



**L'IMPACT DES MESURES ANTI-CRISE  
ET LA SITUATION SOCIALE  
ET DE L'EMPLOI: PORTUGAL**  
ÉTUDE



*Comité économique et social européen*

# L'incidence des mesures "anti-crise" et la situation sociale et du chômage

## PORTUGAL

José Castro Caldas<sup>1</sup>

### Résumé

Pour les institutions européennes, la "grande récession" a officiellement débuté en mars 2008, lorsque, pour la première fois, le mot "crise" a été inscrit dans les conclusions du Conseil européen (CE, mars 2008). Durant les quatre années qui se sont écoulées depuis lors, la réponse européenne à cette crise n'a pas été univoque, l'analyse des documents de l'Union européenne ayant permis d'identifier au moins trois phases distinctes.

Durant la première phase (de mars 2008 à décembre 2008), dite "phase financière", la préoccupation dominante a été la stabilité du système financier. La deuxième phase (de décembre 2008 à février 2010), dite "phase économique", s'est caractérisée par la tentative de conjurer la récession économique en recourant (temporairement) à des politiques budgétaires expansionnistes. La troisième phase (de février 2010 à aujourd'hui), dite "phase budgétaire", correspond au déplacement du centre des préoccupations de la relance économique vers la stabilité de l'euro et de la zone euro en vue de regagner la "confiance des marchés", au moyen d'un assainissement budgétaire coordonné dans toute l'Union.

Lors de chacune de ces phases, la réponse européenne a déterminé de facto les politiques nationales. Dans le cas du Portugal, les différents "paquets" de mesures "anti-crise", annoncés et partiellement mis en œuvre par les gouvernements aux diverses phases de la crise, sont des transpositions presque littérales des politiques européennes<sup>2</sup>. Le présent rapport a pour objet d'identifier et de caractériser chacun de ces paquets et de vérifier leur incidence économique et sociale entre le début de 2008 et la fin de 2011.

Lors de la phase financière de la crise, au dernier trimestre de 2008, le gouvernement portugais a adopté une "Initiative pour le renforcement de la stabilité financière (IRSF)" destinée à renforcer les institutions financières. Lors de la phase économique, en janvier 2009, le gouvernement a répondu aux appels des institutions européennes avec l'"Initiative pour l'investissement et l'emploi". La phase budgétaire a débuté au Portugal en mars 2010 avec le "Programme de stabilité et de croissance", connu sous l'acronyme PEC I. À ce programme devaient succéder, le 13 mai 2010, un nouveau paquet (PEC II), le budget 2011 (PEC III) et des protocoles d'accord conclus avec la troïka FMI/UE/BCE.

Dans l'ensemble, les paquets de mesures de la dernière phase visaient presque exclusivement à contenir le déficit et à contrôler la dette publique en procédant: à la compression des charges salariales de l'administration publique et des systèmes publics de pensions; à la réduction des coûts de fonctionnement de l'État et des prestations sociales; au gel des investissements publics; à la réduction des transferts vers les entreprises publiques et à la "rationalisation" du réseau de services publics; à la réduction des avantages fiscaux; à l'augmentation des taux d'imposition directe et indirecte et au prélèvement de nouvelles taxes extraordinaires ainsi qu'à l'accélération du programme de privatisations.

La crise financière a commencé à se faire ressentir au Portugal au début de 2008 avec un important resserrement du crédit et l'effondrement de deux banques privées. Les conséquences économiques ont frappé le pays en même temps qu'une baisse du taux de croissance qui s'est prolongée tout au long de 2008 et jusqu'au premier trimestre 2009. La relance s'est amorcée au deuxième trimestre 2009, tendance qui s'est maintenue jusqu'au premier trimestre 2010. Toutefois, dès le deuxième trimestre 2010, elle s'est inversée et la récession s'est à nouveau installée en 2011. On ne peut manquer de noter la correspondance entre cette dynamique ondulatoire du produit et les différentes phases identifiées ci-dessus, qui peut indéniablement être attribuée, du moins en partie, aux politiques économiques mises en place et aux inflexions qui s'en sont suivies.

Certaines autres tendances sont en revanche restées inchangées depuis le début de 2008 jusqu'à aujourd'hui. C'est le cas: premièrement, du déficit et de la dette publique, dès lors que,

<sup>1</sup> Centre d'études sociales de l'université de Coimbra, Portugal

<sup>2</sup> Les "mesures anti-crise" sont considérées ici comme étant les mesures politiques présentées et justifiées par les autorités pour faire face à la situation exceptionnelle découlant de la grande récession.

durant toute cette période, le déficit public est resté élevé et la dette publique a continué de s'amplifier; deuxièmement: de la hausse ininterrompue du chômage; troisièmement, de l'augmentation du nombre de personnes n'ayant pas accès aux régimes de protection sociale; quatrièmement, de la réduction des prestations publiques dans divers domaines; et, cinquièmement, de l'accroissement des inégalités.

L'évolution constatée fin 2011 souligne une aggravation de ces tendances, auxquelles vient s'ajouter une diminution marquée du revenu disponible des ménages faisant suite à la contraction de la consommation privée qui s'en est suivie. Compte tenu de la réduction permanente des investissements publics et privés et de la chute prévisible des exportations, le scénario qui se dessine est celui d'une récession profonde qui non seulement compromet la réalisation des objectifs poursuivis en matière de déficit et de dette, mais augure aussi d'une crise sociale sans précédent dans l'histoire récente. La perte de confiance dans les partis politiques traditionnels annonce également une crise politique, une crise de la représentation démocratique, dont les conséquences sont imprévisibles.

### **1. Des turbulences financières à la crise de l'euro: les trois phases d'une crise européenne**

Entre mars 2008 et décembre 2008, lors de la "phase financière" de la crise européenne, les institutions de l'Union européenne ont fait face à la crise comme s'il s'agissait de "turbulences financières" (CE, mars 2008) et se sont surtout consacrées à élaborer des mesures visant à "empêcher toute faillite" du système financier (ZE, octobre 2008). Lors du sommet des pays de la zone euro et du Conseil européen des 12 et 15-16 octobre 2008 (ZE, octobre 2008, CE, octobre 2008), un appel a été lancé en vue d'une plus grande concertation afin de "restaurer la confiance et un fonctionnement normal du système financier" (ZE, octobre 2008). La situation du système bancaire était au centre de toutes les attentions. Le Conseil européen s'est alors engagé à "soutenir les principales institutions financières, [...] éviter les faillites et [...] protéger les dépôts des épargnants" (CE, octobre 2008), en soutenant les mesures prises par les dirigeants de la zone euro, notamment la décision d'émettre des garanties publiques capables de couvrir l'émission de la dette senior par les banques et de les recapitaliser lorsque cela s'avère nécessaire.

Cette "phase financière" de la crise a pris fin soudainement pour faire place à la "phase économique", lorsque le Conseil européen du 12 décembre 2008 s'est finalement aperçu que la crise était aussi économique. "La crise financière frappe maintenant l'économie. La zone euro, voire l'Union toute entière, sont menacées de récession", peut-on lire dans le communiqué de la Présidence (CE, décembre 2008). L'Europe, lit-on aussi dans ce même communiqué, doit agir à l'unisson "pour éviter une spirale récessive et soutenir l'activité économique et l'emploi".

La justification de ce changement de direction résidait dans le déplacement de l'épicentre de la crise des États-Unis vers l'Europe et des marchés financiers vers l'économie. En octobre 2008, la Hongrie, l'Islande et l'Ukraine, déjà confrontées à des crises bancaires et de change, avaient fait appel au FMI. En novembre, la zone euro est officiellement entrée en récession technique.

Il était donc urgent de parachever les mesures visant à sauver le système bancaire grâce à un "plan européen de relance économique" mobilisant 1,5 % du PIB de l'Union. Le Conseil a demandé aux États membres d'adopter de façon coordonnée des mesures de soutien à la demande (limitées dans le temps et ciblées sur les secteurs le plus touchés), au moyen d'une augmentation des dépenses publiques, de réductions de la pression fiscale et des charges sociales, ainsi que d'aides directes aux ménages et aux PME.

Le Conseil, "conscient que ces dernières [les mesures du plan de relance] creuseront temporairement les déficits" réaffirmait son engagement en faveur de finances publiques soutenables, en invitant les États membres à "revenir dès que possible [...] vers leurs objectifs budgétaires de moyen terme", mais seulement lorsque "le retour vers le chemin de la croissance et de la création d'emplois" serait assuré (CE, décembre 2008).

Au Conseil des 19 et 20 mars (CE, mars 2009), le plan européen de relance économique était déjà estimé à 3,3 % du PIB de l'Union et, au Conseil des 18 et 19 juin (CE, juin 2009), il s'élevait déjà à 5 % du PIB en 2009-2010. Ce même Conseil a été l'occasion de réaffirmer sa détermination "à faire le nécessaire pour rétablir l'emploi et la croissance". Néanmoins, en même temps, une certaine tension commençait à se faire ressentir entre l'assainissement budgétaire et les politiques d'incitation, si bien qu'il s'est avéré nécessaire de "préparer une stratégie de sortie fiable et crédible".

Six mois plus tard, les 10 et 11 décembre 2009 (CE, décembre 2009), le Conseil ce qui suit: "la situation économique commence à montrer des signes de stabilisation [...] et la confiance s'améliore". Il signalait, par ailleurs, que les incertitudes demeuraient et que les "politiques

engagées pour soutenir l'économie devraient être maintenues et ne devraient cesser que lorsque la reprise sera pleinement assurée" (CE, décembre 2009), ce qui ne l'empêchait pas pour autant d'évoquer des "stratégies de sortie" plus résolument que jamais, dans une section propre de ses conclusions, où il indiquait que l'"assainissement budgétaire devrait être entamé au plus tard en 2011".

Il n'a cependant pas fallu attendre 2011 pour assister à une "sortie" soudaine, autrement dit à un retour précipité à l'"assainissement budgétaire". Le 11 février 2010, les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro affirmaient: "Les États membres de la zone euro prendront des mesures déterminées et coordonnées, si nécessaire, pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble" (ZE, février 2010). Lors de sa réunion des 25 et 26 mars 2010 (CE, mars 2010), le Conseil exigeait déjà "une meilleure discipline budgétaire" et constituait un groupe de travail chargé de présenter les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif d'un nouveau cadre de discipline budgétaire. La "stratégie de sortie" a subitement été imposée par la relance, donnant lieu au début de la phase "budgétaire". Les événements en Grèce venaient justifier ce nouveau virage.

Durant cette phase, l'euro et sa pérennité, dans un contexte où, tout d'abord, la Grèce, puis l'Irlande et enfin le Portugal se sont vu interdire l'accès aux marchés pour refinancer leur dette souveraine, sont devenus des sources de préoccupation. Néanmoins, la crise n'est pas considérée par les institutions européennes comme une "crise de l'euro", provoquée par une structure déficiente, mais plutôt comme une "crise de la dette souveraine", découlant du manque de discipline budgétaire de certains pays périphériques et susceptible de se propager à la zone euro dans son ensemble et d'en compromettre la stabilité. Cette interprétation soutient par conséquent une approche fondée sur le renforcement de la discipline budgétaire dans toute la zone euro en vue de regagner la confiance des marchés, et sur l'isolement des pays périphériques qui se verraient privés des liquidités injectées par les fonds de l'Union et du FMI et contraints à l'"austérité" et à l'"ajustement structurel".

Conformément à la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 4 février 2011 (ZE, février 2011), il était devenu nécessaire d'élaborer un "nouveau cadre pour la gouvernance économique" afin de garantir, dans le contexte de l'assainissement budgétaire renforcé, "une qualité nouvelle à la coordination des politiques économiques dans la zone euro pour améliorer la compétitivité, ce qui conduirait à un degré de convergence plus élevé sans porter atteinte au marché unique". La compétitivité et la convergence seraient complémentaires à la discipline budgétaire et passeraient, dans l'optique prédominante des institutions européennes lors de cette phase, par des "réformes structurelles visant la croissance", à savoir, par des mesures d'assouplissement du marché de travail et de libéralisation des marchés des services et des produits.

La gouvernance économique, les mécanismes "pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble" (CE, octobre 2010) – le Fonds européen de stabilité financière en premier lieu et le mécanisme européen de stabilité ensuite – parallèlement au renforcement de la stabilité du système financier, sont présentés comme les trois axes de la stratégie européenne.

Sous la pression exercée par l'approfondissement de la crise et la nécessité d'e des signaux de fermeté à l'attention des marchés, les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro ont conclu, le 11 mars 2011, un pacte pour l'euro "allant au-delà de ce qui existe déjà" (ZE, mars 2011) dans l'intégration de ces trois axes, lequel renferme des mesures visant à accroître la compétitivité, à favoriser l'emploi, à mieux contribuer à la viabilité dans la durée des finances publiques et à renforcer la stabilité financière. Ce pacte pour l'euro a dû être rebaptisé "Pacte pour l'euro plus" après l'adhésion de certains pays membres de l'UE extérieurs à la zone euro.

En octobre 2011, avec l'Espagne et l'Italie figurant déjà sur la liste des pays sujets aux "tensions sur les marchés de la dette souveraine" (CE, octobre 2011), le Conseil européen a adopté de nouvelles mesures visant à coordonner les politiques économiques "au niveau de l'UE [...] avant l'adoption des décisions à l'échelle nationale" (CE, octobre 2011). Début décembre 2011, face à la reconnaissance "de la détérioration de la situation économique et financière" (CE, décembre 2011), la gouvernance économique a été élevée au rang d'"Union de stabilité budgétaire" ou de "Pacte budgétaire", impliquant une règle budgétaire énonçant la nécessité, pour les pays membres, d'introduire dans leur constitution une référence à un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB nominal, et des sanctions automatiques en cas de dépassement de la limite de 3 % du PIB pour le déficit.

### **1. Les trois phases de la crise au Portugal et les paquets de mesures anti-crise respectifs**

Les trois phases de la crise européenne ont été directement reflétées au Portugal dans les différents paquets de "mesures anti-crise", annoncés et partiellement mis en œuvre entre 2008 et aujourd'hui.

Durant la phase financière de la crise, dans le courant du dernier trimestre 2008, le gouvernement portugais a approuvé une "Initiative pour le renforcement de la stabilité financière, IRSF)", résumée dans le tableau 1, destinée à renforcer les obligations d'information et de transparence des institutions financières et la garantie des dépôts, ainsi qu'à octroyer des garanties de l'État aux banques et à renforcer leur solidité financière (PEC 2008-2001, révision de janvier 2009).

<b>Renforcement des obligations d'information et de transparence</b>	(i) Fourniture d'informations aux autorités de surveillance; (ii) renforcement des informations disponibles sur les produits financiers complexes; (iii) obligation de communiquer les participations détenues aux autorités de surveillance; (iv) élargissement de la responsabilité des personnes morales; (v) systématisation des normes et renforcement des compétences du Conseil national de surveillance financière.	Décret-loi n° 211-A/2008, du 3 novembre 2008
<b>Révision du régime de sanctions</b>	(i) Actualisation des sanctions pénales et administratives; (ii) règles sur la politique de rémunération des membres des organes d'administration et de surveillance.	Loi n° 28/2009
<b>Renforcement de la garantie des dépôts</b>	Modification de la limite de couverture de 25 000 euros à 100 000 euros.	Décret-loi n° 211-A/2008, du 3 novembre 2008
<b>Octroi de garanties de l'État</b>	Octroi d'une garantie de l'État à toutes les institutions de crédit sises au Portugal et remplissant les critères de solvabilité prévus par la loi.	Loi n° 60-A/2008, du 20 octobre 2008, et arrêté n° 1219-A/2008
<b>Renforcement de la solidité financière des organismes de crédit</b>	Cadre juridique spécifique pour l'intervention publique directe dans les processus de recouvrement et d'assainissement des organismes de crédit avec des niveaux de fonds propres inférieurs aux minimums légaux.	Loi n° 63-A/2008, du 24 novembre 2008
<b>Autres interventions ponctuelles visant à assurer la stabilité financière</b>	(i) Nationalisation de Banco Português de Negócios, S.A. (BPN); (ii) octroi d'une garantie de l'État à Banco Privado Português	Loi n° 112/97, du 16 septembre 1997 (BPP), loi n° 62-A/2008 (BPN)

Tableau 1: Mesures de l'Initiative pour le renforcement de la stabilité financière, IRSF.

En janvier 2009, lors de la "phase économique" de la crise, le gouvernement portugais répondait aux appels des institutions européennes avec l'"Initiative pour l'investissement et l'emploi", présentée comme "la contribution nationale [à] l'effort anticyclique coordonné au niveau européen" (PEC 2008-2001, révision de janvier 2009). Cette initiative venait compléter un ensemble de mesures adoptées en réponse à la récession de 2008 (voir le tableau 2).

L'Initiative pour l'investissement et l'emploi (loi n° 10/2009, du 10 mars 2009), dont les mesures sont résumées dans le tableau 3, visait "un effet conjoncturel anticyclique sur l'investissement et l'emploi" et devait avoir une incidence sur les dépenses publiques de 2009 de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, soit 0,8 % du PIB.

<b>Soutien aux propriétaires et aux locataires de biens immobiliers</b>	(i) Réduction (1 %) de la taxe municipale sur les biens immobiliers (TMI); (ii) prolongation de la période d'exonération et introduction d'une majoration régressive des montants déduits de l'impôt sur le revenu des personnes physiques relatif aux charges d'habitation; (iii) régime spécial applicable aux fonds et aux sociétés d'investissement immobilier actifs dans le logement locatif; (iv) augmentation de l'épargne fiscale des ménages lors de la vente de leur habitation personnelle et permanente.
<b>Lutte contre la pauvreté</b>	(i) Extension de l'application du supplément de solidarité pour les personnes âgées; (ii) renforcement de la protection en cas d'invalidité totale; (iii) renforcement de l'insertion des bénéficiaires du revenu social d'insertion.
<b>Protection familiale</b>	(i) augmentation du montant et des bénéficiaires de

	l'action sociale scolaire; (iii) augmentation des allocations familiales; (iii) création d'un abonnement scolaire pour les jeunes de 4 à 18 ans; (iv) renforcement de la protection des personnes handicapées.
<b>Soutien à l'initiative entrepreneuriale</b>	(i) Création d'un taux de taxation global réduit de l'impôt sur les sociétés; (ii) réduction de l'acompte payé par les PME; mécanisme d'avancement des fonds communautaires; (iii) lignes de crédit "PME Investe"; (iv) programme de régularisation extraordinaire des dettes de l'État.

Tableau 2: Mesures annoncées en réponse à la récession tout au long de 2008.

<b>Modernisation des écoles</b>	Anticipation de la reconstruction et de la modernisation de plus de 100 écoles publiques à l'horizon 2009-2011.
<b>Promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et des réseaux de transport d'énergie</b>	(i) Aides à l'installation de panneaux solaires et d'unités de microgénération (mini-éoliennes); (ii) investissement dans les infrastructures de transport d'énergie; (iii) amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics; (iv) investissements dans des réseaux intelligents d'énergie.
<b>Modernisation des infrastructures technologiques – Réseaux à large bande de nouvelle génération</b>	Aides à la réalisation d'investissements dans les réseaux à large bande de nouvelle génération.
<b>Aides spéciales accordées à l'activité économique, aux exportations et aux petites et moyennes entreprises (PME)</b>	(i) Octroi de prêts bancaires à des sociétés établies au Portugal avec des garanties, bonification partielle du taux d'intérêt; (ii) cofinancement d'opérations de concentration et de rachat; (iii) aides aux mécanismes d'assurance-crédit à l'exportation; (iv) actions de promotion extérieure du pays; (v) aides à des projets d'investissements privés dans l'agriculture et l'industrie agroalimentaire; (vi) ligne de crédit d'aide à l'exportation et à la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire; (vii) régime fiscal d'aide à l'investissement; (ix) autoliquidation de la TVA dans la fourniture de biens et de services aux administrations publiques; réduction du seuil de remboursement de la TVA; (x) réduction de l'acompte spécial.
<b>Aide à l'emploi et renforcement de la protection sociale</b>	(i) Réduction de 3 % des contributions à la sécurité sociale payées par l'employeur, dans les micros et les petites entreprises, pour les travailleurs de plus de 45 ans; (ii) aide à des entreprises et des travailleurs confrontés à une situation de réduction temporaire d'activité; (iii) création de stages professionnels à destination des jeunes; (iv) aide à l'embauche indéterminée de jeunes et de chômeurs de longue durée ou de plus de 55 ans; (v) programme de stages qualification-emploi à destination des chômeurs; (vi) aide à la création de nouvelles entreprises par des chômeurs, au moyen d'une ligne de crédit spécifique et bonifiée; (vii) aide à l'intégration de 30 000 chômeurs dans des associations sans but lucratif; (viii) élargissement de l'offre de cours à double certification; (ix) augmentation temporaire de l'aide sociale aux chômeurs de longue durée.

Tableau 2: Mesures comprises dans l'initiative pour l'investissement et l'emploi (janvier 2009).

Le 16 mars 2010, après le début de l'escalade des taux d'intérêt de la dette publique grecque, mais avant que le même phénomène ne frappe le Portugal et l'Irlande (voir le graphique 1), le gouvernement a présenté le Programme de stabilité et de croissance, connu sous le nom de PEC I. Ce programme d'austérité est celui qui inaugure la phase budgétaire de la crise européenne au Portugal (voir les tableaux 3 et 4).



Graphique 1: Taux de rentabilité des titres de la dette publique à 10 ans (Bloomberg)

<b>Dépenses de personnel</b>	Modération des coûts salariaux et renforcement de la règle d'embauche "2 pour 1"
<b>Dépenses sociales</b>	(i) Obligation de l'application de la condition de ressources dans l'octroi des prestations sociales non contributives; (ii) gel de la valeur nominale de l'ensemble des prestations non contributives; (iii) diminution des dépenses affectées aux prestations sociales du régime non contributif de la sécurité sociale; (iv) révision du rapport entre l'allocation de chômage et la dernière rémunération nette perçue par le travailleur; (v) diminution du niveau de salaire proposé au-dessus duquel il est impossible de refuser un poste de travail; (vi) gestion et contrôle des dépenses en soins de santé; (vii) accélération de la convergence du régime des pensions de la caisse générale des retraites avec le régime général de la sécurité sociale.
<b>Dépenses de consommation intermédiaire</b>	(i) Plafonds de 90 millions d'euros en 2011-2013 pour les dépenses de sous-traitance; (ii) réduction des dotations annuelles prévues dans la loi de programmation militaire pour les dépenses en matériel militaire; et (iii) rationalisation du parc automobile de l'État et amélioration de l'efficacité du système national d'achats publics.
<b>Investissement public</b>	(i) Report, pour deux ans, de la construction des lignes ferroviaires à grande vitesse Lisbonne-Porto et Porto-Vigo; (ii) aucun nouvel engagement relatif à des concessions autoroutières.

Tableau 3: Programme de stabilité et de croissance 2010-2013, mesures de restriction des dépenses

<b>Réduction des déductions et des avantages fiscaux</b>	(i) Assujettissement des plus-values mobilières au taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 20 %; (ii) limitation des déductions lors de la perception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques; (iii) limitation des avantages fiscaux au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques; (iv) gel du montant des déductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques indexées sur le revenu minimal mensuel garanti; (v) réduction de la déduction spécifique de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les pensions de plus de 22 500 euros annuels; (vi) suppression des avantages fiscaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les assurances individuelles contre les accidents; (vii) réduction de l'incitation à la mise à la casse des véhicules; (viii) renforcement de l'impôt sur les avantages accessoires au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt des sociétés.
<b>Autres mesures de renforcement des recettes</b>	(i) Imposition extraordinaire dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au taux de 45 % des revenus imposables supérieurs à 150 000 euros; (II) élargissement et contrôle de la base contributive de la sécurité sociale; (III) introduction de péages sur les autoroutes.
<b>Privatisations</b>	Secteurs de l'énergie (Galp Energia, EDP, REN, Hidroeléctrica Cahora Bassa), construction navale et défense (Estaleiros Navais de Viana de Castelo, Edisoft, Eid, Empordef IT), transport aérien (ANA et TAP) et ferroviaire (CP Carga et EMEF), secteur financier (BPN et Caixa Seguros), communications (CTT), distribution de papier (INAPA), secteur de l'extraction minière (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) et concession d'exploitation des lignes des chemins de fer portugais (CP).

<b>Entreprises et participations publiques</b>	(i) Sélectivité dans les investissements et établissement de limites à l'endettement des entreprises publiques; (ii) contractualisation du service public avec toutes les sociétés de transports et révision des contrats de service public dans le secteur des médias; (III) alignement des règles relatives aux augmentations salariales et à la gestion du parc automobile sur ce qui est prévu pour l'administration publique; (iv) révision des plans de pensions et de santé à caractère non contributif; (v) création de centrales d'achat au niveau de chaque entreprise et au niveau sectoriel; (vi) unité de trésorerie pour les sociétés non financières du secteur public; (vii) évaluation et révision du modèle de financement de l'entreprise Estradas de Portugal.
<b>Réforme du cadre budgétaire</b>	Création d'un cadre budgétaire pluriannuel, comprenant un plafonnement des dépenses et la budgétisation par programme, dans le cadre d'une proposition de révision de la loi d'encadrement budgétaire, à présenter en 2010.

Tableau 4: Programme de stabilité et de croissance 2010-2013, mesures d'augmentation des recettes

Le 13 mai 2010, le gouvernement a annoncé "un ensemble de mesures supplémentaires d'assainissement budgétaire visant à renforcer et à accélérer la réduction du déficit excessif et le contrôle de la croissance de la dette publique prévus dans le Programme de stabilité et de croissance" (loi n° 2-A/2010 du 30 juin 2010). Ce nouveau paquet de mesures d'austérité, finalement désigné sous l'acronyme "PEC II", est succinctement présenté dans le tableau 5.

<b>Augmentation des recettes</b>	(i) Augmentation de 1 % de chacun des différents taux de TVA, qui passent respectivement à 6 %, 13 % et 21 %; (ii) imposition supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, au moyen d'une augmentation de 1 % des taux généraux de cet impôt applicables jusqu'au 3 <sup>e</sup> échelon de revenus et à 1,5 % à partir du 4 <sup>e</sup> échelon, et augmentation équivalente des prélèvements libératoires de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui passent à 21,5 %; (iii) imposition supplémentaire dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques; (iv) majoration de l'imposition dans le cadre du droit de timbre lors de l'octroi d'un crédit à la consommation.
<b>Réduction des dépenses</b>	(i) Réduction des transferts à destination des entreprises de l'État; (ii) réduction de 5 % des rémunérations des mandataires politiques, des gestionnaires publics et assimilés; (iii) contrôle strict du recrutement de travailleurs à des fonctions publiques.

Tableau 5: Mesures supplémentaires d'assainissement budgétaire (PEC II, loi n° 12-A/2010 du 30 juin 2010)

Le 29 septembre 2010, le premier ministre a annoncé un nouveau paquet de mesures d'austérité (PEC III, voir les tableaux 6 et 7) contenant des mesures à inclure dans le budget 2011, auxquelles vient s'ajouter (décret-loi n° 137/2010 du 28 décembre 2010) un ensemble de mesures d'assainissement budgétaire.

<b>Réduction des dépenses de fonctionnement de l'État</b>	(i) Réduction progressive des salaires de l'administration publique, des établissements publics et des institutions publiques souveraines portant sur tous les montants de rémunération dépassant 1 500 euros/mois, avec une réduction de 5 % des rémunérations; (ii) gel des promotions et des avancements dans la fonction publique; (iii) gel des admissions et réduction du nombre d'embauches; (iv) réduction des indemnités journalières, des heures supplémentaires et du cumul des fonctions, y compris du cumul des traitements publics avec des pensions de retraite du système public; (v) réduction de 20 % des dépenses découlant du parc automobile de l'État.
<b>Réduction des dépenses sociales (sécurité sociale et Service de protection sociale des fonctionnaires)</b>	(i) Gel des pensions en 2011; (ii) réduction de 20 % des dépenses du revenu social d'insertion; (III) élimination de l'augmentation supplémentaire de 25 % des allocations familiales pour les 1 <sup>er</sup> et 2 <sup>e</sup> échelons et suppression des 4 <sup>e</sup> et 5 <sup>e</sup> échelons de cette prestation; (IV) réduction des charges du Service de protection sociale des fonctionnaires et agents de la fonction publique.
<b>Réduction des dépenses du Service</b>	

<b>national de santé</b>	
<b>Réduction des transferts de l'État à destination d'autres sous-secteurs de l'administration</b>	
<b>Réduction des dépenses du Programme d'investissement et de dépenses de développement de l'administration centrale</b>	
<b>Autres mesures de réduction de dépenses</b>	(i) Réduction des dépenses découlant des indemnités compensatoires et des subventions aux sociétés; (ii) extinction/fusion d'organismes de l'administration publique directe et indirecte; (iii) mise en œuvre d'un plan de réorganisation et de rationalisation du Secteur des entreprises publiques.

Tableau 6: Mesures de réduction des dépenses (PEC III, budget 2011)

<b>Réduction des dépenses fiscales</b>	(i) Modification du système de déductions et d'avantages fiscaux dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (déjà prévue dans le PEC I); (ii) révision des avantages fiscaux pour les personnes morales; (iii) convergence de l'imposition des revenus de la catégorie H avec le régime d'imposition de la catégorie A (déjà prévue dans le PEC).
<b>Augmentation des recettes fiscales</b>	(i) Augmentation de 2 % du taux normal de taxe sur la valeur ajoutée (TVA); (ii) révision des tableaux annexes du code de la TVA; (iii) imposition d'une contribution du système financier.
<b>Augmentation des recettes contributives</b>	(i) Augmentation de 1 % de la contribution des travailleurs à la Caisse générale des pensions de retraite; (ii) entrée en vigueur du code contributif à la sécurité sociale et lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Tableau 7: Mesures d'augmentation des recettes (PEC III, budget 2011)

Le 11 mars 2011, un nouveau paquet de mesures d'austérité (PEC IV) a été annoncé avant d'être rejeté quelques jours plus tard au parlement par toute l'opposition. Ce même jour, le premier ministre a présenté une demande de démission. Le 6 avril, le Conseil des ministres a annoncé sa décision d'adresser à la Commission européenne une demande d'aide extérieure. Les négociations avec la troïka impliquant, outre le gouvernement, deux des partis de l'opposition, le PSD et le CDS, ont débuté quelques jours plus tard. Les négociations ont débouché sur un accord élargi (avec le gouvernement PS, le PSD et le CDS) et le protocole d'accord a été publié le 3 mai.

Pour 2011, le protocole ne prévoyait que le strict respect du budget. Toutefois, le nouveau gouvernement a décidé, après son entrée en fonction, d'introduire une surtaxe extraordinaire dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 3,5 % sur le revenu imposable de 2011 et d'anticiper la révision du taux de TVA sur les biens énergétiques pour l'aligner sur le taux normal.

## 2. Incidences des mesures "anti-crise"

La crise financière a commencé à se faire ressentir au Portugal au début de 2008 avec un important resserrement du crédit, avec la limitation de la capacité des banques à accéder aux marchés des capitaux et avec l'effondrement de la banque BPN, suivi par sa nationalisation en novembre 2008, et de la banque BPP, suivie par sa mise en faillite en 2010.

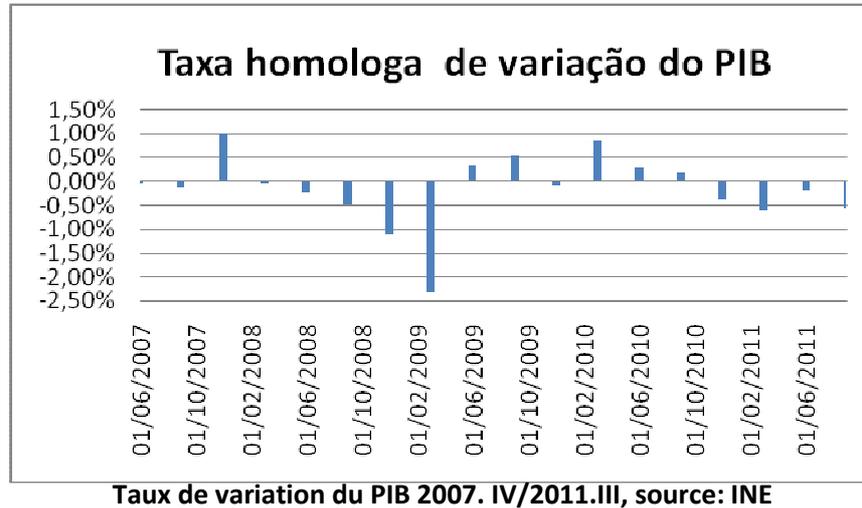
Parmi l'ensemble des mesures de l'IREF, les plus importantes, compte tenu de leur incidence sur la dynamique de la dette publique, sont l'octroi de garanties de l'État, le renforcement de la solidité financière des établissements de crédit, la nationalisation de la BPN et l'intervention dans la BPP.

Les ressources financières pour l'octroi de garanties d'État et le renforcement de la solidité financière des établissements de crédit proviennent du budget de l'État et de l'émission d'une dette publique de maximum 20 milliards d'euros (PEC 2008-2001, révision de janvier 2009).

Fin 2010, les banques n'avaient pas fait appel aux mécanismes de renforcement de la solidité des établissements de crédit, mais les engagements effectifs de l'État, au titre de la

garantie apportée sous le couvert de l'IREF, s'élevaient à 4,875 milliards d'euros (Cour des comptes, 2011), ceux relatifs aux garanties accordées à la BPN, au moyen d'un montage complexe d'ingénierie financière, à 5 milliards et ceux relatifs à celles accordées à la BPP, libérées à la suite de la liquidation de la banque, à environ 450 millions d'euros. Le solde financier de ces mesures n'est pas encore complètement apuré.

Les conséquences économiques de la crise ont commencé à se faire sentir en 2008, lorsque la croissance anémique des années précédentes a donné lieu à une forte réduction du taux de croissance qui s'est prolongée jusqu'au premier trimestre de 2009.



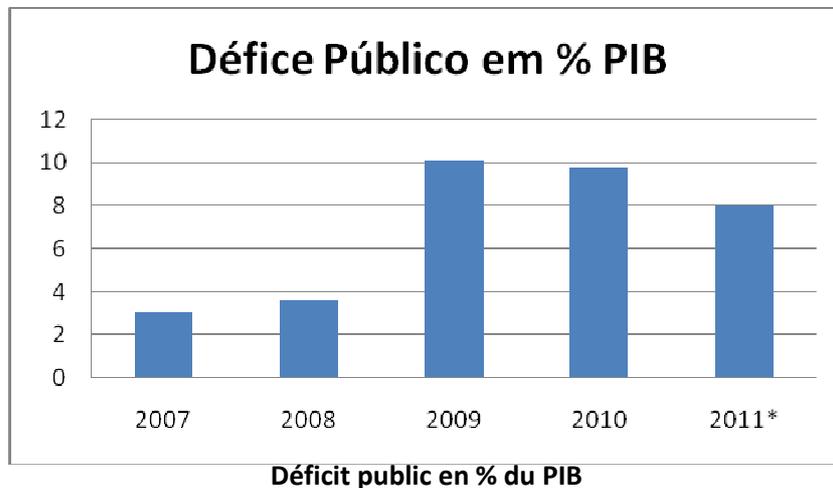
Graphique 2: Taux de variation du PIB (06/2007-09/2011), source: Banque du Portugal

Au deuxième trimestre 2009 et jusqu'au premier trimestre 2010, la relance s'est amorcée, grâce, notamment et dans des proportions qu'il est difficile de déterminer, aux politiques expansionnistes anti-crise adoptées au niveau européen et intégrées dans l'Initiative pour l'investissement et l'emploi (janvier 2009).

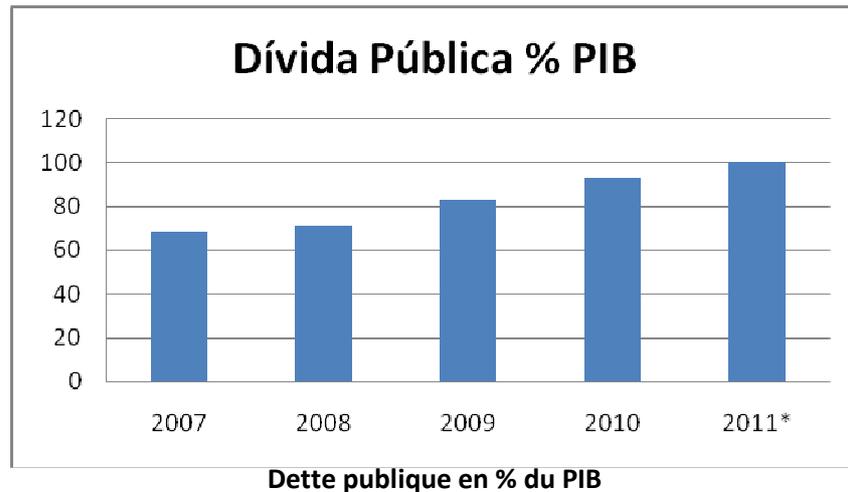
Cependant, dès le premier trimestre 2010, cette tendance s'est inversée et la récession s'est à nouveau installée en 2011. L'inversion des politiques européennes et nationales, en février 2010, a forcément participé aux causes de ce revirement.

En ce qui concerne la dynamique du produit, la crise portugaise se caractérise par des hauts et des bas dictés par les inflexions des politiques européennes et nationales dans les différentes phases de la réponse "anti-crise".

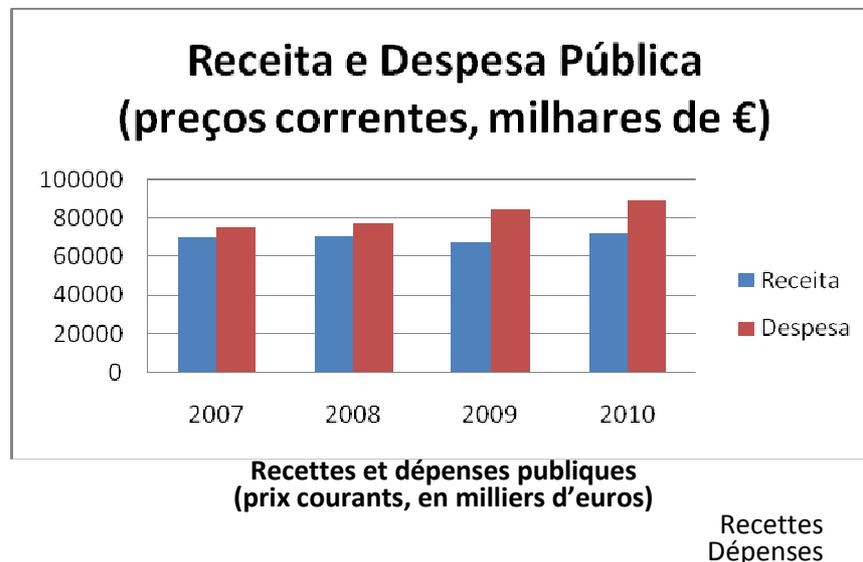
Certaines autres tendances sont en revanche restées inchangées durant cette période. C'est le cas, premièrement, des tendances du déficit et de la dette publique. Tout au long de la période, le déficit public est resté élevé et la dette publique a continué de s'amplifier. Le déficit public, qui, en 2007 et 2008, avoisinait les 3 % du PIB, s'est envolé pour atteindre, en 2009 et 2010, environ 10 %. En 2011, malgré les politiques budgétaires, le déficit (sans compter les mesures extraordinaires) devrait être proche de 8 %. La dette publique, qui se situait à quelque 68 % du PIB en 2007, a toutefois dépassé les 100 % en 2011 (voir les graphiques 3 et 4).



Graphique 3: Déficit public en pourcentage du PIB; source 2007-2010: Eurostat; estimations de 2011



Graphique 4: Dette publique en pourcentage du PIB; source 2007-2010: Eurostat; estimations de 2011

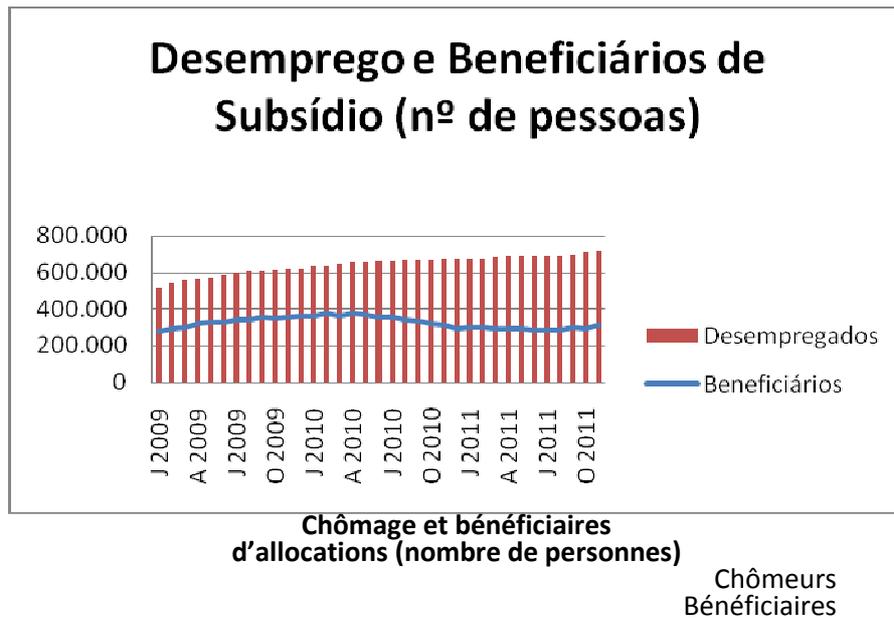


Graphique 5: Recettes et dépenses publiques; source: Eurostat

La dynamique du déficit (voir le graphique 5) s'explique, premièrement, par la compression des recettes fiscales et par la croissance des dépenses en 2009 (de respectivement - 5,5 % et + 8,4 %), découlant principalement de la récession et, dans une moindre mesure, des politiques budgétaires expansionnistes, et par une croissance des recettes de 6,8 % en 2010, ce qui équivaut pratiquement à la croissance des dépenses de cette même année (5,1 %). L'exécution du budget a déjà révélé, au premier semestre 2011, une augmentation des recettes de 3,1 % et une réduction des dépenses de 1,9 % par rapport à l'exécution de 2010 (OE, 2012), mais cela reste malgré tout insuffisant pour atteindre, sur l'ensemble de l'année, sans mesures extraordinaires, l'objectif du déficit prévu dans le budget 2011.

L'exécution du budget en 2010 et 2011 laisse penser que les mesures d'assainissement budgétaire sont avant tout confrontées à la difficulté de générer des augmentations de recettes, au moyen de l'augmentation de la charge fiscale, dans un contexte récessif exacerbé par ces mêmes mesures.

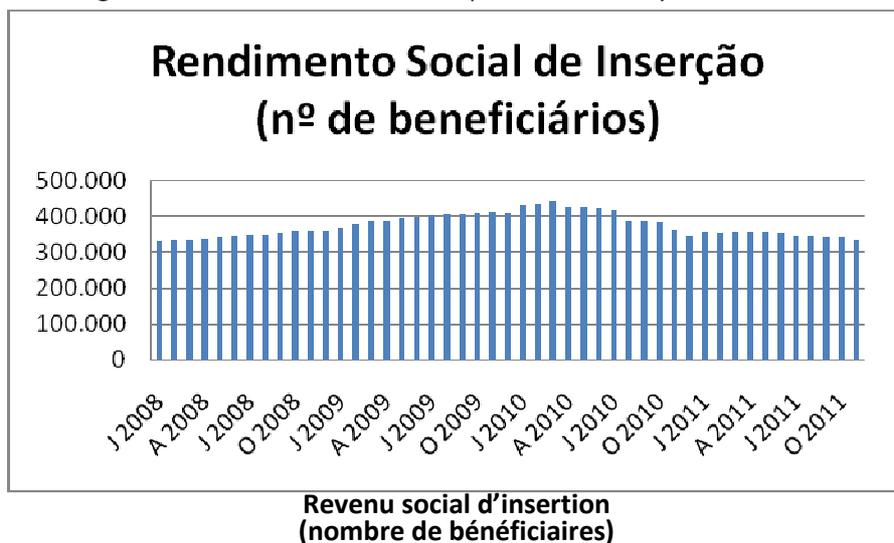
Une deuxième tendance est la croissance continue du chômage tout au long de la période analysée. Le nombre de chômeurs, estimé en janvier 2009 à 464 000 personnes, atteignait, en novembre 2011, 720 000 personnes (13,2 % de la population active), la hausse de ce nombre n'ayant jamais fléchi durant cette période, sauf peut-être légèrement en 2010 (voir le graphique 6).



Graphique 6 Nombre de chômeurs et de bénéficiaires de l'allocation de chômage; Source: Sécurité sociale

Une troisième tendance est l'augmentation du nombre de personnes n'ayant pas accès aux régimes de protection sociale (allocation de chômage et revenu social d'insertion). Le nombre de chômeurs ne bénéficiant d'aucune allocation est passé de 237 000 à 410 000 personnes entre janvier 2009 et novembre 2011 (voir le graphique 6) et le nombre de bénéficiaires du revenu social d'insertion, qui avait augmenté de 328 000, en janvier 2008, à 440 000 personnes, en mai 2010, est retombé à 332 000 personnes en novembre 2011.

Une quatrième tendance est la réduction des prestations publiques et la restriction de l'accès aux transports, aux moyens de communication, aux soins de santé et à l'éducation. La "rationalisation" des systèmes tend à se traduire concrètement par une raréfaction des prestations, surtout dans les zones plus faiblement peuplées et à plus faibles revenus. Dans le secteur de la santé, la "rationalisation" se traduit également par une augmentation des files d'attente pour accéder aux soins de santé. Le co-paiement des services, notamment de santé, même présenté sous la forme d'un "ticket modérateur", tend à priver certains pans importants de la population situés sur l'échelle des bas/moyens revenus d'accéder à ces services. Il en va de même avec l'augmentation des tarifs des transports et des moyens de communication.



Graphique 7: Nombre de bénéficiaires du revenu social d'insertion; source: Sécurité sociale.

La cinquième tendance est l'accroissement des inégalités. Conformément à l'OCDE (2011), le Portugal, malgré une légère réduction jusqu'en 2008, est le pays enregistrant les plus fortes inégalités en termes de revenu de l'Union européenne et le sixième des pays de l'OCDE. Tout indique que les mesures "anti-crise" adoptées lors de la "phase budgétaire" ont creusé et continuent de creuser ces inégalités (UE, Social Europe, 2011).

	Banque du Portugal		Budget 2012	
	2011	2012	2011	2012
PIB	-1,6	-3,1	-1,9	-2,8
Consommation privée	-3,6	-6	-3,5	-4,8
Consommation publique	-3,2	-2,3	-5,2	-6,2
Formation brute de capital fixe	-11,2	-12,8	-10,6	-9,5
Exportations	7,3	4,1	6,7	4,8
Importations	-4,3	-6,3	-4,5	-4,3

Tableau 8: Projections 2011-2012 (Source: Banque du Portugal et rapport budgétaire 2012)

L'évolution constatée au deuxième semestre 2011 souligne une aggravation de ces tendances, auxquelles vient s'ajouter une diminution marquée du revenu disponible des ménages (découlant de l'augmentation de la charge fiscale et de la stagnation des salaires) et la contraction de la consommation privée qui en a découlé. Compte tenu de la réduction permanente des investissements publics et privés et du ralentissement prévisible des exportations, le scénario qui se dessine est celui d'une profonde récession qui non seulement compromet la réalisation des objectifs fixés dans le protocole d'accord de la troïka en matière de déficit et de dette, mais augure aussi d'une récession économique et d'une crise sociale dévastatrices. C'est également ce qui ressort des prévisions de la Banque du Portugal (BP, hiver 2011) qui révisent celles prises en considération dans le budget de l'État pour 2012 (voir le tableau 8).

La crise économique et sociale, aggravée par les paquets de mesures d'"assainissement budgétaire", a eu et aura des répercussions politiques importantes.

Le 27 septembre 2009, les élections pour l'Assemblée de la République ont été remportées par un parti – le Parti socialiste – qui promettait de sauvegarder l'État social et de retrouver le chemin de la croissance grâce à des mesures d'incitation à l'investissement et à la création d'emploi. Quelques mois plus tard, en mars 2010, le gouvernement à peine sorti de ces élections annonçait un plan d'austérité (PEC I), auquel deux autres allaient venir s'ajouter par la suite.

Politiquement usé, ce même gouvernement a été conduit à la démission un an plus tard à la suite du rejet, par l'ensemble de l'opposition parlementaire, d'un nouveau paquet de mesures d'austérité, devenant ainsi l'un des premiers gouvernements européens à succomber politiquement face à la crise. Ce gouvernement, démissionnaire, a participé, la veille des élections, à l'élaboration d'un protocole d'accord avec la troïka allant à l'encontre de tous les principes inhérents à leurs attaches idéologiques sociales-démocrates.

Le 5 juin 2011, les élections ont été remportées par les partis de centre-droit (PSD et CDS), ceux-ci ayant suggéré qu'il serait possible de regagner la confiance des marchés tout simplement en écartant un gouvernement décredibilisé, en procédant à un "dégraissage" de l'État ou en imposant des sacrifices à l'État plutôt qu'à la population. Les mois suivants, les électeurs ont été confrontés à la nécessité de renforcer l'austérité au-delà de ce qu'exigeait le protocole d'accord de la troïka.

Cette expérience politique intense a entraîné une perte de confiance généralisée dans les partis traditionnels: le PS, le PSD et le CDS. Dans la mesure où les alternatives à ces partis traditionnels n'apparaissent pas crédibles dans le cadre politique actuel de l'Union européenne, un vide politique est en train de s'installer, ce qui pourrait déboucher sur une crise de la représentation démocratique aux conséquences imprévisibles.

## Références

- BP, hiver 2011, Bulletin économique, Hiver 2011, Banque du Portugal.
- CE, mars 2008, Conseil européen de Bruxelles – 13/14 mars 2008 – Conclusions de la présidence.
- CE, octobre 2008, Conseil européen de Bruxelles – 15/16 octobre 2008 – Conclusions de la présidence.
- CE, décembre 2008, Conseil européen de Bruxelles – 11/12 décembre 2008 – Conclusions de la présidence.
- CE, mars 2009, Conseil européen de Bruxelles – 19/20 mars 2009 – Conclusions de la présidence.
- CE, juin 2009, Conseil européen de Bruxelles – 18/19 juin 2009 – Conclusions de la présidence.
- CE, décembre 2009, Conseil européen de Bruxelles – 10/11 décembre 2009 – Conclusions de la présidence.
- CE, mars 2010, Conseil européen de Bruxelles – 25/26 mars 2010 – Conclusions de la présidence.
- CE, octobre 2010, Conseil européen de Bruxelles – 28/29 octobre 2010 – Conclusions de la présidence.
- CE, octobre 2011, Conseil européen de Bruxelles – 23 octobre 2011 – Conclusions de la présidence.
- CE, décembre 2011, Conseil européen de Bruxelles – 8/9 décembre 2011 – Conclusions de la présidence.
- EU, Social Europe, 2011, The Distributional Effects of Austerity Measures: a comparison of Six Countries, Research Note 2/2011.
- ZE, octobre 2008, Sommet des pays de la zone euro: déclaration sur un plan d'action concertée des pays de la zone euro.
- ZE, février 2010, Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement. Bruxelles, 11 février 2010.
- ZE, février 2011, Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, annexe aux conclusions de la présidence du Conseil européen – 4 février 2011.
- ZE, mars 2011, Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro 11 mars 2011.
- OE, 2012, Budget de l'État pour 2012 – Rapport, ministère des finances.
- OCDE, 2011, Divided We Stand Why Inequality Keeps Rising.
- PEC 2008-2001 (révision de janvier 2009), Programme de stabilité et de croissance 2009-2009 (mise à jour de janvier 2009), République portugaise.
- Cour des comptes (2011), Audit relatif aux "Garanties de l'État aux opérations de financement en 2010", novembre 2011.



**Comité économique et social européen**

Rue Belliard 99  
1040 Bruxelles  
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"  
EESC-2013-31-FR

**[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)**

© Union européenne, 2013  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

**FR**



QE-31-12-351-FR-C  
ISBN 978-92-830-1996-1



doi:10.2864/25179