

# Portugal

## La rigueur sous tension

Jean-Marie PERNOT

L'actualité non économique du Portugal au dernier trimestre 2005 et au début de 2006 a été dominée par la perspective de l'élection présidentielle dont le premier tour s'est tenu le 22 janvier. Elle retena l'attention à la fois parce qu'elle constituait une échéance politique importante qui cristallisait débats et enjeux autour de la situation du pays mais aussi en raison du rôle particulier que joue le président de la République dans le système politico-institutionnel du Portugal.

Parfois regardées comme un horizon possible d'évolution pour la France, les institutions portugaises présentent des traits de ressemblance importants et de différence sensibles. Le président portugais est élu au suffrage universel mais n'exerce pas la responsabilité des affaires gouvernementales. Dans certains domaines, la mise en œuvre des forces armées par exemple, il a le pouvoir de décision et il dispose d'un pouvoir de veto pour cer-

taines lois. Il peut par ailleurs dissoudre l'Assemblée et provoquer de nouvelles élections comme ce fut le cas en mars 2005 lorsque l'impopularité du gouvernement de Pedro Santana Lopes mettait à mal l'intérêt du pays. C'est le président qui désigne le Premier ministre mais, pour l'essentiel, le mode de gouvernement est d'ordre parlementaire, le chef du gouvernement détenant sa responsabilité et sa légitimité de l'Assemblée de la République issue des élections législatives. La cohabitation ne revêt pas le caractère de tension des cohabitations françaises car les pouvoirs sont à peu près clairement répartis entre les attributions du président et celles du chef de l'exécutif<sup>1</sup>. Cette dualité institutionnelle a autorisé une alternance droite – gauche sans à-coups à la tête de l'exécutif au cours des trente années de régime démocratique (depuis la Révolution des œillets du 25 avril 1974), alors que les présidents de la

---

1. Ce qui n'exclut pas les accrochages comme ceux intervenus entre Jorge Sampaio, l'actuel président, et Jose Manuel Barroso lorsque celui-ci était Premier ministre portugais. La décision de M. Barroso d'engager le Portugal parmi les forces de la coalition en Irak en mars 2003 n'avait pas le soutien de J. Sampaio et comme celui-ci détenait seul le pouvoir d'engager les troupes sur le terrain, le Premier ministre avait dépêché quelques bataillons de la gendarmerie, laquelle dépend de l'exécutif, pour contourner l'obstacle présidentiel. Le procédé a créé quelques tensions dans une opinion publique largement défavorable à l'engagement aux côtés des troupes anglo-américaines.

## PORTUGAL

République ont toujours été issus des rangs de la gauche.

### Une situation inédite

C'était d'ailleurs un des enjeux de l'élection présidentielle de 2006 dont tous les instituts de sondage annonçaient depuis l'établissement de la liste des candidats qu'elle serait remportée par Annibal Cavaco Silva, candidat soutenu par le PDS, le parti dominant de la droite parlementaire, et le CDS-PP, jugé plus à droite que le précédent. La configuration électorale était, il est vrai, quelque peu inédite et défavorable à la gauche. L'impopularité du gouvernement en était une cause importante mais la division des socialistes a également handicapé les possibilités de rassemblement de la gauche. Les partis politiques n'ont pas vocation à présenter les candidats à l'élection présidentielle mais à les soutenir. Mario Soares, déjà président de la République de 1986 à 1996, bien décidé à tenter sa chance en 2006, a obtenu le soutien officiel (bien que tiède) du parti socialiste. Agé de 81 ans, celui qui a incarné l'adhésion du Portugal à la démocratie et à l'Europe n'a pas réussi à rassembler l'électorat socialiste au point qu'un autre socialiste, Manuel Alegre, s'est présenté contre le candidat officiellement soutenu par le parti. Manuel Alegre avait devancé Mario Soares dans les intentions de vote tout au long de la campagne électorale, ce qui rendait difficile le rassemblement de la gauche lors de l'éventuel second tour<sup>1</sup>. Autre difficulté, la candidature du communiste Jeronimo de Sousa

et celle de Francisco Luca, du bloc de gauche, étaient orientées toutes deux vers une dénonciation de la politique du gouvernement, accusé de tourner le dos aux engagements préélectoraux des socialistes.

Jusqu'aux derniers jours avant le scrutin, la question était plutôt de savoir s'il y aurait un deuxième tour et, dans cette hypothèse, qui y participerait. Annibal Cavaco Silva, candidat de la droite, n'était pas non plus un nouveau venu. Agé de 66 ans, ce professeur d'université, libéral, a été ministre des Finances au début des années 1980 puis Premier ministre entre 1985 et 1995. Il a donc longtemps cohabité avec Mario Soares avant d'être candidat (malheureux) contre Jorge Sampaio à l'élection présidentielle de 1996. La roue a tourné cette fois en sa faveur. Cette opposition entre caciques (Manuel Alegre a 71 ans) n'a pas déchaîné les passions ; la fonction présidentielle se prète mal aux emportements. Elle identifie le rôle du président à l'exercice d'une autorité morale, garante du modèle démocratique et de l'alternance politique qui semble devenir une règle au Portugal comme dans bien d'autres pays d'Europe.

Comme annoncé, Cavaco Silva l'a emporté dès le premier tour mais avec un score plus étriqué que prévu : moins de 51 % (50,58 %) laissant ses adversaires tout de même assez loin. A la seconde place, Manuel Alegre l'a emporté sur Mario Soares (20,72 % contre 14,34 %), laissant augurer des lendemains difficiles pour le parti socialiste<sup>2</sup>.

1. Manuel Alegre, poète de la liberté, est bien connu au Portugal par son passé de lutte contre la dictature. Son prestige est resté intact comme son art poétique. Cela compte au pays de Camoes et de Pessoa.

2. Jeronimo de Sousa, le candidat présenté par le parti communiste a recueilli 8,59 % des voix tandis que Francisco Louçã apportait 5,31 % de suffrages au bloc des gauches. Antonio Abreu, candidat du PCP en 2001, avait réalisé un score de 5,13 %. On notera un progrès de la participation qui gagne 12 points entre 2001 et 2006 (62 % de participation en janvier 2006).

Les syndicats ne se sont pas beaucoup impliqués dans une joute électorale dont ils n'attendaient pas grand-chose. L'UGT, marquée par une cohabitation en son sein entre socialistes et centristes du PSD, a appelé les travailleurs à accomplir le geste citoyen du vote mais sans recommandation autre que celle de la participation. Elle a appelé le prochain président de la République à être le président de tous les Portugais, à se montrer sensible aux problèmes des travailleurs et au respect de leurs droits, à défendre la négociation collective et la concertation sociale, à apporter au pays la stabilité politique et la garantie de services publics développés<sup>1</sup>.

La CGTP-IN, traditionnellement proche du parti communiste, n'a pas donné de consignes de vote. Elle a cependant attiré l'attention sur le danger que représenterait l'addition du pouvoir présidentiel et du pouvoir économique dans les mains de la droite. Si elle ne s'est pas engagée plus que cela dans la bataille, la CGTP-IN s'est saisie en revanche de l'occasion pour mettre au devant de la scène la situation sociale du pays et pour appeler à des changements d'orientation économique<sup>2</sup>.

---

**Les effets attendus  
du deuxième plan de rigueur**

Le 25 février 2005, les électeurs avaient congédié le PSD et élu une majorité absolue de députés socialistes pour mettre en œuvre une autre politique que

celle conduite successivement par José Manuel Barroso et Pedro Santana Lopes. La potion amère avait conduit le Portugal à une panne de croissance, une extension du chômage et, en prime, une augmentation des déficits qu'elle était censée combattre. Le nouveau gouvernement de José Socrates avait annoncé une rupture avec les impératifs comptables et les politiques à courte vue pour engager le pays dans des réformes structurelles, seule issue, affirmait-il, à la question du développement du pays. Le Premier ministre et son ministre des Finances, Luis Campos e Cunha, fixaient donc l'objectif de revenir dans les limites de déficit du pacte de stabilité européen à la fin de la législature (2009) et de donner d'ici là la priorité à l'éducation et la formation et à l'investissement technologique afin de pallier les retards considérables de productivité de l'économie portugaise<sup>3</sup>. Ils escomptaient la neutralité de Bruxelles davantage préoccupée – en principe – par les déficits allemands et français dans un contexte d'application intelligente des critères du pacte européen de stabilité. Mais la Commission européenne (dirigée par José Manuel Barroso) et le Conseil des ministres jugèrent la situation du Portugal préoccupante et contraignirent son gouvernement à revenir plus tôt dans les clous du pacte de stabilité sous la menace d'engagement d'une procédure pour déficit excessif. Un nouveau plan de rigueur fut donc annoncé, augmenté au fil de l'année par des annonces successives visant à diminuer les dépenses publiques.

- 
1. Résolution sur les élections présidentielles, UGT, Commission exécutive – 6 décembre 2005, resolução sobre as eleições presidenciais, [http://www.ugt.pt/CE\\_07\\_12\\_2005.pdf](http://www.ugt.pt/CE_07_12_2005.pdf).
  2. La CGTP-In et les élections présidentielles, CGTP-In, Quinta, 24 novembre 2005. A CGTP- IN e as eleições presidenciais, <http://www.cgtp.pt/index.php>.
  3. J.M. Pernot, « Portugal : vers la stratégie de Lisbonne ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 94, mai 2005.

## PORTUGAL

Les effets politiques de ce contre-pied ne se sont pas fait attendre : aux élections municipales du 9 octobre 2005, le parti gouvernemental a enregistré une sévère admonestation : sur 308 municipalités en jeu, le parti socialiste en a obtenu 102 contre 128 pour les partis de droite et 32 pour le parti communiste (en hausse). PSD et CDS ont conforté leur assise municipale notamment en conservant les villes de Lisbonne, Porto et Sintra gagnées en 2001 au parti socialiste. C'est le plus mauvais score pour les socialistes depuis 1985, plus sévère encore que celui de 2001 qui avait alors conduit Antonio Guterres, le prédécesseur socialiste de José Socrates, à remettre en jeu son mandat à la tête du pays. Pas question de cela aujourd'hui, le Premier ministre ayant déclaré que le scrutin local n'avait indiqué que des préférences locales. Il a profité de l'occasion pour rappeler les objectifs de son gouvernement, à savoir ramener en priorité le déficit public à 4,6 % en 2006 (pour 6,2 % en 2005) puis à 3,9 % l'année suivante.

Pour l'heure, le nouveau plan de rigueur semble surtout accentuer les effets récessifs du précédent. Les années 2003 et 2004 avaient été des années noires de ralentissement économique. Les indicateurs disponibles à l'automne 2005 ne montraient guère l'inversion de cette évolution. Le chômage a poursuivi sa progression : de 6,8 % au troisième trimestre de 2004, le taux de chômage est passé à

7,7 % sur la même période de 2005 (INE) se rapprochant à grande vitesse de la moyenne des pays de la zone euro à la même époque (8,7 %). Le pays comptait 484 730 chômeurs enregistrés en octobre 2005, soit 3,6 % d'augmentation en un an<sup>1</sup>. En juin 2005, la production industrielle accusait un recul de -2,8 % sur les douze derniers mois avant de se redresser légèrement en fin d'année (-0,8 % par rapport à l'année 2004 déjà en recul sur l'année précédente). Le secteur de la construction, gros pourvoyeurs d'emplois, a par exemple connu une diminution de -5,1 % du nombre d'heures travaillées en un an (de septembre 2004 à septembre 2005) et perdu 3,9 % d'emplois. L'augmentation des prix, amplifiée par le passage de 19 à 21 % du taux de TVA normal, a entraîné un recul du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages, recul accentué en cours d'année par la hausse du prix des carburants<sup>2</sup>. Le PIB par habitant a reculé entre 2003 et 2004, le Portugal passant de 73 % de la moyenne européenne à 72 % en 2004<sup>3</sup>.

L'année 2006 ne s'annonce guère sous de meilleurs auspices. Les prévisions de croissance ont été revues à la baisse début janvier par la Banque du Portugal ramenant sa prévision de 1,2 % à 0,8 % de croissance pour l'année à venir, avec, à la clé, une probable poursuite de la progression du chômage. La préparation du projet de budget pour 2006 a été l'occasion pour le gouvernement d'an-

---

1. Le taux de chômage des femmes est supérieur à celui des hommes (8,9 % contre 6,7 pour les hommes) et son évolution également plus défavorable. Les femmes constituent 53 % du total des chômeurs.

2. Le prix de l'essence est à peu près identique en France et au Portugal tandis que l'écart entre les salaires minimum dépasse 1 à 3.

3. Tandis que la France passait de 112 à 110 % entre les deux dates et l'Italie de 106 à 103 %. Ces trois pays étaient les seuls à connaître une telle évolution au sein de l'Union européenne. *Les Echos*, 10 janvier 2006.

noncer les moyens propres à atteindre ses objectifs de réduction des déficits. La relance du plan de privatisation devrait amener dans les caisses de l'Etat d'importantes ressources, en 2006 l'équivalent de plus de 1 % du PIB (contre 0,3 % en 2005) : le secteur de l'énergie, Galp (gaz), REN (électricité), devait en fournir la partie principale mais aussi les propriétés de l'Etat dans l'industrie du papier (Portucel Soporcel, Inapa), les aéroports (Aerportos de Portugal) et la compagnie Tap-Air Portugal étant également mises en partie sur le marché <sup>1</sup>.

L'essentiel des mesures de rigueur annoncées a porté sur la situation des fonctionnaires et des agents publics : poursuite de la baisse drastique des effectifs, poursuite du blocage des avancements et des salaires dépassant 1 000 euros, hausses de salaires pour les autres limitées à 1,5 % (pour une augmentation des prix attendue aux environs de 2,3 %), recul de l'âge de départ en retraite de 60 à 65 ans, restriction des congés de maladie. La hausse des salaires limitée des fonctionnaires est également présentée comme une norme souhaitable pour les salaires du secteur privé.

---

#### La difficile mobilisation sociale

Avant même ces annonces et dès le printemps 2005, des signes de protestation s'étaient manifestés avec une grève générale et une manifestation de plus de 50 000 fonctionnaires et agents publics à Lisbonne le 17 juin, une des plus grosses manifestations rassemblées ces dernières années, selon les syndicats. Dès qu'ont

été connus les projets relatifs à 2006, des réactions se sont fait jour dans certains secteurs : le milieu judiciaire a été totalement bloqué le 26 octobre (magistrats, greffiers, gardiens de prison) en raison des remises en cause des moyens et des statuts prévues au projet de budget <sup>2</sup>. Les syndicats du Front commun des administrations publiques font état d'une augmentation cumulée des salaires des fonctionnaires de 14 % au cours des cinq dernières années pour une évolution des prix de +20 %. Ils demandent donc un réalignement des salaires et la récupération des cinq points de pouvoir d'achat perdus.

La CGTP-IN a organisé du 12 au 17 décembre une semaine de convergence et de luttes contre l'augmentation du coût de la vie, pour des salaires justes et une meilleure répartition des richesses. Elle y dénonçait le décrochement salarial non seulement par rapport au coût de la vie mais aussi par rapport à l'objectif maintenant bien éloigné de convergence avec les standards européens. Le salaire minimum (374 euros par mois en 2005) a cessé de jouer un rôle moteur de la progression des salaires. Le syndicat fait remarquer que si le salaire minimum représentait 59 % du salaire médian du secteur privé en 1990, il n'en représentait plus que 50 % en 2005. Non seulement, dit la CGTP-IN, l'évolution du salaire minimum n'assure plus le maintien de son pouvoir d'achat (en 2003, il accusait même un retard de -0,8 point par rapport à l'inflation) ou ne l'augmente que de façon limitée (+0,1 point en 2004, +0,2 estimé en 2005), mais il ne joue plus – ou

---

1. Selon l'OCDE, le Portugal aura été l'un des pays du monde ayant le plus privatisé depuis 1995. *Financial Times*, 21 octobre 2005.

2. *Les Echos*, 27 octobre 2005.

## PORTUGAL

joue moins – un rôle d’entraînement des autres salaires. Le syndicat propose donc une trajectoire d’augmentation du salaire minimum de façon à ce qu’il atteigne 500 euros en 2010. Il conviendrait pour cela de modifier les règles de son indexation en le calant, par exemple, sur un indice général à caractère économique et social<sup>1</sup>.

L’UGT déplore de son côté des politiques publiques exclusivement guidées par des préoccupations financières au détriment de l’investissement, de la croissance, de l’emploi et du bien-être social. En signalant le peu d’efficacité des politiques de formation, le syndicat relève les difficultés à l’insertion des jeunes dans l’emploi : plus de 16 % des jeunes sont sans emploi (soit plus du double de la moyenne nationale) et ceux qui en ont un connaissent une précarité croissante. Le taux de chômage des jeunes qualifiés est en augmentation, ce qui montre les retards d’un appareil économique dont la modernisation est urgente. L’UGT déplore également l’évolution de la négociation collective et de la concertation sociale. Le nouveau code du travail a entraîné une diminution de la couverture conventionnelle des travailleurs. C’était un effet redouté de la nouvelle règle introduite dans le code du travail adopté en 2003 et qui visait à rendre obsolètes les accords qui n’avaient pas été renouvelés au bout de plusieurs années. Cette mesure, justifiée alors comme moyen de pousser à la densification de la négociation collective, a eu au contraire pour effet de réduire le nombre de travailleurs couverts par une convention collective de

travail. 60 % des salariés sont aujourd’hui hors champ conventionnel. L’UGT comme la CGTP ont ainsi demandé une modification de ces règles conformément aux engagements pris par le parti socialiste pendant la campagne électorale. En janvier 2005, l’UGT avait signé un accord de dynamisation de la négociation collective avec l’organisation patronale afin d’identifier et de lever les blocages au renforcement de celle-ci. Pour l’heure, il ne semble pas avoir produit d’effets significatifs sur la densification des relations sociales.

Ces protestations restent confinées dans la fonction publique, même si elles s’appuient sur un mécontentement social bien plus général dont témoignent les sondages et les scrutins. Elles n’ont pas ébranlé la volonté du gouvernement de poursuivre dans la voie qu’il a adoptée au printemps. Un peu sonné par les admonestations de Bruxelles après l’annonce de sa nouvelle politique au lendemain des élections, le gouvernement de la majorité socialiste a décidé de faire de nécessité vertu et d’administrer jusqu’au bout la potion de la rigueur. Les syndicats manquent d’unité. Comme à l’accoutumée, ils se situent dans des logiques de sympathies partisans qui rendent difficiles les accommodements unitaires. Ils tiennent cependant des discours assez proches de critiques de la politique du gouvernement. Ils lui reprochent de différer à nouveau le traitement des problèmes structurels de la société portugaise au profit du respect de critères financiers de court terme. Certains lui reprochent également d’encourager un certain scepti-

---

1. Pour un bilan nuancé des politiques mises en œuvre pour combattre la pauvreté, voir *La lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale au Portugal, quelques expériences du Programme national de lutte contre la pauvreté*, BIT, 2005.

## **LA RIGUEUR SOUS TENSION**

cisme à l'égard de la politique en s'éloignant ainsi et en si peu de temps des engagements pris devant les électeurs. Aux tensions sociales s'ajouterait alors le découragement civique d'une grande

partie de la population vouée sans grand espoir à la pauvreté et à l'exclusion.

### **Sources :**

*Diario de Noticias, Publico, CGTP-IN, UGT*