

Portugal

Un rattrapage salarial encore modeste

Jean-Marie PERNOT

L'avènement de l'euro n'a pas d'effet instantané aujourd'hui mesurable sur les salaires portugais. Leur évolution peut néanmoins être située dans la perspective de convergence européenne initiée depuis 1992 pour respecter les conditions de l'unification monétaire. Le point de départ est bien connu : le Portugal est le pays de l'Union européenne où les salaires sont les plus bas. Pour un salaire mensuel portugais (brut) de 1 en 1994, la valeur moyenne est de 1,4 en Grèce, 1,9 en Espagne, 4,1 en Allemagne¹. Les salaires cependant ont évolué, même si l'on peut encore parler d'un coût structurel très faible de la main d'œuvre. Il convient de l'examiner de manière diachronique autour de deux ruptures : la première concerne l'adhésion du Portugal à la Communauté économique européenne en 1986, la seconde est placée sous le signe de la convergence nominale instaurée en 1991 dans

la plupart des pays de l'Union européenne.

L'évolution salariale s'inscrit dans ce contexte macro-économique. Elle ne lui est pas entièrement subordonnée. Contribuent à ce mouvement aussi bien la politique gouvernementale que les modes de confrontation sociale et les rapports de force tissés par l'action syndicale.

Des salaires durablement plus bas que dans le reste de l'Europe

L'entrée dans le marché commun a conduit entre 1986 et 1990 à un effet d'aspiration d'une partie de l'économie portugaise tandis que les transferts financiers (Fonds européen de développement régional, notamment) et l'investissement étranger direct ont poussé à une transformation importante de certaines activités industrielles². Ainsi la population employée a crû de manière continue jusqu'en 1991 avec un taux de chômage plus faible que

1. Source Eurostat, Gains-industrie et service 1995. A part deux sous-secteurs (Organismes de crédit et Assurances), le Portugal a des salaires de branches toujours inférieurs à la Grèce.

2. L'idée d'un Portugal refermé sur lui-même avant cette période serait toutefois inexacte : en 1980, la part du commerce extérieur dans le PIB portugais était comparable à celle des autres pays européens. L'appartenance à l'AELE ainsi que les échanges importants avec le Brésil et les colonies africaines, même après 1974, en sont la principale raison. Ramos Maria da Conceição Pereira : « Evolution du marché du travail au Portugal suite à son intégration communautaire : transformation et défis » dans *Intégration européenne et Emploi*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 1998, pp 55-122.

Augmentation des salaires réels et de l'emploi salarié (en %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Rémunération réelle, ensemble des salariés	3,7	3,8	0,7	1,6	3,4	1,9
Evolution de l'emploi salarié	1,6	2,2	4,3	3,5	2,9	1,4

Source : Banco de Portugal

dans le reste de la Communauté. Le développement des exportations dans les secteurs textiles, confection, chaussures, gros pourvoyeurs d'emplois, une hausse sensible des salaires dans l'ensemble de l'économie, sont à l'origine d'une croissance alors plus élevée que dans les autres pays européens. Le taux de chômage est passé de 8,2 à 4,1 % entre 1986 et 1991¹. La politique économique suivie au cours de cette période s'est en priorité attaquée à une inflation très élevée (elle passe de 14,1 à 12,3 % en fin de période) et à un important déficit du commerce extérieur.

Cette phase de croissance s'est accompagnée d'une hausse des salaires réels couplée avec une augmentation régulière de l'emploi salarié (tableau au-dessus).

Cette hausse des salaires s'est inscrite officiellement dans un plan de rattrapage de l'écart à la moyenne européenne mais elle n'a pas comblé, en réalité, le retard des salaires portugais qui partaient de fort bas. La période suivante, de 1992 à aujourd'hui, a été marquée par une politique restrictive, orientée par les contraintes du passage à l'euro. De 1992 à 1995, le chô-

mage a connu une brusque envolée sous le coup de restructurations du secteur industriel (le textile a connu 25 000 suppressions d'emplois sur environ 380 000 alors qu'il représentait plus de 8 % de l'emploi) : en 1994, la croissance des gains de productivité égale celle des salaires réels et elle reste, depuis lors, durablement au-dessus (cf. tableau ci-dessous).

En 1995, une reprise économique vient à nouveau réduire le chômage tandis que les coûts unitaires de main d'œuvre cessent de décroître. Selon Eurostat, la part des salaires dans le revenu national a légèrement crû de 1990 à 1998, passant de 69,8 % à 70,8 %. C'est le seul pays de l'Union européenne dans ce cas².

Ces données toutefois doivent être relativisées. Le trait le plus marquant du marché du travail portugais est son extrême flexibilité. Elle désigne à la fois les formes précaires d'emplois, présentes dans tous les pays de l'Union européenne, mais connaît des formes plus étendues en raison de caractéristiques particulières. Une grande partie des revenus échappe à l'appréciation des grandeurs salariales. Le

Progression des salaires réels moyens et de la productivité (en %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Salaires moyens réels	2,1	6,8	4,9	4,3	2,5	-1,1	2,8	0,1	0,4
Gains de productivité	2,4	-0,7	1,0	0,6	2,5	3,5	2,6	1,9	1,6

Source : DGCT, MTS, INE, Mémoire de révision du Plan national de l'Emploi pour 1999.

1. Ramos, 1998, *op. cit.* p 63.

2. Voir dans ce numéro l'article de Michel Husson.

PORTUGAL

travail indépendant reste important (sa part dans l'emploi total est de plus de 27 % en 1996 d'après l'Institut national des Statistiques, INE) et sa variation fluctue au gré des conjonctures ¹. La croissance des années récentes ne l'a pas limité, au contraire. L'agriculture qui occupe encore 12 % de la population active, représente un mode de travail familial qui amortit parfois encore des chocs locaux sur l'emploi. Selon une étude, la part de la population active occupée dans un emploi salarié à temps complet permanent serait de 61,5 % (en 1995) ². Quant à l'appréciation du revenu réel des ménages, elle supposerait une connaissance par définition improbable des phénomènes de double activité, particulièrement fréquents en zone urbaine, ainsi que le travail illégal (dont celui des enfants).

Une grande partie des statistiques disponibles sur les salaires concerne le travail des « salariés à plein temps », ce qui est une base insuffisante pour juger de l'évolution globale des rémunérations et surtout de leur répartition. Outre le travail non salarié, les emplois précaires (Contrato a termo, non compris le « Reçu vert ») croissent régulièrement depuis 1994 avec, toutefois, une inflexion en 1998 : 10,7 % en 1994, 12,4 % en 1996, 14,2 % en 1997, 13 % en 1998 ³ tandis que des mesures gouvernementales récentes proposent des allègements de charges patronales alloués

au temps partiel, formule encore peu développée au Portugal..

Sur la partie connue de la grandeur salariale, il est permis de relever quelques traits qui permettent d'expliquer la caractéristique « bas salaires » dans l'économie portugaise notamment depuis 1991. La politique mise en œuvre à ce moment là n'a pas interrompu le lent mouvement de rattrapage du revenu réel par habitant : celui-ci est passé de 54 % de la moyenne européenne en 1985 à 69 % en 1997. Mais l'évolution moyenne cache des disparités qui n'ont cessé de s'amplifier : le poids des bas salaires s'est accru dans l'ensemble, amplifiant les inégalités salariales.

Les femmes, les jeunes, les PME

Le taux d'activité des femmes est traditionnellement élevé au Portugal et il se concentre dans les activités de service faiblement rémunérées ainsi que dans le textile et la confection. Les jeunes représentent une autre catégorie massivement confrontée au phénomène des bas salaires : ils sont présents dans les secteurs textile-habillement-chaussure, mobilier et rénovation, restauration-hotellerie où les salaires sont beaucoup plus bas que la moyenne, respectivement 31,3 %, 28,8 % et 25,5 % au-dessous du salaire moyen national ⁴. Cette segmentation sectorielle se double d'écarts régionaux croissants et surtout d'une coupure nette entre la modernisation des régions littorales et l'inté-

1. Sans même parler du « *Recibo verde* », le reçu vert, forme extrême du travail précaire qui consiste à rémunérer quelques heures de travail au moyen d'un carnet à souche, rémunération sans prélèvements ni droits sociaux associés. Voir : Pernot Jean-Marie : « Portugal, vers un bogue social en l'an 2 000 ? » *Chronique internationale de l'IRES*, 57, mars 1999.

2. Vaz I. Faria (1997) : *As formas atípicas de emprego e a flexibilidade do mercado de trabalho*, Ministério para a qualificação e o emprego, Lisbonne ; cité par Ramos, *op. cit.* p.73.

3. Ramos, *op. cit.* et INE, Enquête emploi 1998.

4. Morais Catarina, *op. cit.* p 8.

rieur du pays manifestement délaissé par les investisseurs et notamment par les investisseurs étrangers : ainsi la relocalisation d'activités à plus fort contenu de valeur ajoutée ou de recherche-développement concerne essentiellement les districts de Lisbonne, Setubal, Porto, Aveiro et Braga où les salaires sont plus élevés. Ailleurs, les activités traditionnelles perdurent et le tissu des entreprises, constitué pour l'essentiel de PME, entretient de larges zones à bas salaires.

Le mémorandum de révision du Plan national de l'emploi pour 1999 établit que le nombre de salariés recevant un bas salaire est passé de 10 % en 1986-88 à 14 % dans la période 1992-94¹. Au cours de cette même période, tous les « déciles » de salaires ont obtenu un gain de pouvoir d'achat mais une étude du ministère du Travail montre que les 20 % de salariés les mieux payés ont vu leur pouvoir d'achat augmenter beaucoup plus que les autres².

Une difficile négociation sociale

Un « Accord de concertation stratégique » a été conclu en 1996 entre les organisations patronales, le gouvernement et l'Union générale des travailleurs portugais (UGT, proche du Parti socialiste). La CGTP-IN, la plus importante centrale représentative des travailleurs, n'a pas ratifié cet accord qui devait encadrer la vie contractuelle portugaise ainsi que l'action réformatrice des pouvoirs publics³. Il pré-

voyait une politique audacieuse de renforcement de la cohésion sociale, d'amélioration de la protection sociale et des dispositifs actifs en matière d'emplois. L'accent était placé sur la formation et l'éducation afin d'enrichir la qualification du travail et donc permettre une élévation des salaires réels.

Le bilan du pacte social est naturellement disputé notamment entre le gouvernement et la CGTP-IN. L'effort de formation fait l'objet d'un constat de progrès largement partagé. Cependant, de nombreux jeunes ayant acquis des niveaux de formation élevés ne trouvent pas d'emplois qualifiés correspondant et les bas salaires, initialement concentrés dans les qualifications peu élevées, ont tendance à diffuser vers les qualifications plus hautes à travers la rémunération des jeunes. Les pressions du patronat et la faiblesse de la négociation locale n'ont pas permis aux syndicats d'imposer de grands progrès dans les salaires du secteur privé. L'éparpillement des entreprises est un handicap à l'émergence d'un véritable tissu de relations sociales. Sa faiblesse a aussi une racine dans « l'ancien régime » et peu d'entrepreneurs encore ont le souci de la négociation. Les accords signés ne sont pas respectés dévaluant un peu plus encore les attentes envers la négociation.

Les syndicats défendent une politique salariale ambitieuse. Leurs objectifs sont depuis plusieurs années aux antipodes de la modestie salariale mais ils manquent de

1. En prenant en référence la convention la plus souvent admise selon laquelle les bas salaires sont égaux ou inférieurs aux deux tiers du salaire moyen.

2. Albuquerque José Luis : « Desigualdades salariais e trabalhadores de baixos salários », *Sociedade e Trabalho*, n° 4, 1999, Departamentos de Estudos, prospectiva e planeamento, MTS.

3. Pour une présentation des organisations et des modes de concertation sociale au Portugal, voir Pernot Jean-Marie : « En revenant de l'Expo », *Chronique internationale de l'IRES*, 52, mai 1998.

PORTUGAL

moyens concrets pour les promouvoir au delà des déclarations de principes. L'indice de référence de la CGTP-IN (et notamment de sa Fédération de la métallurgie désormais intégrée dans la FEM) obéit à la logique suivante : hausse des prix + taux de croissance de la productivité + un coefficient de rattrapage à la moyenne européenne. En 1999, la centrale avait décidé de porter ses efforts sur l'augmentation des salaires réels et la réduction de la durée du travail. Lorsque, en janvier, le gouvernement a annoncé un relèvement de 4,07 % du salaire minimum national, la CGTP-IN a mis en avant l'objectif de 6,11 % tandis que l'UGT défendait un objectif de 5,2 %. Le désaccord entre les centrales sur les revendications est venu doubler les tensions stratégiques qui les divisent. Leur affaiblissement au cours des dernières années a par ailleurs été particulièrement fort dans les secteurs où les travailleurs sont les moins rémunérés (industries traditionnelles et notamment le textile) : leur faible accroche chez les jeunes et les femmes laisse à l'extérieur de leur champ de couverture les salariés les plus exposés, non seulement aux bas salaires mais aussi à l'extension du travail précaire.

Au total, le marché du travail portugais ne se caractérise pas seulement par les bas salaires mais par une flexibilité très grande des formes d'emplois. L'hypothèse, séduisante, d'un effet d'aspiration vers le haut lié à l'intégration européenne doit être modulée : si, bien sûr, l'ouverture des marchés, les transferts de l'UE et l'investissement étranger ont apporté au pays les moyens d'une modernisation longtemps retardée (et encore largement inaboutie), les effets sur les conditions de vie des travailleurs sont plus divers. Des secteurs offrent désormais des salaires plus

élevés, notamment dans les services financiers (banques, assurances), ou dans les services rendus aux entreprises en général (informatique). La dispersion des salaires s'est ainsi accrue et les syndicats, dont l'influence est inégalement répartie, n'ont pu maintenir une solidarité salariale suffisante pour déplacer véritablement l'ensemble de la structure salariale vers le haut. La dynamique économique, plus ou moins liée aux contraintes de l'Union monétaire, a produit un effet de déformation sur celle-ci. Elle a pesé sur les efforts antérieurs d'amélioration de la protection sociale, question clé de la lutte contre la pauvreté. La faiblesse du tissu des relations sociales place naturellement l'action publique au cœur de l'avancée des problèmes salariaux. Or les gouvernements successifs n'ont cessé de défendre une logique de modération salariale afin de maintenir un avantage comparatif durable, du moins tant que le commerce extérieur reposera de manière importante sur les activités traditionnelles, ce qui est encore largement le cas. Les syndicats soutiennent des objectifs prioritaires en matière de salaires mais sont sollicités de manière défensive sur de nombreux fronts.

Dans la dernière période, le gouvernement socialiste s'est engagé dans la voie bien peu consensuelle d'une réforme de la législation du travail introduisant un peu plus de flexibilité dans les droits des salariés : les congés payés, par exemple, seraient réduits à un minimum de 12 jours légaux (aujourd'hui 25, acquis en 1974), faisant dépendre le reste de l'assiduité au travail. Ce projet provoque un tollé des syndicats qui craignent aussi bien l'arbitraire patronal que l'entrée de la durée des congés dans le marchandage des augmentations de salaires. Ils dénoncent par ailleurs d'autres effets pernicieux comme

celui provoqué par la transcription de la directive européenne sur le temps de travail qui conduit à réviser la qualification en heures de nuit de certaines plages de travail : une partie des heures considérées jusqu'ici comme « heures de nuit » seront déqualifiées et de nombreux salariés verront la rémunération de ce temps amputée de 25 %. La construction, particulièrement touchée par ces mesures, est un secteur où les salaires sont déjà inférieurs de 17,3 % à la moyenne nationale.

Il est naturellement difficile de départager dans ces évolutions, ce qui relève des efforts de convergence monétaire liés à l'UEM et ce qui relève de processus liés à des conjonctures internes ou externes d'un autre ressort. Ce qui semble avéré, en revanche, c'est que dans une économie considérée comme « en développement » par rapport aux autres pays européens et dont les indicateurs montrent un aussi évident progrès nominal, le « rattrapage » sur les standards salariaux et de protection sociale de l'Europe n'a rien d'automatique. L'aspiration de l'Europe est bien réelle et les transferts provoquent des dynamiques économiques certaines. Mais ils produi-

sent aussi des « déformations » ou, plus exactement, ils conduisent à un déplacement non homothétique des structures sociales. Ainsi dans le domaine salarial, certains salaires sont tirés vers le haut sans que le reste suive. Une élévation des rémunérations dans certains segments d'activité peut s'entourer d'un maintien d'une large zone de bas salaires elle-même baignée dans un environnement de vaste précarité. Le syndicalisme, qui mord difficilement sur ces catégories et qui ne bénéficie pas de véritables procédures d'échange politique institutionnalisées, ne parvient pas jusqu'ici à assurer une solidarité salariale suffisante pour infléchir une telle évolution.

Le prochain Accord de concertation stratégique prévu pour l'an 2000 reprendra naturellement la question des salaires et des bas salaires. Sa mise au point sera la première grande épreuve sociale du gouvernement qui sortira des élections législatives portugaises qui auront lieu le 10 octobre de cette année.