atteindre les 500 € mensuels en 2011 (450 € en 2009), ce qui suppose, au cours des deux années à venir, des augmentations relativement élevées dans un contexte de crise. Les syndicats se sont félicités du maintien de cette priorité en dénonçant les cris d'orfraie du patronat¹.

Mesurant les premiers effets du ralentissement de l'activité économique à l'automne 2008, le gouvernement a adopté en fin d'année un plan « anticrise » de 2,5 milliards d'euros pour soutenir l'investissement et l'emploi. Cette mesure faisait suite à la chute brutale de l'activité dans le secteur automobile, secteur industriel phare de l'économie puisqu'il contribue pour 1,5 % au PIB portugais et représente 6 % de l'emploi industriel. Tous les groupes (dont Renault-Nissan et PSA) annonçaient des réductions significatives d'activité, à commencer par Autoeuropa (Volkswagen), la plus grande entreprise du pays (3 000 salariés). 12 000 des 50 000 emplois du secteur étaient alors menacés².

Le plan de décembre a prévu cinq axes d'intervention dont deux à très court terme³. Il s'est appuyé pour son financement sur un soutien européen qui devait

1. Maria Da Paz de Campos Lima, Reinhart Nauman, « Social Partners Sign Landmark Agreement on Minimum Wage Increase », *EIROOnline*, 15 January 2007 ; Maria Da Paz de Campos Lima, « Statutory Minimum Wage Increases by 5,6 % in 2009 », *EIROOnline*, 24 March 2009.

2. *Planet Labor*, n° 080936, 27 novembre 2008.

3. Les trois autres thèmes étaient : la modernisation de l'école, l'énergie durable et la modernisation des infrastructures technologiques (*Planet Labor*, n° 081020, 16 décembre 2008). Ce dernier point remettait au jour une priorité du début de l'ère Socrates qui avait dû être abandonnée pour cause de déficit budgétaire jugé excessif par Bruxelles. On ne développera ici que les deux axes portant sur les urgences.

PORTUGAL

abonder jusqu'au tiers (800 millions d'euros) le budget d'intervention adopté. Le premier axe était un soutien structurel à l'activité des PME : faciliter l'accès au crédit par un fonds de garantie, accélérer les remboursements de TVA, mettre en place des aides à l'exportation, le tout pour 800 millions d'euros ; le soutien à l'emploi était le deuxième axe d'intervention immédiate. 580 millions d'euros étaient prévus pour aider au maintien de l'emploi. Ce soutien s'est traduit par la prise en charge d'une grande partie des salaires en cas de réduction d'activité (jusqu'à 70 % dans certains secteurs), l'aide à l'emploi des jeunes (un plan de création de 12 000 stages était envisagé ainsi qu'une prime à toute embauche de jeunes), la prolongation de six mois de l'indemnisation du chômage ainsi que des dispositifs d'aide au retour à l'emploi¹.

Le dispositif de soutien a été rapidement mis à contribution avec le chômage partiel de plus de 10 000 salariés au cours des premiers mois de l'année 2009 dans les premiers secteurs industriels touchés par la crise (textile, chaussure et agroalimentaire en particulier). La CGTP a dénoncé de nombreux abus qui ont conduit l'inspection du travail à se pencher sur ces recours et à relever un grand nombre de cas litigieux. Les inspecteurs ont par ailleurs attiré l'attention sur le cas de 10 000 travailleurs qui, en six mois, avaient cessé d'être payés par leur employeur. De nombreuses entreprises en effet ont tout simplement arrêté de verser les salaires, ce qui a conduit le Parlement à adopter, en septembre 2009, une nouvelle loi permettant aux salariés placés

dans ces situations de suspendre leurs contrats de travail afin d'accéder à l'indemnisation du chômage. Celle-ci a également été adaptée avant l'été (par une loi votée en mai 2009), ce qui a permis l'éligibilité de quelque 15 000 chômeurs supplémentaires aux prestations qui, au Portugal, dépendent de la structure familiale.

Ce plan ne ressemble en rien à ceux adoptés en Allemagne, par exemple : il ne visait pas à garder en réserve les qualifications dont l'industrie aurait besoin au moment du redémarrage. Il s'agit d'un soutien à toutes les formes d'emploi existantes, ou plus exactement à la défense de leurs titulaires, menacés par le basculement dans le dénuement. La hantise du gouvernement et des syndicats est que cette remontée brusque du chômage ne plonge une part plus importante encore de la population dans la grande pauvreté. Les « deux millions de pauvres » sont largement évoqués aujourd'hui dans le débat public, y compris parmi ceux qui perçoivent des minima sociaux très bas. Si l'économie informelle a repris de la vigueur dans les petites villes semi-rurales, le sous-emploi croissant dans les villes grandes et moyennes dépend beaucoup de la conjoncture économique et peut accroître très vite la pauvreté².

La précarité, les « reçus verts »

La précarité est un mal endémique qui concerne, en 2009, 53 % des jeunes de moins de 25 ans. Les stages et les CDD touchent plus de deux millions de personnes dont plus de 320 000 seraient contraints au cumul d'emplois pour s'en

1. *Planet Labor*, n° 081020, 16 décembre 2008.

2. « Les gens, ici, ont l'habitude de se débrouiller, alors, aujourd'hui, ça va mal mais ils font avec... » Un habitant d'une petite ville près d'Eivora, entretien avec l'auteur, été 2009.

sortir. Mais cette précarité ne concerne pas que les jeunes, elle est installée au cœur même de l'emploi avec les fameux « reçus verts ». Il y a plus de dix ans maintenant qu'a été créée cette forme de rémunération de prestations destinée initialement à des employés du secteur public, plutôt de qualification élevée, dont l'administration n'avait besoin que pour de courtes interventions. La pratique s'est étendue au point de devenir une forme d'emploi courante qui touche aujourd'hui plus de 900 000 travailleurs portugais. Il s'agit d'un carnet de coupons détachés par l'employeur pour chaque « prestation de services » même si pour l'essentiel celle-ci s'exerce dans le cadre courant de l'entreprise, les droits en moins (congés, indemnités maladie ou chômage, etc.). Tous les niveaux de qualification sont touchés, le mal est si profond qu'il s'est enraciné dans la fonction publique, 140 000 agents de l'Etat travaillant sous ce régime (dont beaucoup dans le système éducatif) ¹. Nombre de ces travailleurs sont de plus en situation d'illégalité car le coupon suppose l'acquiescement de cotisations sociales fort élevées (au minimum 159 €) que nombre d'entre eux ne peuvent pas payer. Les syndicats, mais aussi tous les partis politiques, condamnent cette pratique mais rien ne semble l'enrayer tant les employeurs se sont accoutumés à de telles facilités.

Depuis 2007, ces précaires s'organisent à travers Internet. Plusieurs blogs ont vu le jour, qui assurent le lien entre les précaires et facilitent l'organisation des manifestations comme ce fut le cas du défilé du 1^{er} mai à Lisbonne. FERVE (*Fartos as destes recibos verdes* soit « Ras'l

bol des reçus verts ») est l'un de ceux-là, il s'est donné pour mission de dénoncer cette forme d'emploi et d'organiser ceux qui en sont victimes. Ses animateurs ont publié en octobre 2009 un ouvrage *Dos Anos a FERVER* qui porte témoignage des conditions de vie de ces ultra-précaires qui tentent de ne pas se laisser faire. Ils sont associés au groupe *Precários Inflexíveis*, (Précaires inflexibles), qui mène de petites actions spectaculaires et filmées, relayées par le Web ². Le mouvement a conduit la CGTP à se rapprocher de ces groupes organisés alors qu'elle a du mal à appréhender les précaires à travers ses organisations de base.

Un système de relations sociales en souffrance

Formellement, le Portugal dispose d'outils de dialogue social fonctionnels qui ont été mobilisés dès le début de la crise : le Conseil économique et social est le siège d'un échange tripartite fréquent à travers sa Commission permanente de concertation sociale (Comissão Permanente de Concertação Social, CPCS) et les gouvernements ne manquent pas de mettre en scène cette concertation avec les parties prenantes. Cet appareillage formel produit un échange social qui met beaucoup de temps à peser sur les relations sociales. Après quelques années difficiles en raison de la réforme des conventions collectives, celles-ci commencent à reprendre vie, la question centrale étant celle de l'impact de ces accords sur la vie réelle en entreprise. La fragilité du système tient moins au peu d'empressement de la CGTP de le mettre en valeur

1. Il semble même que des reçus verts servent à payer des agents de l'Inspection du travail ! *Le Monde*, 4 juin 2009.

2. <http://www.precariosinflexiveis.org/>; <http://www.fartosdestesrecibosverdes.blogspot.com/>

PORTUGAL

que du manque de traduction des accords conclus dans la situation des travailleurs, comme, du reste, de l'ensemble du droit social.

Au niveau central du dialogue social, le climat des années récentes s'est nettement détérioré avec l'épisode controversé du nouveau code du travail. La réforme de celui-ci avait été adoptée par le Parlement en avril 2003 sous le gouvernement Barroso et les socialistes (qui avaient voté contre la réforme) s'étaient engagés à revenir sur ses principales dispositions. Ce fut le cas puisque, dès 2005, le gouvernement Socrates entamait un processus de concertation pour la révision du code. Mais si l'UGT a choisi d'accompagner la réforme, la CGTP n'a eu de cesse de combattre le nouveau projet. En juin 2008, un accord tripartite a été conclu sur la réforme du code dans le cadre de la CPCS du Conseil économique : toutes les organisations patronales, l'UGT et le gouvernement l'ont paraphé mais la CGTP non seulement n'a pas signé mais a indiqué qu'elle ferait tout son possible pour entraver sa mise en œuvre. Malgré des grèves et des manifestations répétées (et assez suivies), elle n'a pas réussi à venir à bout du projet transformé en loi en janvier 2009¹. Le nouveau code a connu depuis son entrée en vigueur plusieurs modifications et certaines de ses dispositions (comme l'arbitrage obligatoire) ont commencé à être mises en œuvre.

Les deux grands conflits du secteur public des dernières années (infirmières et enseignants) ont également montré les failles du dialogue social mené par le gouvernement dans la réforme des institutions publiques.

En décembre 2008, une négociation a été ouverte avec les syndicats d'infirmières pour la révision de leur statut. Les contacts préalables avaient débouché sur un constat de désaccord et les quatre syndicats d'infirmières avaient appelé à 48 heures de grève les 30 septembre et 1^{er} octobre 2008. Les relations se sont tendues un peu plus après un second rendez-vous infructueux, puisque les infirmières (syndiquées à plus de 40 %, principalement au SEP affilié à la CGTP) ont suivi une autre journée de grève (le 20 février) et une autre encore, la plus massive, le 12 mai 2009, journée internationale des infirmières. De 63 % (selon les sources gouvernementales) à 80 % des infirmières (selon les syndicats) ont cessé le travail et manifesté dans les principales villes du pays. Le gouvernement a dû tenir compte des réactions mais n'a pas concédé beaucoup aux grévistes et aux syndicats.

Plus long et plus dur encore a été le conflit des enseignants entamé dès 2006 avec les annonces de réforme du nouveau gouvernement. Les premiers projets portaient sur une révision des carrières des enseignants et introduisaient une bonne dose de rémunération au mérite, apprécié sur la base d'un contrôle des performances. Devant les premières réactions (une « marche de l'indignation » avait été organisée à Lisbonne en mars 2008), le gouvernement durcit le ton en prenant à témoin l'opinion publique sur le corporatisme des « profs » accrochés à leurs privilèges.

Début 2009, le groupe socialiste à l'Assemblée regrettait que les enseignants placent leurs intérêts avant ceux

1. Jean-Marie Pernot, « Le nouveau code du travail est arrivé, la crise aussi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 116, janvier 2009.

de l'école publique, ce qui accrut encore un peu la colère des enseignants dont beaucoup ont annoncé leur refus de voter socialiste lors des élections législatives¹.

En mars 2008, la « Plate-forme des enseignants et éducateurs » (*Plataforma Sindical dos Professores e Educadores*) a organisé une manifestation de 100 000 personnes qui a conduit le gouvernement à surseoir d'un an à l'application de ces critères de performance. Mais le problème a resurgi dès la mise en place du système. En novembre, la mobilisation était encore plus forte qu'en mars. En janvier 2009, une nouvelle journée de grève fut suivie à 90 % et le conflit devint un véritable bras de fer qui concentra l'attention de l'opinion publique pendant plusieurs mois. Le gouvernement se montra inflexible sur la mise en place de son système d'évaluation que les enseignants ont été appelés à détourner par les syndicats. José Socrates a bien eu un moment de regret avant les élections, reconnaissant un certain « manque de délicatesse » vis-à-vis des enseignants mais il est probable que la montée du vote pour le *Bloco de Esquerda* s'explique aussi par ce conflit dans un électorat traditionnellement tourné vers la gauche.

Ces deux conflits n'ont pas rapproché les deux confédérations même si l'UGT (très minoritaire dans les deux secteurs) est restée présente. L'opposition fondamentale reste très souvent de nature politique dans la mesure où l'UGT est assez proche des partis de gouvernement (socialiste mais aussi PSD) tandis que la CGTP reste dans une certaine proximité avec le PCP, ou plus largement, aux côtés d'une gauche anticapitaliste. Lors de la

présentation de leurs programmes « anticrise », les deux centrales n'ont pas affiché pourtant des positions extrêmement différentes. Mais il y a là une ligne de fracture que les effets de la crise ne semble pas, pour l'heure, résorber.

Une fragmentation accrue de la représentation patronale

Lors de la création de la CPCS, en 1984, la représentation du patronat accusait déjà une certaine variété : à côté de la CIP (*Confederação da Indústria Portuguesa*), la plus puissante, figurait la confédération des agriculteurs (*CAP, Confederação dos Agricultores de Portugal*), reflet de l'importance de ce secteur économique, ainsi que la CCP (*Confederação do Comércio e Serviços de Portugal*), également influente. En 1995, une nouvelle organisation s'est invitée à la représentation du patronat, la Confédération du tourisme (*CTP, Confederação do Turismo Português*), un secteur d'activité également en croissance. La CIP était en position hégémonique avec de fortes activités de *lobbying*. Une crise l'a néanmoins affectée en 2007 avec une dissidence de la puissante FEPICOP, la fédération de la construction (*Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas*). Celle-ci est allée jusqu'à la scission et la création, en 2009, d'une nouvelle confédération, la CCI (*Confederação da Construção e do Imobiliário*) qui draine, derrière la FEPICOP, toutes les professions de la construction et de l'immobilier. Ce puissant regroupement représente 500 000 travailleurs et concourt, par ses activités, à plus de 5 % du PIB. L'annonce du retrait de la fédération de la

1. « Les enseignants portugais en campagne contre la reconduction de José Socrates », *Le Monde*, 16 septembre 2009.

PORTUGAL

construction était intervenue après une déclaration du président de la CIP signalant que le secteur de la construction était le lieu par excellence de l'évasion fiscale¹. Les causes doivent être plus profondes, mais cette dissociation modifiait considérablement la structuration de la représentation patronale. La CIP risquait de voir la fin de sa prééminence et n'est pas restée sans réaction. Deux associations (l'AEP, Association des entreprises portugaises et l'AIP, Association de l'industrie portugaise) ont décidé, en octobre 2009, de joindre leurs efforts pour créer un cadre d'accueil général pour la représentation patronale. La CIP sera membre fondateur de ce nouveau regroupement que constituera la CEP (Confédération des entreprises portugaises) et qui vise à l'unification des organisations présentes à la CPCS. L'initiative court-circuite la stratégie de la fédération de la construction qui devra très vite résister au risque d'isolement. Ruse de l'histoire, on ne sait pas encore si l'initiative de la FEPICOP, au lieu de fragmenter la représentation patronale, ne finira pas, au contraire, par accélérer son resserrement.

En 2009, le système de relations professionnelles portugais ne semble pas gagner en cohérence avec des acteurs affaiblis de part et d'autre : les syndicats ont perdu des adhérents dans la crise, le patronat est en proie à un processus de

réorganisation. La crise se déploie dans un pays affaibli économiquement depuis plusieurs années : le constat des faiblesses structurelles de l'économie portugaise est relativement commun aux acteurs sociaux et politiques même si les réponses de chacun diffèrent. Les failles du système résident donc plutôt dans la difficulté des différents interlocuteurs à unifier leur camp et à s'engager dans la déclinaison des accords qui pourraient être conclus. Au final, seul l'Etat semble renforcé par l'épreuve : les consultations électorales ont montré que l'attente des Portugais se porte massivement sur l'intervention sociale de celui-ci. Le centre droit a plutôt semé l'inquiétude alors que les socialistes représentaient encore une ligne interventionniste et protectrice. La crise paraît donc plutôt approfondir les failles d'un système de relations professionnelles qui ne semble guère, à ce jour, en mesure de produire, sinon formellement, un pacte de sortie de crise concerté.

Sources :

Sites Internet :

Publico, Diaro de Noticias, EIRO, Planet Labor, sites de la *CGTP* et de l'*UGT*

<http://www.precariosinflexiveis.org/> ;
<http://www.fartosdestesrecibosverdes.blogspot.com/>

1. Maria Da Paz de Campos Lima, « Construction and Real Estate Employers Set Up New Confederation », EIRO, July 21, 2009.