

La fragile embellie de l'économie portugaise

Depuis l'accession au pouvoir du gouvernement socialiste en 2015, l'économie portugaise a retrouvé des couleurs. Après avoir été durement frappé par la crise économique et financière de 2008, puis par des mesures d'austérité, le pays affiche aujourd'hui de nombreux indicateurs positifs grâce à des mesures sociales et à un environnement économique favorable. Une bonne santé qui cache tout de même certaines fragilités.

Par Morgane Pellennec

Le programme du gouvernement veut tourner la page de l'austérité. Lors de son discours inaugural, le 26 novembre 2015, le Premier ministre António Costa affiche son désir d'en finir avec les politiques de rigueur qui corsèrent l'économie depuis 2008, année du début de la crise financière mondiale, suivie deux ans plus tard par celle de la zone euro, qui est liée à la dette publique des États qui la composent. Deux chocs pour le Portugal, dont l'économie est stagnante depuis le début du millénaire et qui tente dès lors de rassurer les marchés.

Les finances se dégradent et le déficit se creuse. Sous la pression des marchés et de Bruxelles, le gouvernement socialiste adopte alors, à partir de 2010, quatre plans d'austérité. Privatisations, hausses de la

TVA et d'impôts directs, diminution des dépenses publiques, baisse du nombre de fonctionnaires et de leurs salaires, plafonnement des aides sociales... En un an, les mesures s'accumulent, toujours plus drastiques. L'Union européenne, qui avait été une « bouffée d'oxygène » pour le Portugal lors de son adhésion en 1986 (voir encadré p. 101), désormais l'étouffe.

Le pays, qui refusait un plan de sauvetage, finit par céder. L'UE et le Fonds monétaire international (FMI) lui octroient en mai 2011 une aide de 78 milliards d'euros sur trois ans. En échange, le Portugal s'engage à adopter de nouvelles réformes pour redresser ses finances publiques et sortir de la récession. Dès lors, la troïka (Banque centrale européenne, Commission européenne et FMI), qui supervise le plan, impose un régime drastique à un

pays déjà très fragile économiquement. Suivent quatre années d'une politique rigoriste, menée par une coalition de centre droit unissant le Parti social-démocrate (PSD) et le Centre démocratique et social (CDS).

En 2015, le socialiste António Costa accède au pouvoir, avec l'appui inédit du Bloc de gauche et du Parti communiste (voir encadré p. 102). Poussé par sa gauche, il revient progressivement sur de nombreuses mesures prises par son prédécesseur. La partie des salaires des fonctionnaires qui avait été amputée est rétablie, le pays renoue avec les trente-cinq heures de travail hebdomadaire – passées à quarante sous le gouvernement précédent –, les pensions de retraite sont réévaluées, le salaire minimum est augmenté à plusieurs reprises – jusqu'à atteindre 600 euros par mois le 1^{er} janvier 2019 –, les quatre jours fériés qui ne l'étaient plus le redeviennent, etc.

« Le gouvernement d'António Costa a mené une politique de relance par la consommation, synthétise Dany Lang, maître de conférences en économie à l'université Paris 13 et membre des Économistes atterrés. C'est une politique keynésienne, qui va complètement à l'encontre de ce que préconisait la troïka et qui porte ses fruits ! L'augmentation du salaire minimum, la revalorisation des pensions de retraite, etc. ont permis l'augmentation des revenus des ménages, et in fine du pouvoir d'achat. C'est intéressant de voir qu'un pays qui décide d'augmenter ses salaires et ses prestations sociales se porte mieux, y compris en matière de déficit et de dette publics. » Mais le changement n'a pas été radical. « Les mesures fiscales en faveur des plus aisés prises par les gouvernements précédents n'ont pas été abolies et le pays aurait besoin d'une politique

industrielle forte, difficile à mener dans le cadre des traités européens », nuance l'économiste.

La politique budgétaire du gouvernement socialiste reste très restrictive et, selon des observateurs de tous bords, la baisse du déficit s'est faite en partie au détriment des investissements publics. « Le ministre des Finances Mário Centeno brandit le déficit budgétaire, qui avoisine les 0%, comme un trophée, mais il omet de dire qu'en contrepartie il y a des déficits d'investissement abyssaux dans les systèmes de santé, d'éducation, d'infrastructure, de transport, bref dans tout ce qui peut assurer l'avenir du pays et le bien-être de la population », résume Cristina Semblano, économiste et membre du bureau national du Bloc de gauche. Un propos appuyé par André Veríssimo, directeur du quotidien économique libéral *Jornal de Negócios*. « Comme l'avait promis le Premier ministre, les gens paient moins de taxes directes, les prestations sociales ont été restaurées et les salaires augmentés. Mais cela a été possible parce que le gouvernement a gelé une partie des dépenses publiques et que les investissements de l'État sont très faibles. Depuis deux ans, le sujet devient particulièrement sensible car les effets du manque chronique d'investissements commencent à se faire sentir et à causer des problèmes dans les hôpitaux, le réseau ferroviaire, etc. »

Les investissements étrangers, eux, ont nettement augmenté. Avec le tourisme et l'export, c'est l'un des secteurs qui soutient largement le dynamisme de l'économie portugaise. Les gouvernements actuels et précédents ont mené une politique volontariste d'attractivité et de compétitivité qui séduit les investisseurs, qui profitent par ailleurs du faible coût du travail et d'une fiscalité allégée. Résultat, les

LE TOURISME
EST L'UN DES
SECTEURS
QUI A LE PLUS
CONTRIBUÉ À LA
RELANCE.

LES MESURES DU
GOUVERNEMENT
COSTA ONT
FAIT BAISSER
LÉGÈREMENT
LES INÉGALITÉS
ET LE TAUX DE
PAUVRETÉ.

investissements ont connu une hausse de 8,3% entre 2016 et 2017. Profitant du statut de « résident non habituel » et de ses avantages fiscaux ou du « Golden Visa », titre de séjour officiel accordé aux investisseurs issus de pays non-membres de l'UE, actifs et retraités étrangers investissent notamment beaucoup dans l'immobilier. Depuis 2014, ces investissements croissent de 9% en moyenne par an. Mais le bonheur des investisseurs fait le malheur des nombreux Portugais qui peinent à se loger, notamment dans les grandes villes.

Avec les investissements, le tourisme est l'un des secteurs qui a le plus contribué à la relance. Grâce à des campagnes de communication efficaces, à des prix compétitifs et au fait que les voyageurs ont délaissé certaines destinations concurrentes pour des questions de sécurité, le nombre de visiteurs n'a cessé d'augmenter depuis 2010. En 2018, les recettes du tourisme dans le PIB se sont élevées à 8,2% (4 points de plus qu'en 2009) et les 16 milliards d'euros générés ont représenté une augmentation de 9,6% par rapport à l'année précédente. Selon le Conseil mondial du voyage et du tourisme, au Portugal, un euro sur cinq vient du tourisme. Et, d'après un rapport de l'Organisation mondiale du tourisme, le Portugal est le deuxième pays de l'OCDE le plus dépendant du tourisme, derrière l'Espagne. Une dépendance qui le rend particulièrement vulnérable aux évolutions du secteur.

Enfin, le Portugal s'est largement tourné vers l'export. Il s'est ouvert au marché extérieur pour relancer et conforter son développement, mais a également opéré une montée en gamme de ses produits afin d'être moins dépendant des prix. Au cours des cinq dernières années, les

exportations ont enregistré des taux de croissance annuels moyens de 4,2%. Aujourd'hui, le poids des exportations dans le PIB représente 44%, contre 28% il y a dix ans. Le fait que le Portugal exporte majoritairement vers l'UE le rend toutefois particulièrement dépendant de la conjoncture économique de la zone.

Peu à peu, tous les indicateurs économiques sont passés au vert, soutenus par ailleurs par un environnement économique international favorable. Le déficit public, qui avait atteint 6,4% du PIB en 2012, devrait être proche de 0% en 2019. Le taux de croissance, indice de l'augmentation des richesses, a culminé à 2,8% en 2017, avant de ralentir (1,9% prévu en 2019). Le taux de chômage a considérablement baissé, passant de 17,5% au printemps 2013 à 6,3% en février 2019. En mai 2017, l'ancien ministre des Finances allemand Wolfgang Schäuble, célèbre pour ses politiques très rigoureuses, surnommé M. Centeno le « Cristiano Ronaldo de l'Ecofin » – la formation qui rassemble les ministres de l'Économie et des Finances des vingt-huit États membres –, en référence au célèbre et talentueux joueur de football portugais. En décembre de la même année, M. Centeno est « adoubé » et devient président de l'Eurogroupe. Mais l'embellie économique ne masque pas certaines fragilités.

« La politique du gouvernement socialiste n'a pas modifié les faiblesses structurelles de l'économie, expose Cristina Semblano. Le modèle se base sur des productions à faible valeur ajoutée et sur de bas salaires. La majorité des emplois créés correspond à du travail précaire, peu qualifié, que permet un code du travail – démantelé par le gouvernement précédent – qui exerce une pression à la baisse sur les salaires. » En échange du plan de sauvetage financier,

le Portugal s'était notamment engagé à réformer le marché du travail pour le rendre plus flexible. Assouplissement de la procédure de licenciement, réduction de coût du travail, baisse des allocations-chômage, entre autres, devaient restaurer la compétitivité et promouvoir la création d'emplois. Le gouvernement d'António Costa n'est pas revenu sur ces réformes.

La reprise économique a effectivement permis la création de plus de 351 000 emplois entre 2014 et 2017. Mais le quinquennat précédent en avait vu disparaître près de 630 000. Avec la création de 44 000 emplois en 2017, le tourisme a largement participé à la baisse du chômage. Cette même année, il employait 8,2% de la population active. Mais le secteur génère de nombreux emplois précaires et peu qualifiés. En 2018, près de 900 000 travailleurs étaient sous contrats atypiques (temps partiel, CDD...). Le nombre de travailleurs précaires a alors atteint son plus

haut niveau depuis 2011, date à laquelle l'Institut national de la statistique portugais a commencé à compiler des chiffres sur le sujet.

Les mesures du gouvernement Costa ont tout de même fait baisser légèrement les inégalités et le taux de pauvreté. En 2017, 17,3% des Portugais vivaient sous le seuil de pauvreté. Ils étaient 19,5% en 2013. « Les politiques du gouvernement actuel ont renversé la tendance et stoppé l'évolution des taux de pauvreté et d'inégalité, observe Renato Miguel do Carmo, sociologue à l'Institut universitaire de Lisbonne. Mais les changements ne sont pas radicaux, parce que les facteurs qui contribuent à la montée des inégalités, la flexibilisation et la précarisation de l'emploi notamment, sont restés les mêmes. Le gouvernement essaye d'agir dans le secteur public mais il ne peut pas réguler le privé. » L'Institut national de la statistique a récemment souligné que la répartition des revenus dans le pays restait « assez asymétrique ».

Le Portugal et l'Europe

Le 25 avril 1974, des militaires portugais renversent le régime autoritaire salazariste, en place depuis plus de quarante ans. Trois ans plus tard, le gouvernement de Mário Soares dépose la candidature du Portugal pour une adhésion à l'Union européenne. Le pays entre dans l'UE le 1^{er} janvier 1986, ce qui participe à son développement économique. « L'Europe a été une bouffée d'oxygène considérable pour le pays, rappelle l'historien Yves Léonard, spécialiste du Portugal. L'adhésion à l'UE a permis non seulement au pays de rattraper ses retards de développement mais aussi à la population d'accéder à une image un peu irréaliste et onirique de la

modernité. » Le Portugal rénove ses infrastructures et restructure certains des secteurs traditionnels de son économie (textile, vin, pêche...). « Les années 1990 sont une décennie un peu dorée, poursuit l'historien. Les taux de croissance sont supérieurs à ceux des autres États membres, le dynamisme est salué par tous et le pays est qualifié de « bon élève de l'Europe ». » C'est aussi une libéralisation rapide du pays, et un « démantèlement au coup par coup d'un modèle économique centré sur l'État », selon les termes d'Alan Stoleroff, professeur de sociologie qui signe un chapitre du livre *Political Institutions and Democracy in Portugal* d'António Costa Pinto.

La geringonça, le « bidule » qui fonctionne

Après avoir gouverné le Portugal de 2011 à 2015, la coalition du Premier ministre sortant Pedro Passos Coelho (Parti social-démocrate, de centre droit) et des chrétiens-démocrates emporte les élections législatives le 4 octobre 2015. Avec 38,6% des voix, elle reste toutefois loin de la majorité absolue. Après de laborieuses tractations, le Parti socialiste, le Bloc de gauche, le Parti communiste et le Parti écologiste « Les Verts » négocient une alliance inédite et font tomber le gouvernement de droite, devenu minoritaire au Parlement. Ainsi naît la geringonça, terme qui peut être traduit par le « bidule », le « truc » ou le « machin ». Les quatre partis se retrouvent autour d'un programme qui entend « tourner la page de l'austérité ». Depuis la Constitution de 1976 jusqu'aux élec-

tions de 2015, le Portugal avait toujours été gouverné par des exécutifs dirigés par le Parti socialiste (gauche et centre gauche) et le Parti social-démocrate (centre droit), avec différentes combinaisons. Ni le Parti communiste portugais, ni le Bloc de gauche (gauche radicale), ni Les Verts n'avaient fait partie d'un gouvernement ou ne l'avaient soutenu. Depuis la fin de la dictature, socialistes et communistes étaient en guerre. « *Et, surpris, le pays a vu naître la geringonça* », titrait en mai 2017 le *Jornal de Negócios*, journal économique d'orientation libérale. « *Personne ne l'avait prédit, beaucoup l'ont maudit, mais après un an et demi, il était difficile d'imaginer un meilleur équilibre. L'économie croît bien, les comptes sont sous contrôle.* »

De nombreux défis subsistent, selon l'aveu de M. Centeno lui-même, qui a écrit en juin 2018 un article pour *VoxEU.org*, le portail politique du Centre for Economic Policy Research, centre de recherche en économie basé à Londres. « *Les stocks de dette privée et publique restent élevés. Des économies supplémentaires, internes et externes, sont nécessaires. Le chômage des jeunes et le chômage de longue durée ne sont pas encore revenus à leurs niveaux d'avant-crise. Le secteur financier a encore du chemin à parcourir pour retrouver sa santé. Pour maintenir les finances publiques sur une trajectoire de consolidation, les dépenses publiques devront continuer à être gérées avec beaucoup de soin.* »

Le gouvernement actuel a trouvé un équilibre fragile entre la bonne gestion des finances publiques et l'augmentation du pouvoir d'achat des Portugais. Une politique qui a pris quelques libertés avec le cadre libéral européen, sans toutefois s'en affranchir vraiment. La politique économique qui sera menée ces quatre prochaines années pourra être esquissée par les Portugais eux-mêmes, qui, après avoir donné une majorité de 33% au Parti socialiste aux élections européennes du 26 mai dernier – contre 22% au Parti social-démocrate, de centre droit, et 10% au Bloc de gauche –, sont appelés à voter aux élections législatives en octobre prochain. ●

Le patron ? Le consommateur

Permettre aux consommateurs d'acheter les produits qu'ils souhaitent et aux producteurs de vivre correctement de leur activité, c'est l'ADN de la marque « C'est qui le Patron?! », cofondée par Laurent Pasquier.

Par Séverine Charon

Les produits de « la marque du consommateur » sont faciles à repérer sur les rayons de supermarchés : la briquette de lait est bleue, celle de jus de pomme verte, la motte de beurre est jaune... le tout fièrement estampillé « C'est qui le patron?! ». La coopérative née en 2016 à l'initiative de Laurent Pasquier et Nicolas Chabanne se base sur un principe simple : proposer un produit qui satisfait à un cahier des charges établi par le consommateur en termes de prix, de composition, de provenance... et qui assure un revenu décent à son producteur.

Pourtant, rien ne destinait Laurent Pasquier à faire bouger les lignes dans l'agro-alimentaire. Doué en maths, ce fils de cadres qui grandit en banlieue parisienne enchaîne bac scientifique, école d'ingénieur et DEA de microélectronique. Ses études terminées en 1998, il rejoint le laboratoire de recherche du groupe Philips. Une seule ombre au tableau : le monde des nouvelles technologies dans lequel il travaille se restructure à marche forcée. « *En douze ans comme ingénieur, j'ai vécu huit plans sociaux*, raconte-t-il. *Mon travail*

me plaisait, mais l'ambiance était devenue franchement délétère. »

En 2008, alors que les risques liés à la malbouffe sont de plus en plus pointés du doigt, le désormais jeune père fait les courses familiales, et il est soucieux de ce que mangent ses enfants. « *Je regardais les étiquettes des produits au supermarché, et je réalisais que je ne disposais guère que du prix et de la marque pour choisir* », explique-t-il. Et une question germe dans son esprit : comment faire le meilleur choix et le faire de façon raisonnée sur la base d'arguments objectifs ?

Il s'attelle au sujet en bon cartésien qu'il est et étudie les étiquettes et les estampilles, compulse données publiques et valeurs nutritionnelles et fabrique une base de données. Puis il crée une grille d'évaluation des produits alimentaires en fonction du prix, de la composition, de la valeur nutritionnelle, de l'origine géographique... Les amis à qui il parle de ce drôle de passe-temps lui disent qu'eux aussi aimeraient disposer d'un outil qui leur permettrait d'y voir plus clair pour acheter les produits alimentaires en fonction de leurs critères.