

Portugal

Vers un bogue social en l'an 2000 ?

Jean-Marie PERNOT

Après le succès de l'Exposition mondiale de Lisbonne (plus de 10 millions de visiteurs) et l'entrée dans le premier train de l'euro, le Portugal retrouve « *la confiance et l'estime de soi* » comme le soulignait Mario Soarès, ancien Président de la République, au quotidien espagnol *El País*¹. Un quart de siècle sépare cette année 1999 de celle qui vit la chute de la dictature. Le chemin parcouru au cours de cette brève période est impressionnant. L'installation de la démocratie, la décolonisation, l'ouverture à l'Europe en sont les signes les plus visibles. Sur le plan économique, les changements ne sont pas moindres : avec une production intérieure multipliée par 40 depuis 1975, une inflation réduite (2,5 % en 1998), une structure d'emplois profondément transformée (l'agriculture rassemble 13,4 % de la population active, 22 % en 1987), le Portugal est sur la voie d'une indiscutable modernité.

Le développement de l'économie portugaise, solidement amarré à l'Union européenne, présente toutefois un caractère contrasté : tirée vers les standards des pays anciennement industrialisés, la croissance

reste cependant associée à des « avantages » comparatifs de qualité douteuse : faiblesse endémique des salaires, flexibilité générale de la main-d'œuvre, marché du travail très segmenté et aux frontières poreuses. Cette situation, profitable sur le court terme, masque les difficultés de mise en place d'un régime durable de croissance permettant d'assurer des conditions de vie acceptables à une population qui ne ressent guère, pour l'essentiel, les effets positifs du « miracle portugais ».

Double enjeu pour l'an 2000...

La fin de l'année 1999 est marquée par une double échéance importante pour l'avenir économique et social du pays : les élections législatives prévues normalement en décembre et la négociation d'un nouvel « Accord de concertation stratégique » qui prendra la suite de celui conclu pour 4 ans en 1996. Les élections politiques ne représentent pas un enjeu de société : elles consistent en une course à l'occupation du centre entre le Parti populaire de centre-droit et le Parti socialiste auquel appartient Antonio Guterres, l'actuel Pre-

1. *El País*, 31 mai 1998.

PORTUGAL

mier ministre, qui se définit volontiers dans la lignée de Tony Blair. Le PS, fort d'un bilan économique salué par les institutions économiques internationales, semble tenir la corde d'autant plus que le Parti populaire et le Parti social-démocrate (droite) ne semblent guère enclins à s'unir dans un programme politique commun.

Le contexte pré-électoral pèse cependant très lourd dans le camp syndical et influe de manière négative sur les conditions de discussion de l'Accord de concertation stratégique. La radicalisation de la CGTP-In vis-à-vis du gouvernement pèse sur le climat social mais aussi politique et rend difficile la pratique de l'unité d'action avec l'UGT qui aurait préparé dans de meilleures conditions la refonte de l'accord social. On est aujourd'hui fort loin du 25 avril 1998 qui avait vu, sur la Place du Marquis de Pombal, à Lisbonne, un rassemblement de toute la gauche syndicale et politique affirmer son attachement commun à l'œuvre de démocratisation entamée en 1975. Loin encore, la signature commune entre les deux centrales syndicales, les deux organisations d'employeurs et la confédération des agriculteurs d'une déclaration annexée au Plan national pour l'emploi en juin 1998 ! Il n'est guère de jours à présent où le parti communiste et/ou la CGTP ne dénoncent la politique droitnière du gouvernement socialiste : le vingt-cinquième anniversaire du 25 avril 1974 sera salué cette année de manière désaccordée en pleine discussion parlementaire sur les projets de réforme du droit du travail. Ceux-ci font l'objet depuis plusieurs mois de passes d'armes répétées et virulentes entre le principal syn-

dicat portugais et un gouvernement dans lequel figurent de nombreux anciens communistes. La CGTP-In appelle le 25 mars à une journée nationale d'action contre le projet de « Pacote laboral » dont la discussion commence le même jour à l'Assemblée de la République. Quelle que soit l'importance de la mobilisation, le fait de son isolement reste patent. Celui-ci inquiète les dirigeants de la centrale qui souhaitaient, il y a quelques mois encore, s'inscrire de manière positive dans la construction de l'accord stratégique dans la mesure où celui-ci s'avère important dans le déroulement de la vie contractuelle portugaise¹. La commission de suivi des termes de l'accord est en effet réservée aux signataires et en être écarté signifie se priver d'un droit de regard et d'une possibilité d'influence qui a fait défaut jusqu'ici à la centrale dirigée par Manuel Carvalho da Silva.

Le bilan disputé de la politique de l'emploi

Le chômage ne focalise pas les critiques des acteurs sociaux : affiché entre 4,4 % (données harmonisées Eurostat) et 5,3 % (OCDE), il se présente comme le deuxième meilleur « score » européen derrière le Luxembourg et avant le Danemark ! L'UGT portugaise fait certes remarquer le peu de fiabilité de l'indicateur : outre la conjoncture exceptionnelle qu'a représenté l'Expo, le syndicat socialisant met en avant la « fuite » importante que représentent les formes d'emplois précaires particulièrement développées au Portugal. Le pays connaît en effet, à l'image de nombre d'autres en Europe, les formes

1. Sur les relations contractuelles au Portugal voir Jean-Marie Pernot, « En revenant de l'Expo ... », *Chronique internationale de l'IRES*, 52, mai 1998.

classiques de la précarité ¹ mais présente surtout deux autres caractères spécifiques : une part importante d'emplois dans l'agriculture dont la diminution tendancielle semble marquer le pas ² et surtout, une forte quantité de « travailleurs indépendants » relevant pour beaucoup de l'économie souterraine. Ces derniers mois ont vu l'explosion d'une nouvelle formule d'emplois dits « à tic-kets verts ». Le « recibo verde » est détaché d'un carnet à souche, il permet de rémunérer directement quelqu'un sans autre obligation que de déclarer à l'administration fiscale la date de début de l'activité. A l'inverse du « chèque emplois-services » français, la formule portugaise affranchit l'utilisateur de l'acquittement des charges sociales afférant aux salaires. Mis en place pour les prestataires de services du type architectes, comptables... le système s'est étendu à grande vitesse à des formes d'emplois banales y compris au sein de l'administration d'Etat ³.

Le voile levé sur ces diverses formes de sous-emplois ne laisserait toutefois apparaître qu'un taux de chômage relevé de

quelques points ce qui, rapporté aux moyennes européennes, resterait d'une ampleur honorable ⁴. Les syndicats portugais plaident naturellement pour une politique active de création d'emplois, objectif partagé par le gouvernement. Mais tous insistent sur la qualité recherchée des emplois : le bas niveau des salaires est bien entendu expliqué par la faible productivité du travail. Cela est vrai dans de nombreuses activités, les services proches du tourisme par exemple où il n'est pas toujours difficile de trouver du travail. Mais sous-rémunérés, les emplois conduisent à la recherche d'activités complémentaires, de double travail souvent. L'agglomération de Lisbonne connaît un grand nombre de situations de ce type qui ne favorisent guère l'implication des salariés. Les syndicats mettent donc l'accent sur une politique de formation professionnelle de grande ampleur et sur l'amélioration substantielle des salaires dans tous les secteurs de l'économie afin d'obliger le patronat à investir dans des procédures de travail qualifiantes à plus fortes valeurs ajoutées ¹. Mais sur ce terrain, il s'oppose à

-
1. Les CDD, « Contratos a Termo », représentent 435 800 personnes soit 14,2 % de l'emploi total en moyenne annuelle 1997. INE Enquête emploi 1998.
 2. L'UGT évoque même le court regain de l'emploi agricole enregistré aux deux premiers trimestres de 1998 en signalant qu'il montre un retour dans leur secteur d'origine de travailleurs de l'indus-

-
1. Fin 1998, l'OCDE s'inquiète de l'effet possible de la crise financière des pays émergents sur le Portugal. La baisse de prix des concurrents dans l'habillement et la chaussure ajoutée à une perte de marchés directs pourrait aggraver la situation de l'emploi dans ces deux secteurs. *Perspectives économiques*, OCDE, décembre 1998. On peut y ajouter l'inquiétude des syndicats devant la volatilité de l'implantation des entreprises multinationales, pour l'essentiel industries de montage, dont le risque de délocalisation n'est pas mineur. Fin 1998, Grundig a rapatrié, par exemple, sa production en Allemagne ; Texas-Instrument ainsi que Samsung Electronic ont annoncé la fermeture de sites portugais ainsi que Nestlé et l'entreprise néerlandaise ERU qui a prévu de rapatrier ses productions sur la Hongrie et l'Algérie. *Avante*, 18 février 1999.

PORTUGAL

une grande majorité d'employeurs dont la stratégie est de poursuivre dans la voie de l'avantage comparatif créé par la situation salariale actuelle. L'intervention de l'Etat s'avère dès lors décisive mais elle est l'objet de tensions contradictoires : d'abord, l'Etat-employeur n'entend pas trop augmenter les salaires de ses agents¹ afin de poursuivre la réduction du déficit public ; ensuite le gouvernement, par l'évolution du salaire minimum national donne l'impulsion aux négociations sectorielles. En fin d'année 1998, il a annoncé un relèvement de 4,07 % du salaire minimum, provoquant une protestation des syndicats². En même temps la priorité budgétaire accordée à l'éducation, l'implication des pouvoirs publics dans la recherche montrent un souci de long terme soutenu par l'Union européenne³. Tout en reconnaissant cet effort, les syndicats reprochent toutefois au gouvernement de ne pas s'attaquer avec fermeté au renforcement des ressources publiques affectées par une évasion fiscale monumentale.

Un Etat minimum ?

Après la faiblesse des salaires, le manque de ressources publiques est un autre mal endémique. Le Portugal est le pays d'Europe ayant la plus faible proportion d'impôts et taxes dans le PIB⁴ et celui où les charges salariales sont les plus faibles⁵. Une majorité d'entreprises se déclarent en perte et n'acquittent aucun impôt. Les revenus des professions libérales sont appréhendés de telle manière que, si l'on en croit l'administration fiscale, les architectes et les avocats gagnent moins qu'une serveuse de bar ou un ouvrier de la construction⁶ ! Le gouvernement socialiste a cherché au début de son mandat à améliorer le contrôle et le recouvrement de l'impôt sur le revenu. Les échecs successifs de ces tentatives ne posent cependant guère problème au gouvernement qui, du fait de la croissance, voit ses recettes s'améliorer mécaniquement (9,9 % en 1998 par exemple). Les syndicats soulignent en permanence que l'essentiel de la charge fiscale repose sur les salariés et ils opposent à cette rigueur le laxisme des entrepreneurs dont les dettes à l'égard de la sécurité sociale ne cessent de croître malgré la faiblesse des charges sociales (11 % des salaires). La CGTP condamne le

-
1. Une négociation salariale marathon dans la fonction publique s'est achevée par une décision unilatérale d'augmentation de 3 % pour 1999. Le taux d'inflation attendu par le gouvernement pour l'année est de 2 % et il proposait 2,5 % d'augmentation salariale. Les syndicats revendiquaient 6,5 %.
 2. L'UGT demandait 5,2 % et la CGTP-In 6,11 %. Pour déterminer leurs revendications, les syndicats s'inspirent de méthodes comparables consistant à intégrer la hausse des prix, celle des gains de productivité et la nécessité d'un rattrapage de la moyenne européenne. La croissance du PIB a été de 4 % en 1998 pour 3,5/4 attendue en 1999.
 3. Le nombre de doctorats passés au Portugal croît de 10 % chaque année depuis dix ans ; l'effort national de recherche atteint actuellement 0,6 % du PIB, le nombre de chercheurs par rapport à la population active est de 2,4 pour mille contre 4 en moyenne européenne. Le Portugal est en pointe au niveau européen dans la promotion d'une politique de la mer. Entretien avec José-Mariano Gago, ministre de la Science et de la Technologie, *Le Monde* 10 juin 1998.
 4. *Revenue Statistics*, 1965-1997, OCDE.
 5. UIMM Social international, mars 1998.
 6. Exemples cités dans *Financial Times*, 28 octobre 1998.

laisser-faire du gouvernement vis-à-vis des employeurs et l'UGT se montre critique sur son manque d'ambition budgétaire. Tandis que l'investissement public a été le moteur de la croissance en 1998, les prévisions se font moins optimistes pour l'année en cours ¹. Dès lors, l'UGT reproche au gouvernement de délaissier l'effort nécessaire en matière de logement et de se priver des ressources que procurerait une véritable prise en compte fiscale des revenus des indépendants et des revenus de capitaux.

Par ailleurs, la croissance des dépenses de santé et de retraite associée à la faible contribution des entreprises font craindre aux syndicats une crise de financement ouvrant la voie à une politique restrictive de soins et à la privatisation d'une partie de la santé dans un pays où l'état sanitaire de la population est loin d'être satisfaisant. L'Etat portugais risque-t-il d'être privé de sa « main gauche », à l'image du *Dieu Manchot* de José Saramago ² ? Ce n'est pas l'orientation proclamée, et quelques mesures importantes comme l'instauration, en 1997, d'un revenu minimum garanti indiquent des ambitions sociales fortes ³. Certains domaines restent en revanche négligés

comme le contrôle de la sécurité au travail : en janvier 1999, le ministre du Travail, Ferro Rodrigues, reconnaissait lui-même le nombre très élevé d'accidents du travail, par exemple dans la construction civile (15 morts par mois !) et la nécessité d'une intervention publique plus ferme ⁴. Le gouvernement paraît cependant exposé aux pressions patronales en faveur de nouvelles avancées de la flexibilité du travail : mesures en faveur du développement du temps partiel, modification du système des congés avec introduction d'une part variable modulable selon l'assiduité, etc. Cette indécision apparente, la suite de demi-mesures auxquelles elles donnent lieu ont contribué à une radicalisation des tensions qui augurent d'une révision délicate de l'accord de concertation de l'an 2000.

La réduction du temps de travail écartelée

Dans un tel contexte, la réduction de la durée du travail occupe une place à l'importance relative selon les secteurs. Un processus de réduction est à l'œuvre mais la dynamique en cours conduit pour

-
1. Voir « Décélération dans l'industrie, perspectives d'un moindre investissement et de moins d'emplois », Francisco Melro, *Publico, Suplementos Economia*, 15 février 1999. L'investissement des entreprises du secteur privé devrait être faiblement positif en 1999 après avoir été négatif en 1998. L'investissement de l'ensemble des entreprises devrait décroître de 2,2 % en volume en 1999 par rapport à 1998. INE, enquête de conjoncture, quatrième trimestre 1998.
 2. José Saramago, écrivain engagé aux cotés du mouvement syndical et du Parti communiste (dont il fermera la liste soumise à l'élection européenne de juin 1999) a reçu en octobre 1998 le Prix Nobel de littérature, celui-ci honorant pour la première fois un auteur portugais. *Le Dieu Manchot* est paru chez Albin Michel en 1987.
 3. Conformément à l'Accord de concertation stratégique conclu en 1996, un revenu minimum garanti a été institué par une loi de juin de 1996. Proche du système français de RMI, le versement de l'allocation est lié à une activité de réinsertion. Voir « One-year Experiment with the Guaranteed Minimum Income Examined » *EIRO*, 1998.
 4. *Avante*, 28 janvier 1999.

PORTUGAL

l'heure à un écartèlement supplémentaire des situations des travailleurs.

Une loi du 23 juillet 1996 a porté à 40 heures la durée légale du travail. Elle a entériné une tendance déjà à l'œuvre et devait accélérer une mise à niveau générale. La dynamique s'est en effet poursuivie faisant apparaître d'importants pôles de résistance. Dans le textile et la confection notamment, de nombreux conflits ont cours sur le décompte des temps de pause ou de mise en route du travail. Fin 1997, 42 % de la population active travaillait encore plus de quarante heures, 30,8 % à la fin de 1998 ¹. Mais les syndicats, s'appuyant sur la dynamique européenne ont tout de suite embrayé sur la réduction à 35 heures tandis que le gouvernement souhaitait donner à l'économie portugaise le temps de « digérer » les 40 heures. Plus ou moins formalisées, les 35 heures ont pénétré l'univers des bureaux mais l'industrie présente tous les cas de figure : des débrayages quotidiens chez Siemens pour les 35 heures à l'accord sophistiqué négocié par la direction de Autoeuropa comportant des jours de congés supplémentaires conditionnels, toutes les situations existent mais elles butent sur les difficultés structurelles de la négociation sociale portugaise. La négociation d'entreprise est très limitée, elle est l'objet de controverses sur la représentativité des signataires, et l'important tissu de PME ne favorise pas son développement ; les branches

couvertes par la négociation sectorielle (ou de district) sont parfois trop hétérogènes pour donner lieu à une production contractuelle adaptée ².

Mais la réduction du temps de travail se heurte à d'autres questions difficiles. Il n'existe dans les entreprises aucune marge pour négocier des contreparties salariales à la RTT. Celles-ci portent donc principalement sur la flexibilité qui est déjà très forte. Dans les services et aussi dans les administrations, le temps libéré par les 35 heures signifie d'abord temps supplémentaire consacré au deuxième emploi, producteur du complément de salaire sans lequel il est difficile de vivre. Enfin l'importance du travail « indépendant », le poids maintenu du travail dans l'agriculture et la résistance des secteurs traditionnels écartent un grand nombre de travailleurs d'une véritable amélioration des conditions de vie par la RTT.

Difficile passage à l'an 2000

La conjoncture économique plutôt favorable volontiers attribuée au Portugal s'accompagne de tensions sociales importantes. L'impasse fiscale, la réforme douloureuse du droit du travail, la fragmentation croissante du marché du travail, le maintien d'une spécialisation économique dans les secteurs à faible valeur ajoutée, tout cela contribue à une situation sociale qui ne s'améliore guère. Le sentiment do-

1. Informations rapides, INE, données 1997 et 1998.

2. Voir l'article déjà cité dans *Chronique internationale de l'IRES*, 52, mai 1998. Autoeuropa est à l'origine une filiale conjointe de Ford et de Volkswagen dont cette dernière est devenue propriétaire unique en 1997. C'est une des entreprises manufacturières parmi les plus importantes du Portugal dont l'influence s'étend à un grand nombre d'entreprises petites et moyennes de la filière. Voir *OERI* : « Collective Bargaining in Portugal : Renewal Through Continuity », janvier 1999. L'article signale que sur les 328 clauses non salariales recensées au niveau national, 16,1 % portent sur le temps de travail et 7,6 % sur l'organisation du temps de travail.

minant est que la « débrouille » et la capacité à être flexible sont les comportements sociaux les plus adaptés aux conditions offertes aux travailleurs, ce qui ne facilite guère l'œuvre importante de qualification de la main-d'œuvre à laquelle le gouvernement s'est attaqué et à laquelle les acteurs sociaux sont unanimement attachés. Si les conditions de négociation et de ratification large d'un nouvel « accord stratégique » semblait réunies au début de 1998, il n'en est plus de même aujourd'hui où la radicalisation des positions au sein du camp syndical a pris le dessus. La CGTP fait le pari d'une dynamique de contestation qui lui donnerait un pouvoir d'orientation favorable sur la négociation qui va s'ouvrir. L'UGT refuse de s'engager dans une telle voie et cherche plutôt, sans sacrifier son droit de critique, une alliance avec le gouvernement socialiste pour limiter les prétentions du patronat. L'incompatibilité entre ces deux stratégies est évidente. Le manque de représentativité générale de l'UGT pénalise sa position qui apparaît marquée par des soucis politiques. Celle de la CGTP ne l'est pas moins. Le Parti communiste portugais attise les braises et replace le syndicat sur une dominante politique dont il cherchait à s'affranchir au cours des années récentes. L'isolement de la CGTP risque de l'affaiblir et de provoquer de nouvelles crispations. La désunion semble aujourd'hui l'emporter, à moins que, une fois passée la volonté de marquer le terrain que représentait la journée d'action nationale du 25 mars, la principale centrale du pays ne recherche à nouveau les voies d'une entente qui la remettrait en force dans le jeu contractuel national.

www.eiro.eurofound.ie, www.cgtp.pt,
www.ugt.pt, www.dn.pt (Diario de Noticias),
www.publico.pt, www.ine.pt (Instituto nacional de Estatística).

Sources :

Avante, El Pais