

Portugal

La saignée, la saignée, la saignée !

Jean-Marie PERNOT

Depuis plusieurs années, les institutions internationales (Union européenne et Eurogroupe, OCDE, bientôt sans doute le FMI) traitent le Portugal à la manière des médecins de Molière. Penchés sur le corps souffrant du malade, ils ne font qu'implorer la saignée, seule capable d'en exhiler les humeurs malignes. L'obstination est troublante. C'est que, contrairement aux autres pays de l'Union européenne pris dans la tourmente depuis 2008 (Grèce, Irlande, Espagne), le Portugal enchaîne, avec quelques interruptions, les plans de rigueur depuis de longues années, depuis le premier « traitement de choc » de 2002.

Le plan annoncé fin septembre 2010 s'inscrit dans une longue série. Ses principales mesures ressemblent à s'y méprendre à celles adoptées en 2002. Après quelques résultats éphémères sur le déficit public, elles avaient plongé le pays dans un trou de croissance impressionnant. Cela avait coûté au PSD (Parti social démocrate, centre droit) les élections de 2005 dont il était sorti totalement défait¹. Mais surtout, ce plan donnait le si-

gnal de la rupture de la politique de convergence européenne instaurée depuis l'entrée du Portugal dans la Communauté européenne en 1986. Depuis le début des années 2000, les politiques publiques oscillent, dans une sorte de *stop and go*, entre des initiatives s'attaquant aux maux structurels de l'économie portugaise et des plans de rigueur récurrents qui viennent en ruiner les potentialités. Le plan annoncé en octobre 2010 et intégré dans le projet de budget 2011 vient se surajouter à celui adopté en mai de la même année, enfonçant le clou un peu plus loin sans qu'apparaisse clairement le bilan de la rigueur précédemment mise en œuvre. L'austérité renforcée est-elle la solution aux problèmes de développement du pays, n'est-elle pas en train d'obérer les possibilités d'une action effective sur les causes structurelles de cette rupture de la convergence ?

Ces questions ont déjà été abordées à plusieurs reprises dans la *Chronique internationale de l'IRES*. Deux articles (Pernot, 2009 ; Pernot, 2010) avaient présenté dans le détail les points évoqués

1. Malgré son intitulé, ce parti n'a rien à voir avec le courant social démocrate européen. Il était présidé par José Manuel Barroso jusqu'à son départ pour Bruxelles en 2005. Où l'on voit qu'il serait déraisonnable de le classer à gauche.

PORTUGAL

ci-dessus¹. On actualisera ici les données factuelles en rendant compte, notamment, des principales dispositions du budget 2011 adopté en novembre 2010. On remettra ensuite en perspective les diverses séquences qui ont conduit à la situation actuelle et à ce passage de la rigueur à l'austérité.

Le budget 2011, de la rigueur à l'austérité

Les mesures annoncées dans le budget 2011 sont les suivantes :

– au titre de la baisse des dépenses, une réduction de 5 % de la masse salariale de la fonction publique, par la baisse des salaires supérieurs à 1 500 euros, le blocage en dessous et le non-remplacement des agents partant à la retraite, une diminution des contrats temporaires et la réduction de la flotte des véhicules de l'administration. Une économie équivalente est attendue du gel du montant des retraites, de la baisse de 20 % des revenus sociaux d'insertion, d'un abandon de la prime exceptionnelle de 25 % des allocations familiales pour certaines catégories et la réduction de la dépense santé en faveur des fonctionnaires. Sont prévus également une réduction des dépenses de l'ensemble du système de santé et d'autres transferts de l'Etat. L'investissement public sera réduit avec l'abandon (provisoire) des grands chantiers d'infrastructures liés au TGV Lisbonne-Madrid ;

– au titre des recettes nouvelles, il est prévu de réviser les avantages fiscaux de

l'impôt sur les sociétés, d'harmoniser l'impôt sur le revenu des actifs et des retraités et, surtout, de relever à nouveau la TVA (de deux points). Une taxe sur le système financier est annoncée, « conforme à l'initiative en cours au niveau de l'Union européenne ».

La ressemblance avec le plan de 2002 est frappante : celui-ci s'était déjà traduit par une hausse de deux points de TVA, le gel des investissements publics, le gel des salaires des fonctionnaires supérieurs à 1 000 euros et la non-reconduction des CDD de la fonction publique. En novembre 2004, l'OCDE avait considéré que ce plan n'avait eu qu'un effet très réduit sur le déficit structurel (avec une diminution de seulement 0,5 % du PIB). Ce qui n'empêche pas le même organisme de recommander aujourd'hui au Portugal la poursuite du même effort auquel il ajoute, pour faire bonne mesure, une énième réforme de flexibilisation du marché du travail (OCDE, 2010)².

Ce plan durcit les dispositions adoptées en mai 2010. Celles-ci revenaient déjà sur les mesures de sauvegarde adoptées en 2008 alors que la situation des travailleurs et de la population restait très critique. Cet enchaînement de politiques récessives n'a réussi pour l'instant qu'à aggraver les déficits qu'elles se proposaient de réduire tout en plongeant le pays dans une inquiétante régression sociale (Pernot, 2010). Si l'adoption de ce nouveau plan d'austérité est l'occasion de quelques joutes politiques autour de questions sensibles comme la fiscalité, elle est

1. On trouvera également dans ces articles un exposé de ce qu'on appelle ici les « difficultés structurelles de l'économie portugaise » : faible productivité, niveau de qualification de la main-d'œuvre, spécialisation industrielle défavorable, inégalités sociales, etc.

2. Cette recommandation vient après plusieurs modifications du Code du travail adoptées dans ce sens alors que les « reçus verts », formes extrêmes de la précarité, concernent aujourd'hui plus d'un jeune sur deux et 900 000 travailleurs portugais (Pernot, 2009).

marquée par le franchissement d'un nouveau cran de la contestation avec le ralliement de l'UGT (Union générale des travailleurs) à la grève générale appelée le 24 novembre par la CGTP-In (Confédération générale du travail-Intersyndicale). L'UGT, historiquement proche des socialistes, a voulu rester cohérente avec les critiques de plus en plus appuyées qu'elle formulait à l'égard de la politique économique du gouvernement. Elle rejoignait ainsi la CGTP-In qui dénonçait depuis plusieurs années le tournant des politiques publiques. La CGTP-In, critique envers l'Europe, n'en soutenait pas moins les objectifs de convergence mis en avant lors de l'adhésion du pays à la Communauté européenne.

Une rupture progressive de la convergence

Depuis son entrée dans la Communauté européenne en 1986, le Portugal avait entamé un processus de convergence afin de se rapprocher progressivement des moyennes européennes dans maints domaines où le pays connaissait d'importants retards. Jusqu'aux années 2000, les transferts de l'Union (Feder, paquets Delors) avaient permis un large rattrapage sur les infrastructures (transports, communication) et l'implantation de filiales de grandes entreprises européennes stimulait l'activité. Un certain nombre d'indicateurs, un peu hâtivement mobilisés, permettait de considérer le processus de convergence comme solidement engagé. L'OCDE se réjouissait du comportement de bon élève du Portugal, on entendit même parler de « miracle » portugais à propos d'un pays qui affichait à la fois un faible endettement, une croissance au-dessus de la moyenne euro-

péenne et un taux de chômage parmi les plus faibles de la zone euro.

Le désenchantement débuta à la fin des années 1990 avec un premier ralentissement de la croissance et une montée des déficits publics. En 2001, le déficit public passait de 2,8 à 4,2 % du PIB, attirant les foudres de la Commission qui engageait à l'encontre du Portugal un recours pour déficit excessif. Le gouvernement de José Manuel Barroso, qui venait de sortir des urnes, mit en œuvre un premier plan de refroidissement qui porta quelques fruits, ramenant le déficit à 2,7 % du PIB en 2002 puis 2,8 % en 2003. Mais l'embellie fut de courte durée : dès 2004, le déficit public remontait à 4 % du PIB et ce n'était pas le plus grave. Le taux de chômage s'était envolé, passant de 4,7 % en 2001 à 7,7 % en 2005, l'inflation (3,7 % en 2004) distançait l'évolution des salaires. Nombre d'entreprises multinationales délaissèrent le Portugal pour aller se relocaliser dans les nouveaux pays de l'UE, abandonnant derrière elles une économie encore très ancrée dans des secteurs de plus en plus concurrencés par les exportations asiatiques (chaussures, textile, etc.).

L'échec du plan Barroso conduisit au désastre électoral du PSD lors des élections législatives de 2005. Les socialistes y recueillirent 45 % des suffrages, score qui les dotait d'une majorité parlementaire à eux seuls. José Socrates, nouveau Premier ministre, souhaita entamer une autre politique délaissant, pour un temps, les impératifs comptables qui ne se préoccupaient que du court terme. L'objectif de retour dans les limites de déficit du pacte de stabilité européen fut reporté à la fin de la législature (2009) et le nouveau gouvernement annonça son intention de donner priorité à l'éducation et la formation

PORTUGAL

et à l'investissement technologique afin de pallier les retards considérables de productivité de l'économie portugaise.

La Commission ne l'entendit pas ainsi. Elle agita à nouveau la menace d'une procédure pour déficit excessif et le gouvernement portugais fut sommé de revenir au plus tôt dans les bornes budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance (Pernot, 2005). Un nouveau plan de rigueur, le deuxième, fut donc annoncé, le gouvernement délaissant – sans les abandonner tout à fait – les éléments structurels de sa politique. Le déficit budgétaire s'affichait à 6,5 % du PIB à la fin de 2005. La politique mise en œuvre était destinée à le ramener à 3,9 en 2006 puis dans les clous (3 %) l'année suivante. Les recettes de court terme déjà utilisées furent employées et ont allégé un temps le budget, comme la poursuite des privatisations à grande échelle. L'amaigrissement à marche forcée de la fonction publique et la réduction des dépenses de santé avec la rationalisation du système hospitalier ont été les deux domaines phares de ce deuxième plan de rigueur.

Fin 2006, le déficit public avait effectivement reculé conformément aux prévisions mais le prix payé commençait à pénaliser lourdement la croissance. Le taux de chômage, et notamment le chômage de longue durée, poursuivait sa dérive : en 2007, près de la moitié des chômeurs se trouvaient dans cette catégorie tandis que l'industrie continuait de perdre des emplois (- 16 % d'emplois dans l'industrie entre 2005 et 2010). Et la baisse de la dépense a généré également une baisse des recettes car la dépense publique a généralement des répercussions favorables sur l'emploi. Malgré des efforts ponctuels, l'évasion fiscale, notamment des entreprises, est restée très

élevée et la demande interne a sérieusement pâti de la hausse de la TVA. L'installation d'une précarité de masse parmi les jeunes (à travers les « reçus verts ») n'a pas permis de stabiliser les conditions d'une croissance durable.

Le déficit public a été un peu réduit entre 2006 et 2008 mais la crise de 2008 l'a fait replonger dans un climat social déjà très détérioré. Fin 2008, il repassait au-dessus de 6 % et promettait de s'accroître l'année suivante. Le changement d'ambiance au niveau européen permettait au gouvernement d'en revenir à une logique de stimulation de l'économie en injectant des moyens pour soutenir l'activité et l'emploi. Le Premier ministre annonçait un train de mesures, appuyé financièrement cette fois par l'Union européenne : un système d'aide aux entreprises était institué pour passer le temps le plus aigu de la crise et éviter une montée trop rapide du chômage. En vain : celui-ci dépassait 10 % de la population active à la fin de l'année 2009, le PIB avait reculé de 2,7 %, le déficit public atteignait 7,3 % et la dette dépassait désormais 85 % du PIB quand elle n'était que de 61 % en 2005. En 2009, le déficit franchissait un nouveau palier à 9,3 % du PIB, la situation ne cessait de se dégrader.

Socrates boit le calice « jusqu'à la lie »

La crise grecque a précipité le retournement de la politique budgétaire. Le 27 avril 2010, l'agence de notation Standard & Poor's déclassait la dette portugaise de deux crans (de A+ à A-) suivie en juillet par Moody's (deux crans également) en raison des faibles perspectives de croissance attendues et d'un doute général sur la capacité du pays à redresser ses comptes à court terme. Dénonçant une

attaque des marchés, le ministre des Finances, M. Fernando Teixeira Dos Santos, n'en a pas moins rajouté en annonçant la volonté du gouvernement de revenir « dès 2012 » en dessous de 3 % de déficit par rapport au PIB. Pour en arriver là, le premier objectif était de stabiliser le déficit à 7,3 % là où il semblait dériver au-dessus de 8 %. Pour « rassurer les marchés », selon la formule convenue, mais surtout la Commission européenne très insistante, le gouvernement Socratès, désormais minoritaire au Parlement depuis les élections de 2009, annonçait un nouveau plan de rigueur en mai 2010. Il prévoyait de tenir à part égale la baisse des dépenses et la hausse des recettes (- 0,6 % de PIB de dépenses pour + 0,6 % de hausses des recettes) sans annuler toutes les mesures de sauvegarde prises l'année précédente. Les mesures les plus coûteuses du plan antérieur étaient néanmoins abandonnées, un point supplémentaire était imposé aux trois taux de TVA existant ; le gouvernement ne put annoncer le gel des salaires des fonctionnaires, c'était déjà fait par une mesure du début de l'année. De grands chantiers publics étaient reportés (entre autres, le nouvel aéroport de Lisbonne, le nouveau pont sur le Tage pour le futur TGV Lisbonne-Madrid). Une hausse des impôts directs, la baisse d'un certain nombre d'aides sociales venaient compléter cette délicate comptabilité. La prévision pour 2011 était alors une baisse du déficit de 2,1 % du PIB en augmentant plus sensiblement les recettes (+ 1,4 % du PIB) et en gardant un taux équivalent de baisse des dépenses (- 0,7 % du PIB).

C'était insuffisant : suivant les injonctions de l'Union européenne, une nouvelle potion devait être administrée. Le troisième plan de l'ère Socratès annoncé

fin septembre franchit donc un cran supplémentaire : il prévoit une baisse des dépenses plus significative (- 2 %) et une hausse des recettes prévue à 1 % du PIB. Les mesures sont toujours les mêmes : la baisse de l'emploi public et des salaires des fonctionnaires, la diminution des budgets sociaux (santé, allocations familiales de certaines catégories) et le report des investissements publics. Ce n'est pas encore le plan Cameron (voir l'article de F. Lefresne dans ce numéro) mais il va dans la direction promue par Bruxelles dont on peut raisonnablement se demander quel avenir elle promet. Il n'est pas sûr que « les marchés » s'en réjouissent pour autant car les analystes des agences de notation, qui avaient donné le signal de la curée au printemps, semblaient à l'automne dubitatifs devant une politique qui leur paraissait obérer pour longtemps toute possibilité de croissance du Portugal. La prime de risque sur les émissions du Trésor portugais ne cessait de monter, approchant celle appliquée à l'Irlande, ce qui en dit long sur la « confiance des marchés » (Riès, 2010).

Si le gouvernement Socratès avait tenté dans un premier temps de modérer la restriction des dépenses (- 0,7 % de PIB en mai) en jouant plutôt sur un surcroît de recettes (+ 1,4 % du PIB), la potion de l'automne prévoit de tailler plus franchement dans les budgets sociaux et dans l'investissement public (- 2 % du PIB) en escomptant une moindre croissance des recettes (+ 1 % de PIB).

Les acteurs sociaux et politiques face à l'austérité renforcée

Si le principal parti d'opposition (PSD) ne s'est pas opposé à l'adoption du deuxième plan de rigueur en mai 2010, il faisait pression à l'automne pour obtenir

PORTUGAL

des aménagements au troisième, notamment en matière fiscale. Pris entre la pression du centre droit et celle de la gauche (Parti communiste et Bloc des gauches), le Premier ministre socialiste, José Socrates, jouait une partie serrée mais sans grand risque car le PSD n'avait aucun intérêt à provoquer une crise politique. Après quelques semaines de pressions sur le premier ministre, le PSD a finalement conclu le 30 octobre un accord avec le gouvernement, accord par lequel il s'engageait à s'abstenir au Parlement sur le vote du budget, ce qu'il fit. José Socrates a dû néanmoins concéder à son opposant une baisse de recettes fiscales de 500 millions d'euros qu'il devait compenser par de nouvelles coupes dans les dépenses. La tension dans le pays devenait telle à l'automne que l'hypothèse d'un gouvernement d'union nationale (entendre entre le PS et le PSD) devenait envisageable.

Mais les plus grandes menaces sont peut-être ailleurs : les agences de notation, après avoir déclassé la dette du pays, lui reprochent aujourd'hui d'obérer les conditions de la croissance ; l'Eurogroupe a annoncé par la voix d'Angela Merkel et de Nicolas Sarkozy la possibilité de durcir les sanctions contre les pays qui ne parviennent pas à contenir leurs déficits. C'est une Europe peu solidaire qui encourage, voire impose, ce recours à une politique d'ajustement structurel qui ne dit pas son nom. Le délicieux acronyme de « PIGS » servant à Bruxelles à désigner cet ensemble de pays en difficulté (Portugal, Ireland, Greece, Spain) en dit assez long sur la communauté de des-

tin, qui devait succéder à l'entrée en vigueur du traité européen de Lisbonne.

Les syndicats de leur côté n'avaient guère de choix. Ils se sont félicités du seul engagement que le gouvernement avait pris et qu'il s'est tenu à respecter : celui d'augmenter le salaire minimum conformément à l'accord de 2006 signé dans le cadre du Conseil permanent de concertation stratégique¹. Le gouvernement a confirmé le passage à 500 euros du SMG au 1^{er} janvier 2011, malgré les protestations du patronat. Pour le reste, les syndicats ont naturellement dénoncé un ensemble de mesures qui va maintenir la population au bord du risque d'une pauvreté de masse qui guette toujours le Portugal. Les syndicats de la construction ont fait remarquer que les chantiers publics d'infrastructure du TGV représentaient quelque 30 000 emplois dans leur secteur, mais l'heure n'était guère à ce type de considération.

Une grève très suivie des fonctionnaires et agents publics s'est déroulée le 6 novembre à l'appel de la CGTP-IN avant la grève générale interprofessionnelle du 24 novembre. Les grèves de ce type ne sont pas rares mais elle est cette fois unitaire, l'UGT appelant pour la première fois depuis 1988 aux côtés de la CGTP-In. Se sont joints au mouvement les « précaires inflexibles » (*Precários Inflexíveis*), l'association des assujettis aux « reçus verts » qui rassemble de nombreux jeunes précaires organisés à travers le web.

Particulièrement suivie dans le secteur public, la grève générale du 24 novembre l'a peu été dans le privé.

1. Le CPCS est un groupe constitué au sein du Conseil économique et social portugais. Il sert de lieu de concertation et de conclusion de grands accords entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux.

LA SAIGNEE, LA SAIGNEE, LA SAIGNEE !

Au-delà d'une telle journée, une stratégie durable de mobilisation peine à voir le jour, problème qui n'est pas spécifiquement portugais. Au-delà d'une défense syndicale de la situation des salariés et retraités, la question posée est évidemment politique et renvoie au type de gestion de la crise mis en œuvre depuis 2008 dans les pays européens.

On peut s'interroger sur la légitimité à imposer des plans de rigueur récurrents à l'efficacité jamais démontrée. Les formes prises par ces pressions, en particulier s'agissant des « petits pays » de la zone euro, relèvent par ailleurs d'une étrange conception du partenariat au sein de l'Union. Si l'intégration européenne a, dans un premier temps, aspiré le Portugal vers le progrès social, la discipline de court terme imposée au nom du Pacte de stabilité et de croissance l'a plutôt pénalisé par la suite. Les problèmes structurels de l'économie et de la société portugaise supposent des politiques continues agissant dans la durée. Depuis 2005, les tentatives de mise en œuvre de telles politiques par des gouvernements de gauche se sont heurtées à plusieurs obsta-

cles, les premiers d'entre eux étant la Commission européenne et les pays gardiens de l'orthodoxie. Le surcroît de rigueur imposé par deux fois au cours de l'année 2010 risque bien d'aggraver l'état du patient qu'il prétend soigner.

Sources :

OCDE (2010), *Portugal - Etudes économiques*, septembre.

Natixis (2010), « Portugal : budget 2011, l'inévitable austérité », *Special report – Recherche économique*, octobre.

Pernot J.-M. (2005), « Portugal : vers la stratégie de Lisbonne ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 94, mai.

Pernot J.-M. (2007), « Le nouveau code du travail est arrivé, la crise aussi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 116, janvier.

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

Pernot J.-M. (2010), « De la crise à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai.

Riès N. (2010), « Portugal : en attendant le FMI ? », *Médiapart*, 28 septembre.

Sites Internet : Publico, Diaro de Noticias, CGTP-In, UGT, Eiro, Planet Labor.