

Portugal

Des élections marquées par le social

Jean-Marie PERNOT

Lors qu'en décembre 2001, le parti socialiste a accusé de sévères pertes électorales lors du scrutin municipal, le Premier ministre António Guterres a décidé de remettre sa démission au Président de la République. Des élections législatives anticipées se sont donc déroulées le 17 mars 2002, un peu plus de deux ans après celles de décembre 1999. Elles ont confirmé la tendance des municipales. Une nouvelle majorité de la droite et du centre droit a succédé à la fragile majorité socialiste à l'Assemblée de Lisbonne. Les problèmes économiques et sociaux structurels du Portugal n'ont pas été pour rien dans ce relatif désaveu du PS face à une alliance de droite jugée pourtant peu crédible quelques mois au paravant.

Le parti social-démocrate (PSD, centre droit) a remporté les élections avec 40,12 % des voix. Il dispose de 102 députés à l'Assemblée sur 230. Pour construire une majorité de gouvernement, il a passé une alliance avec le petit parti de droite CDS-PP (centre démocrate et social – parti populaire) qui dispose de 14 députés, élus sur des positions tranchées : mêlant les problèmes d'insécurité et d'immigration, son leader, Paulo Portas, a nourri une campagne xénophobe qui a

emporté la dernière année de gouvernement socialiste.

Le recul sensible du parti socialiste (37,85 % contre 44 % en 1999) a été accueilli sans dramatisation (une défaite honorable a déclaré son secrétaire général) alors que ce lui du PCP, pour tant allié aux Verts, a précipité l'ouverture d'une crise interne. Le parti communiste est en effet passé de 9,2 % des voix obtenues en 1999 à 6,97 % en mars 2002, soit un minimum historique depuis sa légalisation en 1974. La crise s'est traduite par plusieurs démissions du Comité central en avril 2002 et par la mise en accusation du fonctionnement du parti.

Un état des lieux contrasté

Les syndicats se déclarent attentifs aux mesures que le nouveau gouvernement pourrait prendre. Le parti social-démocrate conduit par Durão Barroso avait annoncé un « ambitieux » programme de baisses d'impôts, notamment sur les entreprises, et promis d'alléger le « poids excessif de l'administration ». Les appels à la modération salariale formulés par la Banque centrale au cours de l'année écoulée avaient été vivement contestés par les syndicats qui dénonçaient l'écart

PORTUGAL

maintenu entre les salaires portugais et ceux du reste de l'Union européenne. Les premiers discours du nouveau gouvernement de coalition ne sont pas venus les rassurer.

L'UGT a accueilli la victoire du PSD avec modération : elle dit souhaiter une continuité politique sans rupture dans le traitement des problèmes sociaux et insiste sur sa disponibilité en matière de concertation sociale. La centrale proche des socialistes a été, il est vrai, constituée à l'origine par un accord entre le PS et le PSD. Elle conserve à ce titre un tropisme centriste marqué. Son appel à la continuité est en même temps l'indication d'une méfiance vis-à-vis de l'alliance électorale conclue avec le CDS. La CGTP de son côté a réaffirmé elle aussi son souhait de poursuivre dans sa voie indéniablement de la couleur du gouvernement : elle n'en souligne pas moins les réserves que lui inspirent les « compromissions électorales du PSD et du PP (CDS) ». La présence au gouvernement de personnalités liées à certains groupes financiers « indique une option qui privilégie la logique du profit au détriment du social, dans des domaines aussi vitaux que ceux de la sécurité sociale et de la santé ».

Après plusieurs années de tâtonnements pendant deux législatures, l'ancien gouvernement socialiste laisse derrière lui un dispositif procédural de négociation sociale à peu près stabilisé. Il avait tenté entre 1996 et 2000 de construire un axe privilégié de gestion tripartite centralisée avec l'UGT et la CIP (organisations patronales). Un « Accord de concertation stratégique » (ACS) avait été conclu qui prévoyait que l'ensemble des questions à débattre serait confié à une commission de suivi dont la CGTP-IN, non signataire, était de ce fait écartée. Pendant quatre

ans, cette commission a produit des accords partiels mais le bilan de l'expérience a été jugé très négatif, y compris par le patronat qui reprochait aux accords de n'avoir aucune efficacité de terrain. Fin 1999, le gouvernement avait décidé d'en revenir à la formule antérieure à 1996 qui consistait à organiser un échange permanent mais plus ciblé avec l'ensemble des syndicats au sein du Conseil économique et social. Cette procédure, remise à l'honneur dès le début de l'année 2000, a permis au gouvernement au cours des deux dernières années d'adopter plusieurs textes ratifiés au sein du Conseil permanent de concertation sociale. L'une des priorités affichées au début de la législature portait sur les problèmes de la formation professionnelle et de l'éducation des jeunes. Après dix mois de concertation, un accord a été conclu en février 2001 entre tous les partenaires de la négociation. Il se proposait de freiner la tendance au travail précoce des enfants, de valoriser la formation professionnelle, de coordonner les dispositifs existants et d'encourager la notion de qualité de l'emploi. Un second accord était signé dans le même temps pour l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité et pour combattre les accidents du travail, considérés comme un fléau national.

En parallèle avec cette concertation, le gouvernement a adopté un certain nombre de textes dans des domaines divers comme ce lui de la limitation et de la réglementation des contrats à durée déterminée. Bien qu'il s'agisse avant tout d'une transposition de la directive européenne sur le sujet, l'ajustement des textes en vigueur répondait à une progression toujours vive de la précarité de l'emploi dont l'essor ne semblait pas fléchir. Si l'Insti-

DES ELECTIONS MARQUEES PAR LE SOCIAL

tut national de statistiques évaluait le nombre de CDD à près de 15 % de l'emploi total en 2000, l'OCDE considère de son côté que cette forme de précarité touchait 20,4 % des salariés (contre 11,1 % en 1995). Le faible taux de chômage portugais (4 % en 2000) se paye encore d'une redoutable flexibilisation du marché du travail à laquelle la loi ne s'attaque que partiellement puisque, selon la CGTP-IN, elle autorise l'embauche de précaires sur des emplois permanents alors qu'il s'agit de jeunes ou de chômeurs de longue durée.

Le gouvernement socialiste a également tenté de réduire la part de l'économie informelle. Le travail des immigrants a été réglementé, une première dans un pays traditionnellement d'émigration mais qui connaît en même temps de puissantes années de forts courants d'immigration : la nouvelle loi vise à faciliter la régularisation des clandestins et l'acquisition de droits pour faire reculer cette forme de travail illégal. De même, un accord entre le gouvernement, les syndicats UGT et CGTP et une partie des organisations patronales (la CCP, confédération patronale du commerce et des services et la CAP, confédération patronale des agriculteurs) a été signé le 20 novembre 2001, portant sur une réforme des retraites entrée en application en janvier 2002. La CIP (Confédération de l'industrie portugaise) avait souhaité une baisse des cotisations patronales. Faute d'avoir obtenu gain de cause, elle a refusé de signer l'accord qui introduit pourtant de grands changements dans le système des pensions. Il supprime par exemple l'âge légal de 65 ans et lui substitue une logique en durée de cotisations.

Si l'on ne peut parler de frénésie réformatrice du dernier gouvernement

d'Antonio Guterres, la question se pose du relatif désaveu de l'opinion publique marqué par les deux élections municipales et législatives. Il ne semble pas que les bénéficiaires supposés de ces réformes soient empressés d'en soutenir leurs auteurs dans les urnes. La dégradation de la situation économique et, notamment, le déficit croissant des échanges en valeur au cours des dernières années, a contribué au déclin de l'image gestionnaire du parti socialiste. Mais il y a aussi les attentes déçues face à une politique qui n'a pas vraiment fait décoller la situation sociale de la majorité de la population et principalement des classes populaires.

La force des problèmes structurels

Un des grands problèmes du Portugal réside dans l'inefficacité relative des lois sociales. Certes, ce n'est pas en soi spécifiquement à ce pays mais le décalage entre l'effectif normal du marché du travail et la réalité des situations de vie et de travail y est plus élevé qu'ailleurs. Les lois sociales ne sont pas respectées. Sans doute l'héritage autoritaire de la dictature, le vaste tissu de PME (90 % de l'emploi salarié) vierge de toute implantation syndicale peut être invoqué comme raisons majeures de cet écart. Mais bien d'autres causes, tout aussi profondes, sont à l'origine de la difficile modernisation du Portugal.

L'an crage à l'Europe a supposé de la part des gouvernements qui se sont succédé depuis 1985 un gros effort de maintien des critères nominaux qui ont permis au Portugal d'être, par exemple, du premier train de l'euro. Montré comme bon élève de la classe européenne, le pays n'a pas, loin s'en faut, pu combler les autres retards qui le séparaient et le séparent encore de la moyenne européenne. Bien des

PORTUGAL

chos ont changé en une vingtaine d'années. Le niveau de vie d'une partie de la population s'est élevé et les multiformes de l'Europe ont permis de combler une part du retard en matière d'équipement et d'infrastructures. Mais les salaires sont restés dans leur ensemble extrêmement bas, le niveau de qualification de la main-d'œuvre demeure très faible, les industries exportatrices sont toujours à faible valeur ajoutée. Le travail « indépendant », le travail des enfants, rongent les normes salariales tandis qu'une immigration en hausse avec l'arrivée de clandestins d'Europe orientale contribue à accroître la part déjà considérable du travail informel dans la société (entre 24 et 30 % du PIB selon l'OCDE).

Le problème de la productivité est reconnu par toutes les forces économiques et par les partisans sociaux mais au court horizon clair ne semble se dégager malgré les efforts d'éducation et de formation professionnelle mis en œuvre au cours des dernières années. S'y ajoutent le tarissement prévisible à court terme des fonds structurels européens, la diminution probable dans les mêmes délais des revenus tirés de la PAC et l'attractivité aujourd'hui bien supérieure des pays de l'Europe centrale candidats à l'adhésion communautaire. De nombreuses firmes multinationales ont quitté ce pays excentré et aux infrastructures encore insuffisamment efficaces. Il ne suffit pas d'avoir une main-d'œuvre bon marché. Lorsque les primes communautaires disparaissent, les grandes entreprises relocalisent vers des zones présentant un potentiel de productivité plus élevé et laissent l'économie locale dans un état de relative stagnation.

La tâche du nouveau gouvernement n'est donc pas aisée. Sa marge de manœuvre économique est étroite avec un dé-

ficit public qui approche dangereusement la barre « fatidique » des 3 % du pacte de stabilité dans un contexte de croissance modérée. Début avril, le nouveau gouvernement a durci le ton en annonçant la découverte d'une situation budgétaire beaucoup plus dégradée que celle avouée par le gouvernement précédent à la veille des élections : faisant allusion à un « dérapage incontrôlé » des finances publiques, le nouveau ministre des Finances Manuela Ferreira Leite, égrene une série de mesures d'austérité destinées à ramener celui-ci dans les limites du pacte de stabilité européen. Les problèmes de plus long terme commencent eux aussi à exercer une pression. Même si les prestations de retraites restent les plus faibles de l'Union européenne, le déséquilibre démographique fait peser une menace. La charge des pensions devient en effet préoccupante lorsque la productivité ne croît pas à un rythme suffisant.

Un programme sous surveillance

Le parti socialiste et le parti social-démocrate, le perdant comme le gagnant, ont tout d'abord placé le changement politique sous le signe de l'alternance douce. L'UGT, lieu de convergence idéologique entre ces deux courants, a appelé de ses vœux le maintien du cap antérieur et un renforcement de la logique de règlement négocié des problèmes. Les effets de concurrence entre majorité et opposition par le menu, le durcissement de ton de Durão Barroso, le nouveau Premier ministre, à l'égard de son prédécesseur, la présence du petit parti CDS-PP, sont autant de trouble-fête potentiels de cette contenance. Si l'on y ajoute les pressions exercées par la centrale concurrente, il se peut que l'UGT connaisse, au cours des mois à venir, un déplacement de sa ligne d'action aujourd'hui conciliante.

DES ELECTIONS MARQUEES PAR LE SOCIAL

La CGTP-IN est nettement plus critique : dans un long document adopté par son assemblée plénière syndicale, elle insiste sur la nécessité d'une politique salariale offensive propre à réduire l'écart avec la moyenne européenne. La faible productivité du travail est attribuée aux incohérences de la politique de formation et de qualification des travailleurs, au manque d'investissement des entreprises dans les technologies nouvelles et à l'absence de modernisation dans la gestion de l'emploi. Le syndicat dénonce la collusion de la Banque centrale avec les milieux patronaux qui veulent faire porter la responsabilité de la faible rentabilité sur les hausses de salaires jugées trop élevées. Elle revendique à cet égard un taux de croissance salarial établi par l'addition de l'inflation, des gains de productivité et du retard enregistré l'année précédente pour aboutir, pour 2002, à une revendication de 6 % d'augmentation des salaires avec, en ligne de mire, le rattra page progressif de la moyenne européenne. Personne, selon le syndicat, ne devrait connaître d'augmentation de salaire inférieure à 30 euros et le salaire minimum doit être porté à 364,12 euros par mois.

De même les privatisations et la tolérance de l'incivisme fiscal des entreprises sont considérées comme des politiques de renoncement. La CGTP-IN souligne la responsabilité du gouvernement précédent mais s'oppose à une amplification de cette politique par une alliance gouvernementale nouvelle dans laquelle elle discerne une présence massive des intérêts privés.

Pour l'heure, le gouvernement est confronté à certains foyers de protestation comme le long conflit entamé au mois de mars par les médecins notamment ceux des services d'urgence, sa tu-

rés. Les incohérences et le manque de moyens du système de santé ont été au cœur du mécontentement des électeurs du 17 mars : sous-financé et concurrentiel par le privé, manquant d'infrastructures, de médecins et en particulier de spécialistes, le SNS constitue la part sombre du bilan des gouvernements d'Antonio Guterres. Changeant en permanence de titulaire, le ministère de la Santé a été l'un des plus inefficaces de la législature, situation choquante au regard de l'état sanitaire de la population marqué par des inégalités profondes.

Marquées par des tensions sociales structurelles propres à la situation portugaise, ces élections législatives se sont néanmoins inscrites dans une tendance européenne qui voit, au cours des derniers mois, un nombre croissant de gouvernements à orientation socialiste ou social-démocrate désavoués par les populations et singulièrement par les couches populaires. La montée de tensions sociales, voire de discours hostiles aux étrangers, montre la normalité européenne bien réelle de la vie politique portugaise.

Sources :

Diarão de Notícias, www.dn.pt

Publico, www.publico.pt

CGTP -In, www.CGTP.pt

UGT, UGT.pt

OERI, www.oeri.oerifound.ie

PORTUGAL