



NOTE D'ÉDUCATION PERMANENTE

de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)

www.ftu.be

N°2018– 14, novembre 2018

Le Portugal surfe en douce hors de la crise

Où la gauche sort de l'austérité en respectant les règles budgétaires européennes

Depuis trois ans, le Portugal est dirigé par une majorité de gauche qui porte en étendard son refus de l'austérité. Hausse rapide des exportations, taux de chômage en forte baisse, déficit public proche de l'équilibre,... les résultats économiques du pays sont en nette amélioration. Existe-t-il donc « un miracle portugais » ? La réponse est à nuancer. Slalomant entre les exigences de la Commission européenne et celles de la gauche radicale, le Premier ministre socialiste Antonio Costa a, sans tout révolutionner, réussi à sortir son pays de l'ornière dans laquelle il avait plongé suite à la crise financière de 2008.

A la sortie du sommet européen du 18 octobre à Bruxelles où fut examinée la situation budgétaire italienne, le premier Ministre portugais Antonio Costa a déclaré que le Portugal avait démontré qu'il était possible de sortir de l'austérité tout en respectant les règles budgétaires européennes.¹

A l'issue des élections d'octobre 2015, les partis de centre-droit PSD et CDS perdent leur majorité avec 38,5% des voix et 107 élus. N'ayant pas réussi à former une coalition avec le PS, celui-ci, dirigé par Antonio Costa, minoritaire au Parlement avec 32,3% des voix et 86 sièges sur 230, conclut un accord avec deux autres gagnants des élections, le « Bloc de gauche » (radicale) d'une part, et le CDU d'autre part, réunissant le parti communiste et les Verts², afin qu'ils soutiennent son gouvernement pendant une législature en promettant de tourner la page de l'austérité. Mario Centeno, ministre des Finances, ayant plus tard déclaré : « C'est l'occasion d'en finir avec la théorie selon laquelle l'Europe est condamnée à un avenir fait

¹ <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/zona-euro/detalhe/costa-sugere-a-italia-para-seguir-politica-orcamental-de-portugal>.

² Ensemble, la gauche réunit 122 sièges sur 230.

seulement d'austérité. (...) Notre modèle est une recette exportable pour tout le continent »³. Ce qui ne l'a pas empêché d'être nommé par ses pairs nouveau président de l'Eurogroupe⁴ en décembre 2017. Ce qui doit peut-être signifier que d'une part, le Portugal tient ses engagements budgétaires, et que d'autre part, l'on commence, dans les instances de l'Union européenne, à prendre conscience des effets pervers de l'austérité (autrement dit de la réduction trop rapide du déficit et des mesures prises pour ce faire), ainsi que des réformes néo-libérales qui l'ont accompagnées, tant sur la vigueur de l'économie que sur la montée des extrêmes.

Des paroles parmi d'autres dans le chef de ministres portugais comme dans celui de commentateurs médiatiques en Europe, qui ont alimenté une représentation fantasmée du « miracle » socio-économique portugais, se basant sur quelques éléments qui affleurent, à savoir, des évolutions certes positives, mais sur seulement trois ans, et qui, à y bien regarder, ne sont pas spectaculaires. Autre bémol : ces évolutions ne sauraient rester à ce niveau, ne fût-ce qu'à cause d'un probable fléchissement de la croissance européenne.

Dans ce soutien à ce « miracle portugais », il s'agit aussi bien souvent de défendre une thèse à vocation domestique. En France, on a évoqué une « relance keynésienne ... proche de ce que proposait la France Insoumise »⁵, en « totale contradiction avec les plans de Bruxelles ». Le Portugal serait-il en train de démontrer qu'il est possible de sortir des clous budgétaires européens et des mesures imposées par la Troïka, notamment la flexibilisation du travail ?

Le nouveau gouvernement socialiste a pourtant bien fait montre à son début de sa volonté de réduire le déficit et n'a manifestement pas misé toute sa politique sur la hausse des dépenses publiques, loin de là. En fait, comme on le verra, il n'y a pas de rupture totale par rapport aux réformes antérieures ni aux prescriptions européennes.

Installé le 26 novembre 2015, le gouvernement Costa a adopté un Programme national de réformes en avril 2016 pour développer la productivité et la compétitivité par le développement des qualifications et l'innovation, le soutien aux jeunes entreprises et aux PME (99% des entreprises) et la modernisation de l'Etat, pour diminuer le taux d'endettement en % du PIB, et enfin pour améliorer la cohésion sociale et réduire les inégalités par des mesures sociales⁶ qu'il considère contre l'avis de l'opposition comme des « réformes structurelles », comprenez à incidence économique. Tout cela ressemble plutôt à une « non-révolution douce » même si elle infléchit le cap et la méthode.

QU'EST-CE QUI VA MIEUX ?

Parmi les indicateurs de l'amélioration, la **croissance de l'activité** en 2017 (2,8%) et celle, un peu atténuée, qui est prévue pour les deux années suivantes (voir tableau ci-après), sont un peu plus rapides que la moyenne de la zone euro. Cette vigueur est due à la **croissance des exportations** mais aussi à la **relance modérée de la consommation** depuis 2016 (+2,2% en 2017) suite aux mesures qui ont quelque peu amélioré le pouvoir d'achat, surtout parmi les bas revenus.

La croissance des exportations (hausse de 11,2% en 2017 pour atteindre 42% du PIB⁷ contre 27% en 2005) a davantage poussé l'activité que celle de la consommation intérieure des particuliers. Elle a réussi à **inverser le déséquilibre extérieur** plus significativement (voir tableau ci-après), alors que le gouvernement précédent n'avait diminué le déficit extérieur qu'en baissant le coût salarial de 5% alors qu'il augmentait

³ www.lesechos.fr, Cécile Thibaud, *L'improbable redressement du Portugal a eu lieu*, 22/06/2017.

⁴ Sorte de gouvernement de la zone euro.

⁵ *Au Portugal, prendre l'UE à contre-pied, ça fonctionne !*, www.indigne-du-canape.com.

⁶ Notamment, la poursuite de la lutte contre l'abandon scolaire, qui reste comparativement élevé, et contre le chômage des moins qualifiés, ainsi que le développement de la formation formelle associée à la certification des compétences acquises par l'expérience de travail.

⁷ Elie Cohen, *L'énigme portugaise*, www.telos.eu.com/fr/economie/lenigme-portugaise.html, 20/04/2018.

de 5,5% dans la zone euro⁸, mais aussi à cause du ralentissement des importations en contexte de récession marqué par la faiblesse de la demande intérieure. Actuellement, la hausse du surplus extérieur est toutefois en train de ralentir du fait de la réduction du commerce mondial et en particulier de la demande chinoise et angolaise.

Profitant de la croissance espagnole et de la faiblesse de l'euro dans un premier temps, la croissance des exportations est plus fondamentalement liée au renouveau de secteurs traditionnels comme l'agroalimentaire, la chaussure, le textile et la confection (celle-ci comptant 100.000 travailleurs en 2017)⁹. Ces deux derniers par exemple bénéficient de relocalisations pariant sur la qualité et sur de nouvelles technologies qui permettent de produire des tissus spéciaux, ou des produits sur-mesure en petites séries, rapidement renouvelables suivant le caractère éphémère de la mode. Se combine à cela le fait que Lisbonne en particulier soit devenue un foyer de créateurs dans le domaine de la mode, tandis que de nombreuses innovations technologiques voient le jour dans le pays dans la fabrication des textiles.

Le rebond des exportations tient pour 20% dans le **nouveau boom touristique** démarré en 2010 (notamment les séjours de courte durée) que le gouvernement compte encore impulser dans les années qui viennent. (En 2017, le tourisme a représenté plus de 20 millions de visiteurs et 8% du PIB¹⁰. Le secteur totalisant 323.000 emplois^{11,12}). Les investissements touristiques visent souvent le haut de gamme. Mais comme un nuage à l'horizon, la baisse de la livre sterling causée par le Brexit fait craindre un reflux des touristes anglais.

La relance de l'activité a permis davantage de **créations nettes d'emplois** (150.000 en 2017¹³), une **baisse remarquable du chômage** de 17% en 2013 jusqu'à 8,9% en 2017 sous la moyenne européenne (et à 6,7% au 2ème trimestre 2018), et une diminution du nombre de chômeurs de longue durée (au chômage depuis plus d'un an), auquel contribue encore l'émigration de dizaines de milliers de jeunes par an¹⁴. L'émigration qui avait décéléré depuis la crise de 2008 jusqu'en 2011 avant les mesures d'austérité s'est accélérée jusqu'à 150.000 départs par an¹⁵ touchant également des groupes sociaux plus favorisés, ce qui a contribué à la médiatisation du phénomène (la population portugaise est passée de 10,6 en 2010 à 10,4 en 2015 et à 10,2 millions en octobre 2018¹⁶).

Cependant l'amélioration de ces indicateurs de croissance et d'emploi, n'a pas été plus rapide et fut parfois moins rapide qu'en Espagne¹⁷ (sous le gouvernement conservateur) qui a également connu une relance. Celle-ci a été bénéfique au Portugal pour qui l'Espagne représente 25% de ses exportations. De plus, la croissance a commencé à s'essouffler en 2018 comme dans le reste de l'UE, ralentissant la baisse du chômage.¹⁸

⁸ Gérard Horny, *Le rétablissement du Portugal ? Une réussite incontestable, pas un modèle*. www.slate.fr, 08/05/2018.

⁹ Ram Etwareea, *Le textile portugais s'offre une nouvelle jeunesse*, www.letemps.ch, 22/07/2018.

¹⁰ www.blog-notes.com (2018).

¹¹ Marie-Lina Darcy, *Les limites de la baisse du chômage au Portugal*, 30/07/2018, www.la-croix.com.

¹² La hausse des recettes de 10,7% en 2016 a généré ¼ des créations d'emplois en 2016. (www.lefigaro.fr, *Portugal : croissance économique au plus haut*, 15/05/2017).

¹³ Stefan Clauwaert, *The country-specific recommendations 2018-2019 in the social field. An overview and comparison*, ETUI, 31/05/2018.

¹⁴ Le premier ministre du gouvernement précédent ayant déclaré cyniquement que les jeunes devaient sortir de leur zone de confort pour tirer avantage de l'opportunité offerte par la crise en émigrant... (*Emigration and opportunities denied in Portugal*, Conférence « Contemporary Portugues Emigration », Lisbon University Institute ISCTE-IUL.).

¹⁵ Irène Dos Santos, *L'émigration au Portugal, avatar d'un pays « semi-périphérique », métropole postcoloniale*, Hommes et migrations n° 1302, 2013.

¹⁶ www.countrymeters.info.

¹⁷ Gaston Lefranc, *Pas de miracle antilibéral au Portugal !*, 20/02/2018, www.blogs.mediapart.fr/jean-marc-b/blog/220218.

¹⁸ Guillaume Duval, *Pourquoi le Portugal ne va pas si bien qu'on le dit*, Alternatives économiques, 30/08/2018. ; *La gauche portugaise trace sa voie économique*, www.deblog-notes.com, 03/04/2018.

Les coupes dans les dépenses ainsi que les hausses d'impôts et des tarifs de l'électricité et des transports publics décidées par le gouvernement précédent ont fait **chuter le déficit public** de 11,2% du PIB en 2010 à 4,4% en 2015. Depuis le gouvernement Costa, il a encore plongé à 3% en 2017¹⁹ (0,9% de déficit - structurel- sans compter la recapitalisation remboursable de la CGD²⁰) avec promesse d'un surplus de 1,4% du PIB en 2021. Pour y parvenir, les dépenses publiques n'augmentent plus hors investissements²¹ tandis que les recettes augmentent en raison de la croissance mais aussi de l'augmentation de certains impôts (impôt des sociétés, immobilier, accises).

L'endettement public se réduit lentement, de 149,6% en 2014²² à 129% du PIB en 2015²³, puis à 126,4% au 1^{er} trimestre 2018²⁴ (contre 86,8% en moyenne pour la zone euro), avec la perspective (optimiste) d'atteindre 107,3% en 2021²⁵. La dette est fort dépendante de l'inflation et des taux d'intérêt qui pourraient remonter dans quelques années, mais qui sont encore à la baisse concernant les emprunts publics²⁶. Le relèvement de la notation de la dette portugaise par deux grandes agences sur quatre (Standard&Poor's en septembre 2017 suivi en octobre 2018 par Moody), manifestant la confiance retrouvée des marchés financiers internationaux, offre **la perspective d'une baisse plus accentuée des charges d'intérêt de la dette**. Cependant le nouveau gouvernement a encore dû intervenir pour tenter de sauver des banques (la BANIF en 2015²⁷, la banque publique Caixa Geral de Depositos en 2017, à la suite des recapitalisations du gouvernement précédent -la BPN en 2008 et la Banco Espírito Santo en 2014-²⁸). Ces injections d'argent public ne le sont pas en pure perte dès lors que les banques doivent les rembourser et qu'en attendant, elles sont assorties de charges d'intérêt à taux élevés qui alimentent les recettes de l'Etat. Toutefois on peut se demander si l'augmentation de la dette de l'Etat qu'entraînent ces injections ne provoque pas un renchérissement des emprunts de celui-ci sur les marchés financiers, dès lors que des opérateurs financiers se focaliseraient uniquement sur le taux d'endettement public ou qu'ils craindraient un risque significatif que certaines banques ne puissent rembourser ces aides de l'Etat.

UNE GAUCHE QUI CAPITALISE SUR LES RÉSULTATS DE LA DROITE

Beaucoup d'améliorations avaient déjà commencé sous le gouvernement précédent, en 2013 (balance courante en surplus), courant 2014 (PIB, chômage) et surtout en (déficit et endettement publics 2015 comme le montre le tableau ci-après, endettement des entreprises, ...). Pour certains indicateurs, les améliorations ont surtout eu lieu à cette époque, le gouvernement Costa bénéficiant du moins jusqu'en 2017, d'une stabilisation des tendances (taux de croissance des exportations et des investissements²⁹, rythme de réduction du chômage). Comme si lâcher du lest via une sorte de politique mixte (de rigueur et de relance, de l'offre et de la demande) plus orientée sur le social (enseignement, inégalités), devait prendre le relais d'une politique d'austérité et de libéralisation qui était en train d'épuiser la société et de

¹⁹ Objectif : 0,7% en 2018 et 0,2% en 2019, (Commission européenne (2018)).

²⁰ La banque publique Caixa geral de depositos. Signalons au passage que le coût de la prévention des incendies justifie aux yeux de la Commission européenne que l'équivalent de 0,07% du PIB soit déduit du déficit à atteindre. Notamment, un incendie aux alentours du village de Pedrogao en 2017 a fait 64 morts et plus de 250 blessés.

²¹ Gaston Lefranc (2018).

²² L'endettement public était de 78,1% en 2007, soit avant la crise financière.

²³ OCDE, Relatorios económicos, Portugal, Fev 2017.

²⁴ La dette publique des Etats de l'Union européenne, www.touteleurope.eu 26/07/2018.

²⁵ Commission européenne, *Council recommendations on the 2018 National Reform Programme of Portugal and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Portugal.*, 23/05/2018.

²⁶ Note publiée par l'Ambassade de France au Portugal, nov 2017.

²⁷ Condition du rachat par Santander.

²⁸ Tombée en liquidation en 2016, la Banco Novo en fut issue après extraction de ses actifs trop douteux ou irrécouvrables.

²⁹ Qui a cependant connu sa plus forte croissance annuelle depuis la crise avec + 8,4% en 2017.

Evolutions économiques au Portugal depuis 2010 et prévisions 2019 et 2020

(NB : le Gouvernement socialiste a été installé le 26 novembre 2015)

		2010	2014	2015	2017	2019 (prév)	2020 (prév)
PIB*	Indice	100	94,0	95,7	100,2	104,5	106,3
PIB*	croiss annuelle	1,9	0,9	1,8	2,8	1,9	1,7
Consommation privée*	Indice	100	92,1	94,2	98,7	102,8	104,5
Investissements*	Indice	100	70,9	75,0	83,8	93,6	98,6
Flux d'invest. Étrangers**	Indice	100	123,5	341,3	336,8	/	/
Exportations **	Indice **	100	130,6	136,9	155,7	171,9	179,3
Solde extérieur***	% du PIB	-7,1	1,1	1,7	1,8	1,8	1,8
Solde budgétaire AP	% du PIB	-11,2	-7,2	-4,4	-3	-0,2	0,7
Dette publique	% du PIB	96,1	130,6	128,8	125,7	118,4	114,9
Emploi	milliers	4898	4500	4549	4757	/	/
Taux de chômage	% pop.active	10,8	13,9	12,4	8,9	6,2	5,6

(*) hors inflation (**) à prix courants (***) balance courante des biens et services (AP) des adm.publ.

Sources : Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia sept 2018 ; Banco do Portugal (prév) ; Min. Finanças (solde budgétaire) ; calculs propres.

compromettre l'avenir, au-delà des indicateurs économiques annuels qui ont cependant continué à s'améliorer. La réussite de la gauche est d'avoir apaisé la population, lassée des sacrifices et du discours austéritaire, d'avoir redonné confiance dans l'avenir à une partie de la population. Une partie, car la crise et les politiques de crise ont certainement détruit des projets, des années de jeunesse, des états de santé, ou même des vies (voir plus loin).

L'attribution d'une bonne partie de l'amélioration des indicateurs à l'action du gouvernement de Passos Coelho³⁰ sous pression de la Troïka, ne veut pas dire que ce fut un mal nécessaire d'un point de vue purement économique. Car même le FMI a reconnu le caractère contre-productif d'une austérité excessive, alors qu'il était communément admis qu'une purge rapide s'avérerait moins coûteuse qu'un étalement des efforts budgétaires³¹ (sans guère de prise en considération des dégâts humains dans ce raisonnement).

DES MESURES SOCIALES SÉLECTIVES

Les mesures sociales du gouvernement Costa s'avèrent assez limitées. Elles contribuent toutefois au climat de soulagement dans la population, et d'apaisement sur le front social, sans faire craindre le retour du bâton vu des résultats budgétaires dans les clous européens³². Ce que chacun a pu comprendre en écoutant le « téléjournal » de la RTP ou celui de la SIC, la plus grande chaîne privée. Mais en visant le bas de l'échelle, l'impact sur la consommation et la croissance est maximisé. Aussi, en visant les fonctionnaires, le

³⁰ Cette amélioration doit aussi quelque peu être attribuée à l'action en fin de parcours du gouvernement socialiste de José Socrates (qui a précédé le gouvernement de centre-droit) qui a cherché en vain à éviter le recours à l'aide financière européenne et la perte effective de souveraineté que celle-ci allait entraîner.

³¹ La baisse des taux d'intérêt réels des emprunts public a sans doute objecté à cette opinion.

³² Tout en relevant le niveau de confiance des Portugais envers l'UE de 22% en 2013 à 47% en 2017. (Maria Udrescu, Portugal : « le Parti socialiste a préservé son identité tout en respectant ses engagements européens », (www.lalibre.be 05/05/2017).

Gouvernement espère une certaine paix sociale et le maintien du soutien de ses alliés.

Jusqu'alors gelé à 485 euros bruts de 2011 à 2014, le salaire minimum fut relevé chaque année jusqu'à 580 euros en 2018, touchant désormais un peu plus de 20% des travailleurs³³³⁴. Cette hausse a été compensée pour les employeurs par une baisse des cotisations de 23% à 22%. De plus, l'imposition des bas salaires a été réduite. Ainsi le Portugal a suivi la recommandation de l'OIT pour relancer la demande intérieure, tandis que le FMI a récemment critiqué le fait que la hausse du salaire minimum dépasse celle de la productivité. Les allocations familiales, les petites retraites et d'autres prestations sociales qui avaient été diminuées ont quant à elles été revalorisées. Le Gouvernement a par ailleurs réduit la TVA dans la restauration de 23% à 13%³⁵ et a annoncé une réduction du prix de l'électricité.

Dans la fonction publique, les salaires qui avaient été réduits de 3,5% à 10%³⁶ ont été débloqués et la durée de travail qui avait été relevée à 40h (sans hausse salariale) est ramenée progressivement à 35h. Certaines embauches ont cherché à pallier le manque de personnel résultant de la perte de 60.000 emplois.

De manière générale, les hausses salariales consenties après 10 ans de gel des salaires (sans système d'indexation) sont très insuffisantes pour les bas salaires selon le syndicat CGTP qui estime que « le gouvernement reste dans l'obsession de réduction du déficit ».

Enfin, le gouvernement vient d'abolir le blocage des pensions anticipées sans revenir aux seuils antérieurs de 55 ans et 30 ans de carrière, mais en les ramenant tout de même à 60 ans avec 40 ans de carrière à partir d'octobre 2019³⁷ (après une première étape à 63 ans et 43 ans de carrière à partir du 1^{er} janvier 2019) tandis que la gauche radicale s'oppose au maintien d'une condition d'âge. Au grand dam des syndicats UGT et CGTP, il ne revient pas, pour l'instant du moins, sur la liaison de l'âge de la retraite à l'espérance de vie (66 ans et 3 mois en 2017).

FLEXIBILISATION : PAS DE REVIREMENT RADICAL

Le gouvernement précédent avait mis en œuvre l'injonction de la Troïka de **flexibiliser davantage le marché du travail** (tout en étant fortement limité par la Constitution, plusieurs mesures ayant été rejetées par le Tribunal constitutionnel³⁸). Par exemple en facilitant les licenciements et en réduisant les indemnités dès 2012, pour permettre aux entreprises de s'adapter à la demande fluctuante et à l'exigence de modernisation. Et aussi en réduisant de moitié le coût des heures supplémentaires grâce aux « banques d'heures » (150 h maximum par an par travailleur sans dépasser 10h de travail par jour). Ou encore en limitant sévèrement l'extension des accords aux entreprises du secteur. La flexibilisation et la rotation accélérée du personnel avaient permis de contourner l'illégalité d'une réduction salariale.

Il est à noter qu'au Portugal, cette flexibilisation du marché du travail (qu'a encore voulu accentuer la Troïka) était à l'œuvre bien avant la crise financière et plus avancée que dans beaucoup de pays européens : adaptation très variable des salaires à l'inflation, rehaussement tout aussi variable entre secteurs des salaires minimum négociés au-delà du minimum national, licenciements collectifs pour restructurations, licenciements pour raisons économiques et technologiques, contrats à durée déterminée, y compris dans la fonction publique, et prestations de services sous statut d'indépendant sans cotisations

³³ Commission européenne (23/05/2018).

³⁴ Le salaire moyen étant de 925 euros, www.blog-notes.com (2018).

³⁵ Marie-Lina Darcy, *Les limites de la baisse du chômage au Portugal*, 30/07/2018, www.la-croix.com

³⁶ ETUI, *Labour law reforms in Portugal – background summary*, 2018.

³⁷ Les syndicats voulaient revenir au régime de 2006 avec accès à la pension à 55 ans et 30 ans de carrière et supprimer toute réduction de pension pour anticipation. (*Projeto de Decreto-Lei que procede à alteração do regime de Antecipação da Idade da Reforma*. Parecer UGT, 14/08/2018.).

³⁸ Pour atteinte aux principes d'égalité, de proportionnalité, de protection de la confiance, et d'autonomie de la négociation collective et des autorités locales.

sociales (on parle de travailleurs « recibos verdes » - reçus verts³⁹). Un statut qui, depuis 10 ans déjà, représente un quart des emplois et 45% des emplois des jeunes entre 20 et 23 ans en 2017. Cette variabilité des contrats rend les travailleurs ayant un emploi stable réticents à changer d'emploi par peur du chômage et de vivre une trajectoire d'emploi erratique. Globalement, le problème portugais est d'ailleurs celui de cette segmentation du marché du travail et non pas celui de sa « rigidité » car depuis longtemps le pays connaît au contraire un taux relativement élevé de création et de destruction d'emplois.⁴⁰

Jusqu'à présent, le gouvernement Costa n'est pas grandement revenu sur les mesures prises dans le passé. Il n'y a pas de révision en vue du cadre légal des licenciements⁴¹. Les quatre jours fériés qui avaient été supprimés dans les secteurs privé et public⁴² ont été réinstaurés, mais pas encore les 3 jours de congés payés qui étaient aussi passés à la trappe. Par contre, un accord avec les partenaires sociaux sauf la CGTP, est intervenu le 18 juin dernier, notamment pour réduire la durée des contrats à durée déterminée de 3 à 2 ans et limiter le nombre de leurs reconductions. L'accord prévoit aussi de limiter à 6 les renouvellements des contrats intérimaires, d'augmenter de 15 à 35 jours les contrats courts non écrits, et de supprimer la possibilité de « banques d'heures » négociées individuellement entre l'employeur et le travailleur. En 2020, serait instaurée une cotisation additionnelle progressive (jusqu'à 2%) sur le salaire brut des contrats à durée déterminée, de façon à désinciter à la rotation excessive du personnel via ce type de contrats⁴³.

UNE ATTRACTIVITÉ FISCALE NON REMISE EN CAUSE

Les avantages fiscaux ne font pas partie des recettes initiées par la gauche mais celle-ci ne les remet guère en cause car ils contribuent à son bulletin positif tout en ayant de fâcheux effets pervers. En automne 2012, c'est le gouvernement de centre-droit qui a cherché à attirer des investisseurs non ressortissants de pays de la zone euro par les « visas dorés » leur offrant la nationalité portugaise après 6 ans d'installation et l'accès à l'espace Schengen. Condition : investir pour au moins 500.000 euros dans l'immobilier, ou un million dans l'économie, pendant 5 ans minimum. En avril 2017, près de 5.000 visas avaient déjà été octroyés, surtout à des Chinois, des Brésiliens, des Russes et des Anglais, moyennant l'injection de 3 milliards d'euros, essentiellement dans l'immobilier⁴⁴. En 2013, fut introduit un statut de « résident non habituel » exonérant d'impôt pendant 10 ans la retraite perçue dans son pays d'origine de tout retraité européen qui achète ou loue au Portugal pour y résider au moins 183 jours par an. Un avantage qui a attiré des Français, des Suédois, et des Anglais.

Mais le nouveau boom de l'immobilier (hausse de 30% des prix depuis 3 ans⁴⁵) essentiellement à Lisbonne et Porto, fait actuellement craindre une bulle spéculative quasi uniquement alimentée par des investissements étrangers⁴⁶. En particulier, le déblocage des loyers dans le centre historique de Lisbonne, a attiré les investissements étrangers spéculatifs en vue de tirer profit d'habitations délabrées à bas prix, transformables en hébergement touristique lucratif, non sans expulser de nombreux habitants. Certes peut-on se réjouir des rénovations qui s'en sont suivies et du fait que les quartiers historiques attirent de nouveaux commerces et services. Mais les loyers des appartements sont devenus inaccessibles aux locaux.

³⁹ Les travailleurs « recibos verdes » travaillent pour des entreprises ou des particuliers notamment sans lien de subordination... en principe. Initialement, ces prestations « pour compte propre » étaient déclarées au fisc via des carnets de feuillets verts servant à la fois de facture et de reçu prouvant la prestation. D'où l'appellation de « reçus verts ». Les travailleurs « recibos verdes » ne doivent pas cotiser la première année. Ensuite ils paient des cotisations au-delà d'un seuil de revenu. Beaucoup de travailleurs ont ainsi été embauchés comme faux indépendants sans respect des conditions de ce statut social.

⁴⁰ Luciano Amaral, *Economia Portuguesa, As ultimas décadas*, Ed. FFMS, 2010.

⁴¹ Commission européenne (23/05/2018).

⁴² ETUI, *Labour law reforms in Portugal – background summary*, 2018.

⁴³ Ministère de l'Economie (communications gouvernementales).

⁴⁴ Mary Vakiris, www.bilan.ch, *Le Portugal séduit toujours plus de Suisses pour leurs vieux jours*, 03/05/2017.

⁴⁵ Marie-Lina Darcy, *Les limites de la baisse du chômage au Portugal*, 30/07/2018, www.la-croix.com

⁴⁶ www.deblog-notes.com (2018).

La ville vient de décider de suspendre, à partir du 21 octobre, tout enregistrement de logements touristiques (« alojamento local ») dans cinq quartiers, alors qu'ils représentent souvent quelque 25% des logements.⁴⁷

Par ailleurs, La fiscalité sur les bénéfices des sociétés ne semble pas parmi les plus attractives avec un taux pouvant atteindre 23%, ce qui est proche du taux facial moyen européen. Les investisseurs étrangers⁴⁸ ont surtout été attirés par une main-d'œuvre qualifiée plus nombreuse aujourd'hui et bon marché (quoique plus chère que dans la majorité des pays d'Europe centrale) et par une certaine qualité de vie, mais aussi par les réformes libérales aujourd'hui partiellement amenuisées. Enfin, pour attirer les petits entrepreneurs, les conditions de création d'une entreprise ont été assouplies, permettant son enregistrement dans l'heure et à moindre coût.

FONDEMENTS DE L'ÉCONOMIE PORTUGAISE ET FRAGILITÉS À TERME

Le recours à l'aide financière internationale en 2011 pour 78 milliards d'euros qui a permis d'imposer des réformes libérales et des restrictions très douloureuses est évidemment le résultat de la défiance des marchés financiers suite à la crise financière de 2008. Celle-ci avait porté atteinte aux pays à faible potentiel de croissance, démultipliant les taux d'intérêt de leurs emprunts (jusqu'à 10,6% en 2012 pour les emprunts portugais à long terme⁴⁹), au point de gonfler leur dette publique puis de leur en fermer la porte des marchés financiers. Ce ne fut pourtant pas la seule cause du naufrage du Portugal dans la tempête financière. En effet, les déséquilibres macroéconomiques progressifs du Portugal depuis l'adhésion à l'UE et la montée du déficit public depuis 1998, avaient déjà rendu le pays vulnérable.

Son potentiel économique et notamment la compétitivité des industries traditionnelles, le taux d'investissement dans l'industrie⁵⁰ ainsi que la balance commerciale, avaient été affectés depuis longtemps par différents facteurs historiques⁵¹. Parmi eux, citons le gonflement du secteur tertiaire abrité de la concurrence internationale qui a absorbé la réduction des emplois ruraux, mais a généré une inflation salariale et une raréfaction des crédits à l'industrie. A cela s'ajoute la surchauffe inflationniste qui suivit le boom économique lié à l'adhésion à l'UE ainsi que la politique anti-inflationniste via une surévaluation de l'escudo dans les années 90 afin de pouvoir rejoindre l'Union économique et monétaire européenne mais renchérissant les biens exportables. Enfin, pointons comme autres facteurs, l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001, l'élargissement à l'Est du marché unique européen en 2004 et 2007 ou encore la fin de l'accord multifibres en 2005⁵² et de la protection qu'il offrait au secteur textile en limitant les importations asiatiques.

Du côté des comptes publics, le développement de l'Etat-providence, de l'enseignement et des infrastructures, le soutien à l'acquisition de son logement et indirectement au secteur de la construction, ont fait monter le déficit. Ce qui, au fil des années, et combiné à la hausse de l'endettement des entreprises et de celle des consommateurs, se révéla problématique avec le renchérissement des taux d'intérêt⁵³.

Ainsi, les déséquilibres publics et externes ont-ils pu culminer, coïncidant avec l'arrêt de la convergence européenne du Portugal au tout début des années 2000. Aujourd'hui, le pays reste fragile. Malgré une amélioration notable, le taux d'endettement public reste l'un des plus élevés de l'UE. L'endettement du

⁴⁷ Dans les quartiers du Castelo, de l'Alfama et de la Mouraria (*Estudo de urbanistico de turismo de Lisboa*).

⁴⁸ Volkswagen, Renault, PSA, Bosch, Siemens, BNP Paribas, Google, ...

⁴⁹ Joao Sousa Andrade, *Le Portugal et l'euro*, CEBER WP n°8, Université de Coimbra, 2017.

⁵⁰ L'industrie, construction incluse, représente quelque 22% du PIB.

⁵¹ Luciano Amaral (2010).

⁵² En 2008 pour la Chine.

⁵³ Passé de 52% à 118% du revenu disponible de 1995 à 2001. (Elie Cohen, *L'énigme portugaise*, www.telos.eu.com/fr/economie/lenigme-portugaise.html, 20/04/2018.).

pays souffre aussi d'une dette privée importante des entreprises comme des ménages, tandis que le taux d'épargne nationale reste faible⁵⁴. Un mauvais signe de solvabilité du pays en cas de nouvelle récession face à la nécessité de recourir aux marchés financiers internationaux où se négocie près de 2/3 de la dette publique.

Autre facteur de risque, telle une épée de Damoclès, le secteur bancaire. Insuffisamment assaini et recapitalisé à la suite de la crise financière, il reste fragile à cause d'un taux de crédits toxiques/créances douteuses parmi les plus élevés d'Europe (14,6% des crédits en 2017)⁵⁵. Ce qui rend les banques craintives à financer les investissements des entreprises, met en péril les PME car très dépendantes du secteur bancaire, et risque encore d'obliger le gouvernement à intervenir, tel un « *cristo rei* » salvateur, en alourdissant sa dette publique.

Au total, l'endettement peut encore nécessiter une « opération de sauvetage » en cas de conjonction d'une hausse des taux d'intérêt, de ralentissement économique international et de mise en péril du système bancaire. Si par trop évoquer une annulation partielle de la dette peut alourdir la charge de la dette portugaise en amenuisant la confiance retrouvée des marchés financiers, il s'agirait, dans le cadre d'une relance du projet européen, comme tente de le faire Mario Centeno, de plutôt faire avancer l'idée (qui n'est pas neuve, mais qui est à contre-courant des replis nationaux actuels) d'une mutualisation partielle des dettes publiques européennes pour en réduire les charges d'intérêt⁵⁶. Et aussi de défendre qu'une stratégie européenne d'investissement dans le cadre d'une convergence de l'Union, est préférable à l'émigration subie, notamment des jeunes qualifiés, dès lors qu'elle réduit le potentiel économique des pays en difficulté⁵⁷. Sans parler d'une réduction du surplus extérieur de l'Allemagne via une augmentation de ses salaires...

Enfin, citons encore quelques éléments additionnels qui fragilisent le pays ou retardent son développement :

- ❖ la dépendance aux exportations et donc à la conjoncture des autres pays (le revers de la médaille) et à la valeur de l'euro ;
- ❖ une prédominance dans l'industrie manufacturière de secteurs à valeur ajoutée faible ou moyenne ;
- ❖ une faible productivité du travail et une faible croissance de celle-ci, qui se traduit par une croissance lente des salaires mais dont tout dérapage réduirait l'avantage comparatif des bas salaires portugais ;
- ❖ des compétences de gestion insuffisantes et plus globalement des qualifications encore relativement faibles en moyenne⁵⁸ malgré des améliorations notables parmi les jeunes arrivant sur le marché ainsi que dans les performances du système d'enseignement (malgré des taux d'abandon et de redoublement toujours trop élevés) ;
- ❖ la faiblesse des investissements publics (notamment dans la santé) comme de ceux des entreprises privées comparativement aux autres pays de la zone euro pour différentes raisons (accès difficile au financement, lourdeur des procédures judiciaires commerciales et administratives) ;
- ❖ trop peu de dépenses publiques et privées en R&D (1,6% du PIB) et peu de liens des PME avec la recherche universitaire ;

⁵⁴ La dette totale est actuellement à son maximum historique de 725 milliards d'euros et 300% du PIB.

⁵⁵ Commission européenne (23/05/2018).

⁵⁶ Eric Dor dans « *Le cas portugais est un juste milieu entre l'austérité excessive et un dérapage complet* », www.la-libre.be, 06/05/2017.

⁵⁷ Par rapport aux standards de l'OMS, il manquerait 25.000 infirmières au Portugal. (*Emigration and opportunities denied in Portugal*, Conférence « Contemporary Portuguese Emigration », Lisbon University Institute ISCTE-IUL).

⁵⁸ 43% de la population en âge de travailler et 67% des jeunes adultes disposaient en 2015 du diplôme du secondaire (contre quelque 83 % en Belgique) et 33% des jeunes sont diplômés de l'enseignement supérieur (OCDE).

- ❖ un rythme lent de création de nouvelles entreprises quoique davantage de jeunes cherchent à créer leur propre entreprise⁵⁹ ;
- ❖ le coût élevé des transports et de l'électricité faute de concurrence suffisante.

« AUSTÉRITÉ DÉGUISÉE »⁶⁰ ET DÉGÂTS DE LA CRISE

Alors que la demande intérieure augmente mais reste encore faible, le tableau en demi-teinte cache ses ombres.

Après que plus de 600.000 Portugais aient quitté le pays depuis 2011, les jeunes qualifiés continuent à émigrer pour trouver un emploi, de meilleures conditions de travail et d'emploi, ou une rémunération liée à leurs compétences. Certes, leur nombre diminue tandis que certains reviennent au pays. L'émigration cache ainsi une austérité déguisée dans le sens que, sans elle, le souci budgétaire serait amplifié. En outre, le Portugal a besoin de main-d'œuvre qualifiée et de rajeunir sa population vieillissante pour faciliter le financement des pensions à terme. Ce qui explique la main tendue en octobre aux émigrés au Venezuela leur garantissant 18.000 emplois au pays (tout en apportant des médicaments urgents aux Portugais au Venezuela et en leur permettant d'être hospitalisés au Portugal).

Les dégâts de la crise et des politiques de crise demanderaient à être évalués. Une recherche récente montre que pour les jeunes, dont les plus vulnérables sont souvent dans l'impossibilité d'émigrer, les opportunités d'emploi sont fréquemment disqualifiantes, durablement précaires, avec de très mauvaises conditions de travail et des heures supplémentaires non payées. Tout cela génère une réduction des liens sociaux et de solidarité, des problèmes de santé mentale et une perte de confiance en soi, mais aussi à l'égard du monde politique et des institutions et notamment des services de l'emploi.⁶¹

Le Portugal reste un des pays les plus inégalitaires de l'UE en termes de revenus, même si l'inégalité tout comme le taux de pauvreté ont été quelque peu réduits (de 27% à 23%⁶²) après avoir augmenté en raison de la crise et de la purge du gouvernement précédent. Une pauvreté qui a augmenté particulièrement parmi les jeunes et les enfants et parmi les travailleurs précaires (à 22% des emplois, le travail à temps partiel est parmi les plus élevés de l'UE)⁶³. Il serait entre autres nécessaire de relever davantage les allocations car elles réduisent trop peu le taux de pauvreté⁶⁴, de réduire le chômage de longue durée, et d'enfin réaliser le projet de revenu minimum garanti.

ET LE MIRACLE POLITIQUE ?

Comment expliquer que perdure cette « geringonça » (structure fragile, complexe et peu crédible) comme fut surnommée cette alliance parlementaire?⁶⁵ Il faut d'abord avoir à l'esprit que la politique d'austérité et de réformes fut assumée par les partenaires sociaux, sous contrainte certes, mais avec la conscience que la sortie de l'euro aurait causé un appauvrissement général et la faillite des banques portugaises (qui

⁵⁹ Manuel Caldeira Cabral, ministre de l'économie, dans *Le monde*, 30/03/2018.

⁶⁰ Nicolas Rossel, *La face sombre du « miracle » économique portugais*, 25/08/2018, www.revolutionpermanente.fr

⁶¹ Graça Costa, *Social disinvestment and vulnerable groups in Europe in the aftermath of the financial crisis, The case of young people in Portugal*, Lisbon : EAPN Portugal/Leuven : HIVA-KU Leuven, RE-InVEST project, août 2017 (www.re-invest.eu).

⁶² En 2015, le seuil de risque de pauvreté à 60% du revenu médian portugais était de 411 euros par mois.

⁶³ Stefan Clauwaert (2018).

⁶⁴ Stefan Clauwaert (2018).

⁶⁵ A noter que cette alliance est toutefois moins hétéroclite que l'alliance anti-Rajoy en Espagne, également en soutien à un 1^{er} ministre socialiste.

aujourd'hui détiennent encore 25% de la dette publique)⁶⁶. Les sacrifices consentis devaient permettre de retrouver de la souveraineté et des marges de manœuvre sur le plan social.

Mais lorsque le bout du tunnel fut en vue, un consensus a commencé à émerger pour arrêter l'excès de zèle libéral du gouvernement de Passos Coelho, au nom de la prise de responsabilité, et pour éviter le caractère contre-productif d'une austérité permanente prolongeant l'appauvrissement brutal.

Il faut ensuite souligner l'habileté à la fois économique et politique du Premier ministre. Il a d'abord su prendre rapidement des revirements radicaux à forte portée symbolique comme l'arrêt des privatisations encore projetées (transports en commun) et le relèvement à 50% de la participation de l'Etat dans la TAP. Antonio Costa a ensuite conduit un fin mixage économique à géométrie variable, slalomant entre les exigences de la Commission européenne et celles de la gauche radicale. Il a tour à tour pris une mesure pour compenser l'effet pervers d'une autre : hausse des revenus des particuliers au prix d'une baisse des investissements publics, hausse de l'ISOC nuisant aux investissements privés, mais relance des investissements publics, etc.

Mais la gauche radicale prône la suppression de davantage de mesures du gouvernement Passos Coelho voire un allègement de la dette. Et des grèves et mobilisations importantes ont lieu régulièrement dans divers secteurs publics (santé, transport, enseignement). Prudent, Antonio Costa a signé un accord en avril avec le PSD pour qu'il soutienne les réformes à venir et une autre utilisation des fonds structurels européens.⁶⁷ Espérons que les alliés critiques d'Antonio Costa attendront la consolidation de la sortie de crise et un horizon international serein pour lancer leur offensive électorale, quitte à prolonger au-delà d'une législature.

Patrick FELTESSE

Version intégrale d'un article plus court paru dans la revue Démocratie (N°11, nov 2018), <http://www.revue-democratie.be/index.php/international>

Autres sources que déjà citées :

- Coface, *Etudes économiques et risque-pays, Portugal*, janv. 2018.
- Xavier Dupret, *Le miracle portugais recto-verso...*, ACJJ, juin et oct 2017.
- Martin Myant, Sotiria Theodoropoulou, Agnieszka Piasna, *Unemployment, internal devaluation and labour market deregulation in Europe*, ETUI, 2016.
- Rui Peres Jorge, *Os 10 erros da troika em Portugal. Austeridade, sacrificios e empobrecimento. As reformas que abalaram o pais.*, Ed. A Esfera dos Livros, 2014.
- Patrick Feltesse, *Portugal : au-delà des stéréotypes et du plan de sauvetage très libéral*, Démocratie N°18, 15 sept 2011. <http://www.revue-democratie.be/index.php/international/union-europeenne/832-portugal-au-dela-des-stereotypes-et-du-plan-de-sauvetage-tres-liberal>

⁶⁶ Joao Sousa Andrade (2017).

⁶⁷ www.slate.fr (2018) 3742.

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à pierre.georis@ftu.be

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Chaussée de Haecht, 579
1030 Bruxelles
+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be

Éditeur responsable : Pierre Georis