

Portugal

La privatisation des entreprises et services du secteur public

Le programme de privatisation lancé à la fin des années 1980 au Portugal se caractérise par un certain nombre de spécificités dues à l'évolution politique d'un secteur d'entreprises et de services publics de création récente ainsi qu'aux réalités socio-économiques du pays. La politique de privatisation des gouvernements du premier ministre néolibéral Cavaco Silva (1985-1995) visait à une refonte fondamentale des structures et des modes de fonctionnement ainsi qu'à un « démontage » – hautement symbolique d'un point de vue politique – des dernières « ruines de la révolution », vestiges de la période mouvementée traversée par le Portugal avec le passage à la démocratie entre 1974 et 1976. Le programme de privatisation fut mis au point par les deux grands partis populaires, à savoir les « sociaux-démocrates » conservateurs (PSD) et les socialistes (PS) qui avaient voté pour ce faire un amendement à la Constitution en 1989. Le PS et le PSD avaient déjà coopéré dans la première moitié des années 80 sur des questions stratégiques relatives à la politique sociale, notamment lors de la première révision de la Constitution en 1982 ainsi que pour la préparation de l'adhésion à la Communauté européennes.

Particularités du secteur public au Portugal

Des pans importants du secteur public se sont constitués dans la foulée des nationalisations de 1975, qui étaient elles-mêmes originales sur deux points par rapport au reste de l'Europe : premièrement, elles se sont effectuées dans un contexte de bouleversement de la société, dans la mesure où elles étaient considérées

par un nombre important d'acteurs politiques et sociaux comme un moyen de déposséder les bénéficiaires/profiteurs du régime d'avant la Révolution ainsi que comme une condition nécessaire pour le « passage au socialisme ». Deuxièmement, ce secteur nationalisé couvrait non seulement les infrastructures/réseaux essentiels (transports, télécommunications, commercialisation des produits agricoles) et les principales entreprises industrielles (acier, métallurgie, chimie), mais également l'ensemble des établissements financiers, ce qui donnait à l'Etat un rôle capital dans toutes les décisions stratégiques en matière de développement socio-économique du pays.

Les luttes politiques de la période révolutionnaire 1974-1976 ont constitué en quelque sorte l'une des dernières grandes batailles de la Guerre froide en Europe occidentale. Elles ont profondément divisé la société et ont conduit entre autres à l'éclatement de l'unité syndicale (1). La tentative de mettre à profit la chute de la dictature pour imposer une révolution sociale a échoué. Mais les entreprises nationalisées ont néanmoins été un instrument déterminant de la politique économique et sociale entre les mains des différents gouvernements démocratiques.

La nationalisation a permis la mise en place sous la houlette de l'Etat de grandes entreprises qui ont joué un rôle majeur dans la politique de développement du Portugal. Ainsi les nombreuses sociétés petites et moyennes qui fournissaient l'électricité, ont été nationalisées et intégrées au sein de l'agence nationale EDP. L'EDP a alors pu prendre en charge l'électrification systématique du

(1) Au plus fort du conflit entre les syndicats, seule une liste proche de la CGTP avait été présentée. Avec un taux de participation d'env. 30 % (6 123 votants pour 20 498 inscrits) cette liste avait récolté 95 % des voix.

pays et procéder à une harmonisation des tarifs et des conditions de travail.

La crise du secteur public

L'« instrumentalisation » des entreprises publiques, telle qu'elle a été pratiquée, selon des modes divers et variés, par les gouvernements qui se sont succédé durant la phase de consolidation de la démocratie et jusqu'à l'adhésion à la Communauté européennes, a eu des effets éminemment négatifs voire parfois catastrophiques pour les entreprises. Avec le temps, les aspects désastreux de cette « gestion politique » se sont amplifiés et ont relativisé les changements positifs dus aux restructurations opérées à la suite des nationalisations. De plus, l'instabilité politique a conduit à ce que des décisions urgentes souhaitées par les dirigeants des entreprises publiques, fassent l'objet de tergiversations sans fin au sein des appareils bureaucratiques des ministères.

La situation financière de nombreuses entreprises publiques s'est donc fortement dégradée au cours de la première moitié des années 80 et le secteur public est devenu une charge insupportable pour le budget de l'Etat. Parallèlement les voix de ceux qui critiquaient les tendances à la bureaucratisation et l'incurie des entreprises publiques se faisaient plus vigoureuses et on n'hésitait pas à qualifier celles-ci d'« éléphants blancs ». Les rangs des adeptes d'un fort engagement économique de l'Etat étaient de plus en plus clairsemés et leur camp ne comptait plus bientôt que le parti communiste et, dans sa mouvance, les syndicats de la CGTP. Ce revirement notoire de l'opinion se traduisit aux élections de 1987 par une victoire écrasante du candidat néolibéral Cavaco Silva, qui avait fait de la privatisation des entreprises publiques l'un des points forts de son programme de gouvernement.

Les privatisations

Au moment de l'arrivée des socialistes au gouvernement en octobre 1995, la « dénationalisation » du secteur financier était pratiquement bouclée. Autour des organismes privés, on a vu se constituer des groupes dans lesquels des investisseurs étrangers ainsi que les gros capitalistes

de l'époque antérieure à la Révolution jouaient un rôle déterminant.

Dans les grands services publics et les entreprises publiques, la préparation de la privatisation comportait non seulement des réductions d'effectifs, une « flexibilisation » des relations de travail mais aussi un profond remaniement des structures des sociétés. Dans de nombreux cas, les grandes entreprises nées du processus de concentration après les nationalisations, se trouvèrent redécoupées en petites et moyennes entités et vendues « par morceaux ». La crise touchant plusieurs des branches dont dépendaient ces entreprises et les graves difficultés financières que connaissaient beaucoup d'entre elles, firent que le processus de privatisation fut beaucoup plus long que dans le secteur bancaire. Tandis que les sociétés rentables dans les télécommunications, les transports routiers, l'approvisionnement en électricité, les industries du papier et du ciment suscitaient un appétit considérable chez les investisseurs privés, les privatisations dans les branches en crise imposèrent d'importantes concessions de l'Etat aux investisseurs et se firent très lentement (en particulier dans les industries sidérurgiques et chimiques). Les sociétés d'Etat qui contrôlent les transports aériens et ferroviaires, constituent des cas épineux, dans la mesure où ces branches n'ont pas encore réussi à s'adapter de manière décisive aux lois du marché.

Dans les secteurs-clés des services publics (éducation, santé, gestion des eaux, ramassage des ordures), la privatisation consiste plus à légaliser des initiatives privées existantes qu'à vendre des organismes publics à des opérateurs privés. C'est ainsi que ces dernières années ont vu l'ouverture d'universités et de cliniques privées. Par ailleurs la holding d'Etat IPE a créé pour les communautés urbaines de Lisbonne et Porto des sociétés responsables de la gestion des eaux et du ramassage des ordures, dans lesquelles les communes concernées ont une participation minoritaire et qui seront progressivement vendues à des opérateurs privés dans une phase ultérieure.

Réorganisation et privatisation partielle des télécoms et de l'électricité

La restructuration des entreprises publiques dans les télécommunications et l'électricité

s'est passée très différemment. Tandis que les deux entreprises étatiques de téléphonie (CTT Telecomunicações et TLP) ont été regroupées en une société nationale unique Portugal Telecom (PT), le réseau national intégré de fourniture d'électricité EDP a éclaté en plusieurs entités par régions ou types de fonctions. Ces différences, et d'autres encore, entre les deux secteurs font que les réactions des syndicats à ces mutations ont été très diversifiées. Elles se situent entre les deux pôles extrêmes qui sont d'un côté l'opposition frontale des syndicats de la CGTP agissant sur des positions de classe et refusant le principe même des privatisations, et de l'autre le comportement des fédérations UGT favorables au partenariat social et non hostiles aux privatisations, dans la mesure où les restructurations ne portent pas directement atteinte aux intérêts des salariés et de la population.

Conflit à Portugal Telecom

Le regroupement au sein de Portugal Telecom a été mis en œuvre par le « Comunicações Nacionais », une holding d'Etat constituée ad hoc pour cette opération et dissoute après sa réalisation. Il a fallu d'abord détacher la branche Télécom du service national des Postes (CTT) qui a ainsi perdu environ 40 % de ses salariés. Dans une seconde étape, il y a eu regroupement entre l'ancien service du téléphone des Postes et la Société de téléphone de Lisbonne et Porto (TLP).

Les grandes organisations syndicales des télécoms étaient calquées sur les structures des entreprises antérieures. La création de Portugal Telecom rendait donc le mode de fonctionnement de ces syndicats obsolète. Elle poussait aussi fortement à intégrer les différents accords d'entreprise (Acordo de Empresa) de la CTT-Telecom et de la TLP dans une nouvelle convention d'entreprise.

Les négociations, menées avec beaucoup d'agressivité de la part de la direction de l'entreprise, ont provoqué la scission des syndicats en deux camps. Le plus puissant syndicat de l'ancienne TLP, le STTLP qui n'est rattaché à aucune confédération, a décidé au moment le plus crucial de la partie de bras de fer entre syndicats et direction, de se retirer du front du refus syndical contre la révision des anciens accords et contre la privatisation de l'entreprise et de signer après coup une convention collective déjà entérinée par le SINDERELCOUGT. Le mouvement de résistance à la révision des accords antérieurs et à la privatisation s'est donc bientôt ré-

duit aux seuls syndicats membres de la CGTP ou proches d'elle, dont en premier lieu le SINTEL/CGTP qui était auparavant le plus puissant de l'ancienne CTT-Telecomunicações.

La réorganisation des structures syndicales dans le secteur des télécom se fait sur un terrain que se disputent, d'une part, le STTLP qui s'est déjà implanté statutairement dans le nouveau grand groupe Portugal Telecom et, d'autre part le SINTEL/CGTP qui prépare sa fusion avec les autres organisations proches de la CGTP au sein de Portugal Telecom. Dans la polarisation entre le STTLP (devenue STPT) et les fédérations de la CGTP, ces dernières peuvent compter sur l'appui des Commissions ouvrières.

La Portugal Telecom est entre-temps privatisée à 49 %, sans que toutefois les actionnaires privés ne détiennent de droit de vote. C'est donc l'Etat qui continue d'avoir le droit de regard sur cette entreprise. L'étape suivante de la privatisation qui augmentera la participation des opérateurs privés au-delà de 49 %, nécessitera un amendement législatif.

Éclatement de l'Agence nationale d'électricité

Contrairement à ce qui se passe dans les télécoms, la restructuration du réseau d'approvisionnement en électricité ne passe pas par la création d'une société nationale mais au contraire par l'éclatement de l'EDP, l'Agence nationale d'électricité mise en place en 1976/77 pour l'ensemble du pays. Ici encore, on a constitué une holding pour coordonner la réorganisation du secteur. En 1994, l'EDP a été découpée en 14 entreprises, dont 8 vouées à la production et à la distribution de l'énergie électrique.

L'éclatement de l'EDP s'est heurté à un refus unanime des syndicats qui militent activement au sein de l'entreprise mais qui ont par ailleurs des positions très divergentes pour ce qui est de la privatisation de ce secteur. A l'EDP, la rivalité entre la FSTIEP/CGTP et le SINDEL/UGT a été plutôt mesurée. Le management a opté pour une politique de dialogue au moment de la restructuration et la configuration des représentations syndicales au sein de l'entreprise étant stable, la transition a été moins conflictuelle que dans les télécommunications.

Si à l'EDP, le transfert s'est fait relativement « en douceur », c'est aussi qu'il a été favorisé par le retard pris par la réorganisation de l'approvisionnement en énergie sur le plan européen. Il y avait moins d'urgence à agir que dans le cas des télécom-

munications où des accords ont déjà été passés, imposant des calendriers impératifs pour la libéralisation des marchés.

Conclusion

En matière de politique économique, la stratégie choisie par le gouvernement socialiste aux rênes du pays depuis octobre 1995, ne se distingue que partiellement de celle des gouvernements du néolibéral Cavaco Silva (1985-1995) et les socialistes pour suivre le programme de privatisation. Les syndicats pourraient occuper le terrain et, de concert avec les associations d'usagers/consommateurs et d'autres organisations, prendre l'initiative de défendre certains services publics contre la privatisation et d'imposer que le contrôle des pouvoirs publics sur les services privatisés soit en tout cas maintenu. Ceci devrait concerner aussi bien les infrastructures de type télécoms et approvisionnement en électricité que les organismes de type financier (banques et assurances).

Mais l'analyse politique du processus de privatisation et les schémas de pensée et de com-

portement en vigueur continuant à susciter des divergences au sein des syndicats (« militantisme sur des positions de classe » pour la CGTP contre « dialogue et partenariat social » pour l'UGT), une potentielle unité d'action semble dès l'abord se heurter à des limites et ne pourra s'imposer que dans des situations bien spécifiques. On est ici en présence d'une contradiction évidente entre d'une part

- la CGTP qui considère le secteur public comme un instrument indispensable pour que l'Etat continue – comme elle le souhaite – à contrôler la politique économique et qui rejette donc catégoriquement les privatisations, et d'autre part
- l'UGT qui se prononce pour l'économie de marché et accepte voire approuve les privatisations, à condition qu'elles aillent de pair avec une régulation effective des entreprises privatisées.

Reinhard NAUMANN
Fondation Friedrich Ebert, Lisbonne

Traduit de l'allemand par Josie Mély