

# Portugal

## De la crise à la crise

Jean-Marie PERNOT

**D**epuis plusieurs mois, le Portugal fait l'objet, comme l'Espagne, d'attaques spéculatives alimentées par la baisse de la notation de sa dette publique par les agences internationales. Le 27 avril 2010, l'annonce par *Standard & Poor's* de la dégradation de deux positions (de A+ à A-) de la dette portugaise a semblé enclencher un mécanisme « à la grecque ». Le plan d'urgence adopté le 9 mai 2010 par les gouvernements de la zone euro a interrompu ce mécanisme et semble avoir apporté, au moins momentanément, une détente aux pays dont les économies étaient considérées comme les plus fragiles de l'espace monétaire européen. Cette fragilité se nourrit d'abord d'une situation économique dégradée, et les indicateurs ne laissent guère de place à l'optimisme. Les autorités n'ont eu de cesse de rappeler que le Portugal n'était pas la Grèce, mais cela signifie simplement que les problèmes à régler sont différents. Ils ne sont pas moins graves pour autant.

Le 13 mai, vingt-quatre heures après l'Espagne, le Premier ministre José Socratès annonçait un nouveau « Plan de stabilité et de croissance » destiné à porter un coup

d'arrêt à la dérive des finances publiques du Portugal. Sans avoir l'ampleur des mesures adoptées en Grèce, ce plan s'inscrit dans une même logique que ni la presse, ni le gouvernement n'hésitent à qualifier d'austérité. C'est un signal envoyé aux marchés financiers et, plus encore, aux autorités de l'Eurogroupe qui exercent depuis plusieurs années une pression considérable sur les gouvernements successifs du Portugal. C'est aussi un signal envoyé à la population qui n'avait pas, dans sa grande majorité, le sentiment de vivre ces dernières années au-dessus de ses moyens. En annonçant son plan, José Socratès a indiqué que ces mesures étaient destinées à défendre l'économie du pays, à « assurer son financement et renforcer notre crédibilité sur les marchés internationaux »<sup>1</sup>. La Bourse de Lisbonne n'a pas frémi, si ce n'est par une légère baisse, à l'annonce de cette nouvelle potion, les inquiétudes sur la croissance relayant celles sur les déficits.

Les deux centrales syndicales UGT (Union générale des travailleurs) et CGTP-IN (Confédération général de travailleurs - Intersyndicale) ont réagi très

---

1. *Le Monde*, 15 mai 2010.

défavorablement aux mesures annoncées. Dans un climat de tension élevé, la CGTP-IN, la principale confédération, a organisé une grève générale et une manifestation nationale le 29 mai à Lisbonne. La mobilisation est bien là mais la population semble partagée entre l'abattement et la colère. Ce n'est pas le premier plan de rigueur, il s'inscrit même dans une certaine continuité avec la série de mesures adoptées depuis 2004, date du premier plan de rigueur Barroso. La question est de savoir si cet énième plan parviendra à un autre résultat que les précédents, à savoir – jusqu'ici – l'accroissement du chômage, le maintien à l'identique des difficultés structurelles du pays et la croissance du déficit public.

#### Un plan de rigueur qui en suit bien d'autres

Le PIB portugais a accusé un recul de 2,7 % en 2009, avec un déficit public de 9,4 %. Le taux de chômage a dépassé les 10 % de la population active à la fin de l'année, celui des jeunes (moins de 25 ans) atteignant 22,2 %, au-delà donc des prévisions les plus sombres effectuées en cours d'année<sup>1</sup>.

Les perspectives de croissance pour 2010 et 2011 étaient déjà faibles avant l'annonce du 13 mai, 0,5 et 0,7% respectivement selon la Commission européenne, ce qui aurait conduit à un déficit budgétaire de 8,5 % du PIB en 2010 et de 7,9 % en 2011 ; selon les mêmes prévisions, le déficit public moyen pour la zone euro serait de 6,6 % en 2010 et

6,1 % en 2011. L'écart à la moyenne européenne n'est donc pas considérable et la dérive est sensiblement inférieure aux 11 ou 12 % de déficit des finances publiques prévus aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni.

De même, la dette publique portugaise accumulée serait passée de 85,8 % du PIB à 91,1 % en 2011<sup>2</sup> quand la dette moyenne européenne représenterait 84,7 % du PIB en 2010 et 88,5 % en 2011. Là encore, rien qui décroche des réalités moyennes de l'Union. Cependant la capacité du pays à redresser sa situation est plus sujette à caution, ce qui n'a pas échappé aux marchés financiers.

Le Plan de stabilité et de croissance a pour objectif de ramener le déficit à 7,3 % du PIB dès 2010 puis à 4,6 % en 2011. Pour y parvenir, il prévoit diverses mesures d'ordre fiscal ainsi que la réduction de plusieurs crédits d'intervention :

- une hausse d'un point de TVA applicable aux trois taux en vigueur (passage de 20 à 21 %, de 12 à 13 % et de 5 à 6 %) ;
- une hausse de l'impôt sur le revenu d'un point sur les trois premières tranches d'imposition, d'un point et demi au-delà et une taxation supplémentaire de 2,5 % sur les bénéfices des entreprises réalisant plus de 2 millions d'euros de bénéfice ;

- certaines mesures en faveur de l'emploi mises en œuvre face à la crise en 2009 sont annulées, comme les aides aux entreprises pour le financement du chômage partiel, ou encore les réductions de cotisations sociales liées à l'emploi des salariés de plus de 45 ans dans les petites

1. Chiffres INE (*Instituto nacional de Estatística*), mai 2010. Sur les prévisions antérieures, voir Pernot (2009).

2. Pour mémoire, les prévisions concernant la France sont respectivement à la même époque de 8 et 7,4 % du PIB en 2010 et 2011 pour le déficit annuel et de 83,6 et 88,6 % du PIB pour la dette cumulée.

## PORTUGAL

et très petites entreprises (cette mesure concernait environ 200 000 salariés) ;

– pour faire bonne mesure, le gouvernement a annoncé une réduction de 5 % des salaires des ministres, des rémunérations des cadres dirigeants des entreprises publiques et des hauts fonctionnaires, ainsi qu'une baisse équivalente des indemnités des députés. Contrairement à l'Espagne et à la Grèce, le gouvernement ne peut plus bloquer les salaires des fonctionnaires puisque c'est déjà fait. Fin 2005, un premier train de mesures avait figé les carrières et les rémunérations supérieures à 1 000 € et, en 2006, seules les hausses de salaires liées au mérite ont été autorisées, le tout accompagné d'une baisse des effectifs. En janvier 2010, le gouvernement annonçait un gel général des salaires des fonctionnaires accompagné d'une augmentation de la décote (de - 4,5 % à - 6 % par année) en cas de passage à la retraite avant 65 ans. Il n'y a donc plus grand-chose à tirer de ce côté-là ;

– enfin, de grands chantiers publics ont été reportés, comme le nouvel aéroport de Lisbonne ou le pont sur le Tage prévu pour le passage du futur TGV Lisbonne-Madrid.

Cette série de mesures doit permettre des recettes budgétaires supplémentaires de 3 milliards d'euros en deux ans afin d'atteindre le retour à l'équilibre budgétaire en 2013. Et si elles ne suffisent pas, José Socrates a indiqué le 18 mai qu'il était prêt à maintenir ces dispositions au-delà des deux ans prévus, jusqu'en 2013 si cela s'avérait nécessaire<sup>1</sup>.

Si le petit parti de droite CDS-PP (Partido do Centro Democrático e Social

- Partido Popular) a dénoncé le plan gouvernemental et en particulier son volet fiscal, le principal parti d'opposition, le PSD (Partido social democrata), l'a soutenu. José Socrates a pris de grandes précautions pour consulter les dirigeants de ce parti car les socialistes ne disposent plus de la majorité absolue des sièges au Parlement depuis les élections de septembre 2009. Après avoir dit qu'il ne voterait aucune mesure qui contrevienne à ses options fondamentales, Pedro Passos Coelho, le nouveau dirigeant du PSD, a indiqué que son parti soutiendrait le plan de mesures nécessaire au redressement financier du pays. Ce parti est situé au centre de l'arc politique portugais mais son intitulé est trompeur : d'une part, il adhère au groupe du parti populaire européen au Parlement européen de Strasbourg, d'autre part, il était dirigé par José Manuel Barroso, avant son départ à Bruxelles, lequel serait difficilement reconnaissable en social démocrate. Le PSD, parti centriste donc, continue toutefois de plaider pour l'annulation pure et simple des projets de grands travaux (dont le TGV Lisbonne-Madrid) dont il avait fait son cheval de bataille lors des élections législatives perdues de septembre 2009. Le parti communiste, de son côté, a déposé une motion de censure au Parlement contre la politique du gouvernement, sans grand espoir d'être entendu mais afin, assurait-il, de prendre date.

---

### Une situation déjà très tendue

Le climat social du pays est fortement dégradé depuis plusieurs années mais

---

1. *Publico*, 19 mai 2010.

s'est tendu plus encore au cours de la dernière période. Le gouvernement a déjà es-suyé une grève générale du secteur public le 4 mars 2010. Particulièrement suivie, notamment dans les collectivités territoriales, la grève s'opposait au gel des salaires, à l'augmentation de la décote pour les retraites anticipées et aux critères de performance introduits dans le système d'évaluation des agents publics. En 2007, un mouvement similaire avait mobilisé les fonctionnaires, qui dénonçaient alors un décrochage salarial compris entre 7 et 10 % par rapport à l'évolution des prix au cours des sept années précédentes. Le mouvement du début 2010 a rassemblé l'ensemble des syndicats et fédérations du secteur public, y compris ceux qui sont affiliés à l'UGT, ce qui n'était pas arrivé depuis 2007. Le Front commun des syndicats des administrations publiques (le Frente Comum, appartenant à la CGTP-IN), l'organisation de loin la plus importante du secteur public, a annoncé 300 000 grévistes le 4 mars et la participation de 50 000 personnes aux manifestations du même jour. Le gouvernement a contesté les chiffres mais surtout n'a rien concédé sur les mesures prévues et, pour certaines, déjà votées dans le budget 2010.

Cette grève est venue couronner un ensemble de mobilisations de longue durée dans la fonction publique, en particulier les deux conflits très longs des infirmières et des enseignants (Pernot, 2009). Le mouvement des infirmières a démarré à l'automne 2008 autour d'enjeux de carrières et de reconnaissance des qualifications. Plusieurs journées de grève ont émaillé l'année 2009, notamment celle du 12 mai, journée internationale des infirmières, avec la participation de 80 % d'entre elles (selon le SEP, Sindi-

cato dos Enfermeiros Portugueses, le principal syndicat des infirmières, affilié à la CGTP-IN). Le gouvernement cédant peu dans la nouvelle négociation ouverte en fin d'année, la tension s'est traduite par l'appel à trois journées de grève entre les 27 et 29 janvier 2010. Selon le SEP, la participation à cette grève a été encore plus forte (88 % des infirmières en grève au moins un jour sur les trois), ce qu'a confirmé cette fois le ministère de la Santé (Da Paz Campos Lima, 2010b). De l'aveu de tous, il s'agissait de la grève la plus suivie depuis 1976, ce qui a incité le gouvernement à rouvrir une fois de plus une négociation. Une solution au conflit n'a pas encore été trouvée : une autre grève (encore sur trois jours) a eu lieu entre le 29 mars et le 1<sup>er</sup> avril. Le brusque rétrécissement des marges budgétaires rend plus difficile encore une avancée significative du règlement de ce contentieux.

Le 8 janvier 2010, en revanche, un accord-cadre a été trouvé entre le ministère de l'Éducation et les syndicats d'enseignants, mettant fin à un très long conflit. Celui-ci portait principalement sur deux points : la réforme des carrières instaurant un double système de carrière (*ECD*, *Estatuto da Carreira Docente*, statut de carrière des enseignants) et l'introduction de critères d'évaluation de la performance des enseignants. Le premier projet de décret avait été dévoilé fin 2006, suscitant depuis cette date une série de protestations particulièrement suivies et une montée des tensions entre les enseignants et le gouvernement ainsi qu'une polémique virulente avec le parti socialiste. L'affaire était devenue très politique, la plupart des groupes parlementaires se ralliant progressivement à l'idée d'une abrogation du projet. Le 23 janvier 2009, le

## PORTUGAL

CDS-PP déposait une proposition en ce sens au Parlement ; il était rejoint dans le vote par tous les groupes, sauf le groupe socialiste naturellement, qui connut cependant la défection de cinq de ses députés qui sont allés se joindre à leurs collègues de l'opposition (Da Paz Campos Lima, 2009).

Après les élections de septembre 2009, qui ont privé le PS d'une majorité parlementaire, la nouvelle ministre de l'Education, Isabel Alçada, a dû reprendre la négociation en abandonnant cette fois l'intransigeance de ses prédécesseurs. Le projet de double carrière a donc été annulé et le système d'évaluation amputé des éléments ressentis comme humiliants par les enseignants.

Le système de double échelle introduisait une catégorie d'enseignants « titulaires » aux charges différentes, ce grade étant accessible après dix-huit années d'ancienneté et un processus de sélection dépendant du ministère de l'Education. Ce grade de débouché, très sélectif, aurait concerné un cinquième des enseignants selon les syndicats, condamnant les autres au maintien dans la catégorie de base aux rémunérations et aux conditions de travail médiocres. L'abandon de la réforme restaure une carrière unique à dix paliers dans laquelle les rythmes de progression seront soumis à un système de notation simple dont ont été bannis les éléments contestés de mesure de la performance. Parmi ceux-ci figuraient en effet le taux de réussite des élèves aux examens, le nombre d'élèves exclus de l'établissement et l'introduction d'un jugement des parents sur la « performance » des enseignants de leurs enfants (Da Paz Campos Lima, 2010c ; Pernot 2009).

D'autres mobilisations du secteur public ont tenu le devant de la scène comme dans les transports publics ou le secteur de l'énergie. Des conflits dans le secteur privé ont eu une résonance à l'image de la grève, finalement annulée, prévue dans la grande distribution le 24 décembre. Ce mouvement est emblématique de la situation sociale du Portugal.

---

### **Bas salaires, flexibilité, précarité, l'équation de la pauvreté**

Les salaires portugais sont bas. Ce niveau traduit à la fois une faible qualification moyenne de la main-d'œuvre, la sous-rémunération des jeunes qui ne trouvent pas à s'employer à leur niveau de qualification et les pratiques des employeurs dans un tissu d'entreprises constitué à 90 % de PME. Cause ou conséquence, ces bas salaires sont étroitement liés à une structure productive à faible valeur ajoutée concurrencée à l'exportation par les produits asiatiques (textile, chaussures). La demande intérieure repose sur des inégalités de revenus considérables, avec d'un côté une frange importante de la population toujours exposée au risque de pauvreté, et de l'autre une frange plus restreinte qui bénéficie des standards de consommation les plus élevés des pays développés. La classe moyenne est depuis plusieurs années entraînée vers le bas par le surendettement et, souvent, la perte du deuxième emploi auquel sont contraints de nombreux salariés.

Les syndicats, mais aussi le parti socialiste, mettent depuis longtemps l'accent sur une nécessaire politique d'augmentation des salaires. La justification immédiate renvoie à l'essence même du syndicalisme : permettre de faire face à l'augmentation des prix et améliorer le

niveau de vie des travailleurs. Cependant l'objectif est aussi de sortir de l'enchaînement par lequel les bas salaires entretiennent une production de bas de gamme qui ne trouve plus preneur à l'exportation. Le premier gouvernement Socratès avait adopté un Plan technologique lors de son arrivée en 2005 pour assurer la hausse des qualifications, favoriser l'usage des technologies modernes et, au final, transformer les structures productives du pays. Le gouvernement avait dû renoncer en grande partie à ses ambitions en raison des priorités financières imposées alors par Bruxelles (le retour au plus tôt dans les marges du Pacte de stabilité et de croissance). Un plan d'aide à l'innovation dans les PME (1 500 jeunes formés mis à leur disposition) a été annoncé lors de l'installation du deuxième gouvernement Socratès. Or le plan d'austérité adopté le 13 mai fragilise de nouveau ces crédits d'intervention.

En 2006, un accord avait été conclu dans le cadre de la Commission permanente de concertation sociale (CPCS) entre tous les partenaires (y compris donc la CGTP-IN) pour hisser en cinq ans le niveau du salaire minimum interprofessionnel à 500 € par mois. Il prévoyait d'augmenter régulièrement chaque année, à hauteur de 5,3 % en moyenne, le niveau du RMMG (*Retribuição mínima mensal garantida*) entre 2007 et 2011. Le gouvernement s'est tenu scrupuleusement à ce calendrier, malgré la crise et les appels à renoncer du patronat.

L'enjeu est important. Chaque hausse du RMMG concerne un nombre croissant de salariés car l'effet de contagion sur le

reste de la grille salariale reste limité. En 2007, 8,4 % des salariés étaient concernés par cette augmentation, ils étaient 11,8 % en 2008, ils seront 16 % en 2010 à être concernés par le passage du RMMG de 450 à 475 € par mois. En 2008, cela couvrait 30 % des salariés des industries du textile et de l'agriculture, 22 % de ceux de l'hôtellerie et du tourisme <sup>1</sup>. La répartition géographique n'est pas aléatoire, le nord comptant beaucoup plus de travailleurs au salaire minimum que le sud et surtout le centre (la région Lisbonne-Setúbal). La répartition par genre n'est pas aléatoire non plus : le salaire minimum concerne deux fois plus de femmes que d'hommes. La question salariale n'est pas autonome de la question du travail informel qui reste un puissant régulateur de l'activité et des coûts tout comme elle se retrouve dans les enjeux de la précarité.

Depuis plusieurs années, le patronat a ouvert le front de la flexibilité en dénonçant la rigidité des règles d'emploi, ce qui a inspiré de nombreuses refontes du Code du travail entre 2004 et 2010. L'abaissement des protections attachées au statut de CDI est naturellement présenté comme un moyen de faire reculer le travail informel qui y trouverait sa principale cause. Le Code du travail, plusieurs fois réformé, est à nouveau sur la sellette, le gouvernement admettant que l'on puisse rouvrir ce front qui a pourtant fait l'objet de rapports très conflictuels avec les syndicats.

A la fin de l'année 2009, la bataille a connu un épisode important dans le secteur de la grande distribution. L'Associa-

1. Da Paz Campos (2010a). Il faut rappeler qu'il s'agit d'abord d'un rattrapage car le salaire minimum, créé en 1974, avait totalement décroché en raison de la forte inflation des années 1980.



## PORTUGAL

tion portugaise des entreprises de la distribution (ADEP) voulait introduire la possibilité d'un allongement de la durée de travail à 60 heures par semaine dans la limite de 200 heures sur l'année, selon les besoins de l'entreprise. Ces heures ne seraient pas considérées comme des heures supplémentaires et les salariés en seraient prévenus 12 heures à l'avance. Une telle manière d'organiser le temps de travail est possible dans le cadre du Code du travail adopté fin 2009 et dont l'application est intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le Code prévoit en effet la possibilité de créer une « banque d'heures » dans laquelle l'entreprise peut puiser à condition toutefois qu'elle soit inscrite dans la convention collective. La Fédération des travailleurs du commerce, des employés de bureau et des services de la CGTP-IN, bien implantée parmi les 90 000 travailleurs du secteur, a dénoncé « l'esclavage du XXI<sup>e</sup> siècle » et avait lancé un mot d'ordre de grève pour le 24 décembre. Le patronat du secteur a donc retiré provisoirement sa demande mais a annoncé qu'elle restait son objectif. De même, il a évoqué son souhait d'élargir le recours aux contrats à durée déterminée.

Le statut de CDD est assez répandu au Portugal mais il est largement surpassé par une formule beaucoup plus précaire qui est celle du « reçu vert ». Plus de 900 000 personnes sont rémunérées à partir d'un carnet à souche de reçus censés rémunérer une « prestation de service » alors qu'il s'agit le plus souvent d'un emploi très ordinaire. Cette pratique a pris naissance dans le secteur public il y a dix ans et s'est depuis généralisée. Les *precários* ont commencé à s'organiser en s'ai-

dant du Web et de mobilisations flash pour attirer l'attention<sup>1</sup>. Les syndicats, ceux de la CGTP-IN en particulier, se sont rapprochés de ces mouvements en intégrant fortement la question du recul de la précarité dans leurs revendications.

La pratique des reçus verts est condamnée de toutes parts mais cette condamnation n'a connu pour l'heure que quelques échos limités dans les politiques publiques. Dans son Plan pour l'emploi 2010 annoncé en fin d'année 2009, le gouvernement avait prévu de favoriser l'embauche en CDD de chômeurs de « semi longue durée » en allégeant les cotisations sociales des employeurs. En même temps, le nouveau Code de la sécurité sociale entré en vigueur début 2010 cherche à prévenir les abus du recours aux CDD et au travail indépendant. Une taxe de 2,5 % sur les reçus verts a été créée pour 2010 (et doit passer à 5 % en 2011), calculée sur 70 % du montant de la prestation. Cette modeste contribution s'est heurtée au patronat du BTP qui trouve dans cette forme d'emploi une sorte d'idéal de la flexibilité puisqu'elle ne crée aucun lien entre l'employeur et la personne qui n'est plus un « salarié » mais un prestataire sans contrat commercial.

### Vers la mobilisation sociale ?

Les syndicats ont exprimé leur désaccord avec le plan gouvernemental sur des registres différents. La CGTP-IN a adopté un ton militant pour mobiliser ses responsables et appeler à une grève générale. L'UGT a exprimé un refus modéré et argumenté sur telle

1. Voir Pernot, 2009. Le journal *Libération* a fait un dossier sur la situation des précaires au Portugal dans son édition du 4 mars 2010.

ou telle partie du plan. Elle ne s'est pas jointe à l'appel de sa concurrente le 29 mai. Elle n'a sans doute pas envie de compliquer la tâche du parti socialiste auquel la rattache un lien historique, ce qui peut également expliquer cette retenue<sup>1</sup>.

La CGTP-IN a qualifié le plan du gouvernement d'« injuste et inacceptable ». Elle a mis en cause l'augmentation des impôts et notamment de la TVA qui va frapper les plus pauvres ainsi que les retraités. Elle insiste sur le point de TVA supplémentaire appliqué aux produits de première nécessité taxés à 5 % en dénonçant l'absence de taxation des produits financiers et des patrimoines. La vigueur de ses critiques tranche avec le relatif consensus politique obtenu par José Socratès. La réussite de la mobilisation du 29 mai (300 000 manifestants dans les rues de Lisbonne) peut-elle conduire à une modification du plan déjà annoncé ? Peut-être influera-t-elle sur la suite, c'est-à-dire les compléments que le gouvernement a d'ores et déjà annoncés.

**Sources :**

Da Paz Campos Lima M. (2009), « Teachers protest against career and assessment system », *EIROnline*, April.

Da Paz Campos Lima M. (2010a), *Annual Review*, *EIROnline*, February.

Da Paz Campos Lima M. (2010b), « Nurses strike against proposed wage structure », *EIROnline*, March 2010.

Da Paz Campos Lima M. (2010c), « Government and teachers' unions reach agreement on careers and performance system », *EIROnline*, March 2010

Pernot J.-M. (2009), « Portugal : Une improbable gestion concertée dans la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, spécial « Les acteurs sociaux face à la crise », n° 121, novembre 2009.

*Publico*.

*Diario de Noticias*.

*Planet Labor*.

Sites CGTP-IN, UGT.

---

1. La ministre du Travail du deuxième gouvernement Socratès est Hélène André qui fut une adhérente de l'UGT avant de partir à Bruxelles pour travailler comme experte à la Confédération européenne des syndicats. Elle en est devenue plus tard une dirigeante avant de revenir dans son pays pour participer au gouvernement.