



Portugal : vers une poursuite des réformes après l'aide financière ?

L'annonce faite, le 6 juin dernier, par Maria Luís Albuquerque, ministre des Finances, n'est pas passée inaperçue en pleine crise grecque : Lisbonne décidait le remboursement anticipé du prêt accordé par le FMI. L'amélioration de sa notation lui permet aujourd'hui d'emprunter à de meilleurs taux sur les marchés financiers et de réaliser des économies par rapport aux intérêts du programme d'assistance financière.

En situation de déficit excessif¹ depuis 2009, le Portugal, a finalement été contraint de conclure, en mai 2011, un plan de rigueur avec l'Union européenne, la BCE et le FMI, en contrepartie de l'octroi d'un prêt de 78 milliards d'euros (répartis à part égale entre les trois créanciers). Dans un « memorandum d'entente sur les conditions spécifiques de politique économique² », le pays s'est alors engagé à mener de profondes réformes pour assainir ses finances publiques et relancer son économie³.

Douze missions d'évaluation trimestrielles, toutes positives⁴, ont été menées par les experts des trois bailleurs de fonds pendant les trois années qu'a duré ce plan. Le 4 mai 2014, le Premier ministre, Pedro Passos Coelho, annonce que son gouvernement va « mettre fin, à la date prévue, à l'assistance financière⁵ ». Fort de son retour à la croissance, le pays renonce même – à l'instar de l'Irlande en décembre 2013 – à bénéficier d'une ligne de crédit de sécurité, ce qui doit lui permettre d'emprunter sur les marchés financiers.

Des réformes visant à gommer les inégalités

Parmi les pays européens qui ont eu recours à une assistance financière, le Portugal a été considéré par de nombreux observateurs (dont l'Allemagne qui s'en fait régulièrement l'écho et cite souvent le pays en exemple⁶) comme l'élève modèle pour la mise en œuvre de son plan de réformes. L'économiste Ludovic Subran indique que les exigences de la Troïka ont été « appliquées à la lettre⁷ ». Ce sont plus de 400 mesures qui ont été prises depuis le début du plan, au prix d'énormes sacrifices pour les citoyens et les employés publics.

Au titre des réformes emblématiques, on notera celle relative à la libéralisation du marché de l'emploi⁸. Jusqu'en 2011, le Portugal était – selon le classement annuel réalisé par la Heritage Foundation⁹ – l'un des pays disposant d'un droit du travail le plus protecteur au monde. Le gouvernement a :

- aligné les indemnités de licenciement des contrats à durée indéterminée sur ceux à durée déterminée, de mettre en place une dégressivité et de baisser le plafond (à 2,5 fois le taux de base de l'aide sociale, soit 1 048 euros) ;
- introduit d'autres critères en cas de licenciement que celui de l'ancienneté, seul reconnu jusqu'alors ;

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/corrective_arm/index_en.htm

² http://economico.sapo.pt/public/uploads/memorandotroika_04-05-2011.pdf

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122047.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm

⁵ <http://www.reuters.com/article/2014/05/04/us-portugal-bailout-idUSBREA4309H20140504#yooL7FRIOZGqYveD.97>

⁶ <http://www.zeit.de/news/2014-06/24/deutschland-gauck-lobt-reformerfolge-in-portugal-24175214>

⁷ http://www.lemonde.fr/argent/article/2015/10/02/le-portugal-a-applique-a-la-lettre-les-reformes-exigees-par-la-troika_4781588_1657007.html

⁸ http://www.lesechos.fr/27/02/2015/LesEchos/21887-038-ECH_quand-les-reformes-du-marche-du-travail-reduisent-le-chomage.htm

⁹ <http://www.heritage.org/index/country/portugal>

- privilégié les négociations individuelles aux accords collectifs, en limitant notamment les « extensions administratives » qui permettaient à toutes les entreprises d'un secteur de bénéficier des conventions salariales négociées par l'une d'entre elles.

Cette politique active de l'emploi a, certes, entraîné une reprise de l'activité économique¹⁰ et contribué à inverser la courbe du chômage¹¹, qui restait l'un des derniers « points faibles » relevés par les créanciers. Mais cette baisse est aussi la conséquence d'un exil croissant (485 000 départs en 4 ans, soit près de 5 % de la population), qui touche notamment les jeunes diplômés. Ils sont de plus en plus nombreux, chaque année, à partir s'installer dans des pays où leur langue est parlée (Angola, Brésil, Mozambique)¹².

Le secteur public et ses agents en première ligne

Réduire le poids des dépenses publiques constituait l'autre priorité du plan de rigueur. En ce qui concerne l'emploi public, certaines dispositions importantes avaient déjà été adoptées avant 2011 (premier gel des rémunérations en 2002, convergence du système de protection sociale du public vers le régime général en 2005, limitation du statut de fonctionnaire aux 15 % des personnels exerçant des fonctions souveraines, puis évolution de carrière non plus basée sur l'ancienneté mais sur la performance en 2009), mais le pays a dû faire de nouvelles propositions, qui se sont concrétisées par un vaste plan de départs volontaires à l'automne 2013 (100 000 agents concernés) et des baisses de rémunération successives (allant de 2,5 à 12 % selon le niveau de revenus)¹³.

Mais c'est avec le Tribunal constitutionnel que le gouvernement a surtout dû composer. La plus haute instance judiciaire a pris parti dans le débat relatif à la modernisation de l'État et à l'assainissement des comptes publics en adoptant un positionnement économique¹⁴. Concrètement, le tribunal affirme que : « Une différence de traitement à l'endroit des employés du secteur public ne peut continuer à être justifiée par l'idée que les mesures de réduction des rémunérations sont plus efficaces que d'autres mesures alternatives de contention des coûts ». Il a invalidé :

- en avril 2013, la suppression du versement des 13^e et 14^e mois aux agents publics pour la cause de rupture d'égalité avec le secteur privé, où le cumul d'activité est autorisé ;
- en décembre 2013, la baisse de 10 % des retraites des fonctionnaires ;
- en juin 2014, la diminution des salaires supérieurs à 675 euros, mais sans effet rétroactif pour cette mesure entrée en vigueur au début de l'année ;
- en septembre 2015, le passage aux 40 heures hebdomadaires dans les collectivités locales, pour le motif de violation du principe d'autonomie de celles-ci dans leur négociations collectives.

Après avoir augmenté la fiscalité¹⁵, le Portugal a entrepris un vaste plan de privatisations. Il s'est séparé, en 2014, des fournisseurs d'énergie EDP et REN, puis du groupe postal CTT. Cette année, il a cédé la compagnie aérienne nationale TAP en juin (après un premier échec) puis, en septembre, les métros de Lisbonne et Porto, qui étaient encore la propriété de l'Etat central. Le pays a également renégocié les contrats de ses concessions autoroutières.

Un pays très divisé quant aux choix à faire pour son avenir

Le 4 octobre, les citoyens étaient appelés aux urnes pour élire leur représentation nationale. Le résultat de ce scrutin, qui complique la constitution d'un nouveau gouvernement, est finalement le reflet du paradoxe qui existe aujourd'hui entre des indicateurs économiques très encourageants et le ressenti d'une population qui estime avoir atteint les limites de ce qu'elle pouvait accepter en matière de restrictions¹⁶.

Le Premier ministre sortant promettait d'infléchir le régime d'austérité à compter de 2019. Deux semaines après que son parti soit arrivé en tête aux élections (mais sans majorité absolue) et qu'il ait été reconduit à ses fonctions par le président de la République, son adversaire, Antonio Costa, maire de Lisbonne, a formé une grande coalition de gauche et s'est vu confier, le 23 novembre, le mandat de constituer un gouvernement, à la seule condition de « poursuivre les efforts pour trouver une solution gouvernementale durable, crédible et stable¹⁷ ».

Jean-François Adrian

¹⁰ <http://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Portugal>

¹¹ 11,9 % fin juin 2015 (17,5 %, au plus fort au début 2013).

¹² http://www.franceo.fr/emissions/investigations/saudade-l-exil-des-portugais_280275

¹³ http://www.lesechos.fr/26/02/2014/LesEchos/21635-033-ECH_peninsule-iberique---les-fonctionnaires-touche-de-plein-fouet-par-l-austerite.htm

¹⁴ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/home.html>

¹⁵ Le taux moyen d'imposition est passé de 33,4 à 37,1 % en quatre ans et la TVA a été portée à 23 %.

¹⁶ http://www.liberation.fr/planete/2015/10/27/l-impasse-politique-au-portugal-source-d-inquietude-en-europe_1409233

¹⁷ <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=98124>