

Crise gouvernementale au Portugal (I) : l'épuisement du consensus austéritaire¹

Après deux semaines de mélodrame, la crise politique qui menaçait la survie du gouvernement de centre-droit s'est provisoirement conclue par le renouvellement de l'accord entre les deux formations conservatrices au pouvoir à Lisbonne. Critiquée de toutes parts, cette réconciliation de façade offre un témoignage supplémentaire de l'emprise exercée par la troïka UE-BCE-FMI sur une périphérie européenne confrontée à l'échec des politiques d'austérité.

« Incompétence ». « Irresponsabilité ». « Farce ». Dans les rues de Porto suffoquant sous la canicule de juillet, les termes choisis pour décrire l'imbroglie politique déclenché quelques jours plus tôt en disaient long sur l'état d'esprit des portugais. Il est vrai que tous les éléments semblaient réunis pour susciter la rancœur d'une population excédée par deux ans de rigueur budgétaire et de réformes néolibérales à marche forcée². Deux semaines plus tôt, le 17 juin, une grève d'enseignants faisait reculer le gouvernement sur ses projets de réduction d'effectifs et d'allongement du temps de travail. Le 27 juin, une grève générale du secteur public organisée entre-autre pour protester contre le projet de licenciement de 30.000 travailleurs avait partiellement paralysé le pays³. Autant dire que l'atmosphère n'était guère à la tolérance pour le triste spectacle qui allait suivre.

La crise avait débuté le 1^{er} juillet par le départ du ministre des finances Vítor Gaspar, principal architecte de la politique d'austérité radicale qui avait valu au Portugal le surnom de « meilleur élève de la troïka ». Impopulaire, ce dernier estimait avoir perdu la légitimité nécessaire à la poursuite des réformes, plusieurs de ses mesures phares ayant en outre été censurées par la Cour constitutionnelle. Mais c'est la démission, le lendemain, du ministre des affaires étrangères Paulo Portas, leader du Parti Populaire (CDS-PP), petite formation conservatrice membre de la coalition de droite dirigée par le Parti Social-Démocrate (PSD)⁴ qui a mis le feu aux poudres. Par ce geste, M. Portas entendait protester contre la nomination, en remplacement de M. Gaspar, de Maria Luis Albuquerque, autre personne de confiance de la troïka⁵ et qui entendait poursuivre un jusqu'aboutisme austéritaire avec lequel le CDS-PP affirmait vouloir rompre⁶. Refusant cette démission qui aurait sonné le glas de la majorité gouvernementale, le premier ministre Pedro Passos Coelho entama un intense round de négociations en vue d'empêcher la rupture avec le CDS-PP.

Alors que les deux partis s'étaient entendus sur le principe d'un remaniement ministériel, un nouveau rebondissement intervint avec le refus du président de la république, Aníbal Cavaco Silva, de ratifier l'accord. Conscient du large discrédit dont fait l'objet l'actuelle majorité, mais érigeant la poursuite des réformes en objectifs prioritaires, le président plaida pour la conclusion d'un accord de « salut national » entre les forces favorables au Memorandum de réforme établi par la troïka UE-BCE-FMI (incluant donc le Parti Socialiste (PS) actuellement dans l'opposition), et qui aurait dû déboucher sur des élections anticipées en 2014. Cette tentative aussi étonnante que peu convaincante – M. Silva, lui-même membre du PSD s'étant jusqu'alors systématiquement aligné sur la position gouvernementale – se solda par un échec, le PS refusant d'intégrer un gouvernement qui ne serait pas issu

¹ Par **Grégory Mauzé**, animateur de l'Association Culturelle Joseph Jacquemotte – août 2013.

² En échange d'un prêt de 78 milliards d'Euro de la Banque Centrale Européenne (BCE) et du Fond Monétaire International (FMI), le Portugal s'est engagé à appliquer une sévère cure d'austérité.

³ Gatinois Claire, « *Critiqué pour la rigueur, le ministre portugais des finances démissionne* », *Le Monde*, 2 juillet 2013

⁴ Contrairement à ce que son nom pourrait laisser croire, le PSD est une formation de centre-droit affiliée au Parti Populaire européen.

⁵ Par ailleurs critiquée pour avoir investi massivement de l'argent publique dans des produits financiers lorsqu'elle dirigeait la banque publique Adler, puis pour avoir maquillé ses propres erreurs lorsqu'elle fut chargée d'enquêter sur les pertes réalisées par les entreprises publiques dans le marché des produits dérivés.

⁶ Camargo, João, « *Portugal : la crise politique s'accélère* », 11 juillet 2013, contretemps.eu

des urnes. Le Chef de l'Etat dut, dès lors, se résoudre à ratifier le renouvellement de l'accord, sanctionné le 30 juillet par un vote de confiance au parlement grec.

Divergences politiques ou rapports de pouvoirs ?

Le grand gagnant de ce bras de fer au sommet de l'Etat semble être à première vue le CDS-PP, dont le président est notamment promu au rang de vice-premier-ministre chargé de la coordination des politiques économiques, de l'emploi et des relations avec la troïka. La tentative du petit parti d'incarner une droite qui romprait avec le tout à l'austérité s'est en revanche soldée par un échec cinglant : Madame Albuquerque, dont la nomination constituait une « *garantie de transition homogène* » selon le commissaire européen Olli Rehn⁷, a ainsi été maintenue dans ses fonctions au ministère des finances, tandis que le premier ministre rappelait dans sa déclaration gouvernementale que sa politique socio-économique ne changerait pas d'un iota. Balayant les critiques, M. Coelho se borna à souligner que la brutalité des mesures était « *celle que [leur] imposaient les circonstances* »⁸, consacrant par là sa victoire idéologique sur le CDS-PP, qui réclamait quant à lui un infléchissement de la trajectoire économique. La facilité avec laquelle le petit parti a concédé l'abandon de ses revendications en échange de la promotion de M. Portas laisse penser que ses vases-hésitations relevaient avant tout d'une volonté de rééquilibrer les rapports de forces avec le PSD, dans laquelle les griefs politiques ne constituaient qu'une ressource parmi d'autres.

La nature bassement politicienne de cette crise ne doit toutefois pas conduire à en offrir une lecture réductrice. Un fil conducteur relie en effet les principaux rebondissements de ce scénario confus et illisible, à savoir la volonté de maintenir coûte que coûte le cap des réformes. Celles-ci étaient menacées à la fois par l'éventualité d'un retour aux urnes réclamé par l'opposition de gauche, les syndicats et une part croissante de l'opinion publique⁹, et par la tentation du gouvernement de céder aux pressions internes (*v.infra*) pour mettre un frein à l'austérité¹⁰. Déterminée à désamorcer ces bombes placées sur la voie définie par son Mémoire, la troïka, par l'intermédiaire de l'UE, a ainsi multiplié les déclarations en faveur d'un gouvernement qui, dans sa soumission aux recommandations des experts internationaux, pouvait se targuer d'un sans-faute.

Alors qu'au niveau national cette crise politique achevait de convaincre jusqu'aux éditorialistes conservateurs de l'inévitabilité d'une démission du gouvernement¹¹, les institutions européennes insistaient au contraire sur la nécessité de préserver la stabilité politique. Une posture qui revenait *de facto* à soutenir M. Coelho, résolu à la fois à empêcher la tenue de nouvelles élections et à résister aux pressions pour un relâchement de la rigueur. Réagissant à la réaction négative des marchés aux tensions qui agitaient la majorité¹², le président de la Commission européenne José Manuel Durao Barroso (lui-même issu du PSD) insista ainsi sur la nécessité impérieuse de poursuivre la direction suivie jusque-là¹³. « *Si des leçons doivent être tirées de la récente crise [...], c'est que l'instabilité politique conduit à un manque de confiance* »¹⁴, ajouta M. Barroso à l'annonce du bon accueil réservé par les bourses à l'accord de réconciliation du 24 juin, dans un souci évident de faire primer la confiance de la finance internationale sur celle des citoyens portugais.

⁷ « *Les dirigeants s'efforcent de faire oublier la crise* », 9 juillet 2013, lematin.ma

⁸ « *Remis en selle, le gouvernement Coelho garde le cap de l'austérité* », 23 juillet 2013, lorientlejour.com

⁹ « *Les Portugais réclament la démission du gouvernement* », 26 mai 2013, humanite.fr

¹⁰ « *Bruxelles met en garde le Portugal contre le non-respect des mesures d'austérité* », 8 avril 2013, latribune.fr

¹¹ « *Le hara-kiri d'une coalition* », 3 juillet 2013, presseurop.eu

¹² A l'annonce des démissions de MM. Gaspar et Portas, la bourse de Lisbonne chuta de 5.3%, tandis que le taux d'emprunt obligataire à 10 ans passait de 6.7 à 8%, leur plus haut niveau depuis novembre 2012. De Taillac, Matthieu, « *Pourquoi la crise politique au Portugal inquiète les marchés* », *Le Figaro*, 4 juillet 2013.

¹³ Commission européenne, « *Statement by the President of the European Commission on Portugal* », Strasbourg, 3 juillet 2013, europa.eu

¹⁴ Robinson, France, Barroso: « *Portugal Government Will Meet Obligations on Economy* », *The Wall Street Journal*, 24 juillet 2013

A l'occasion d'un déplacement à Berlin au lendemain de la démission de M. Portas, M. Coelho s'entretint avec la chancelière allemande Angela Merkel, notoirement connue pour son intransigeance quant à un assouplissement des mesures d'austérité¹⁵. Cette dernière, après avoir été rassurée sur la volonté du Premier Ministre de poursuivre les réformes, lui renouvela sa confiance¹⁶. Dans ce contexte du bras de fer entre les deux partis de droite, il ne fait aucun doute que le soutien européen à la politique menée jusqu'alors par la coalition au pouvoir a contribué à évacuer la question d'un adoucissement de l'effort budgétaire de la table de négociation. Si l'initiative présidentielle pour une ouverture du gouvernement au PS a pu susciter des remous au sein du PSD, où certains l'accusaient de court-circuiter l'action du Premier Ministre, elle s'insère parfaitement dans le cadre posé par la troïka d'une poursuite des réformes sans passer par des élections¹⁷.

Le consensus austéritaire ébranlé de toute part

En dépit des nombreux appels en ce sens, la perspective d'un retour aux urnes semblait peu réaliste, aucun des deux partis n'ayant pour l'heure intérêt à convoquer des élections que les sondages annoncent catastrophiques. La menace d'un coup d'arrêt à la politique de consolidation budgétaire constituait en revanche un risque non-négligeable, compte-tenu de la situation économique et sociale dramatique du Portugal. En effet, il n'y a plus guère que la troïka et les marchés financiers pour soutenir la rigueur draconienne menée par la droite : au cours des deux dernières années, l'austérité s'est peu à peu transformée en un repoussoir qui fédère, à chaque fuite en avant, des segments croissants de la population contre lui.

La dureté des réformes a ainsi progressivement conduit à une hausse constante des taux de chômage et de pauvreté qui s'établissent désormais respectivement à 17.7%¹⁸ et à 18%¹⁹, cependant que des coupes drastiques dans les services publics et l'Etat-providence contribuaient à la dégradation des conditions de vie. Rapidement devenu impopulaire, le gouvernement a rassemblé contre lui nombre de mouvements sociaux et de mobilisations citoyennes, d'abord pour réclamer un coup d'arrêt à la rigueur, puis, devant l'intransigeance de l'exécutif, sa démission. Les plus grandes manifestations depuis la chute du régime de Salazar en 1974 ont ainsi été organisées, avec la journée du 15 septembre 2012 et son million de participants – soit 10% de la population – pour apothéose²⁰.

Le gouvernement est également en guerre ouverte avec les syndicats, dont les deux principales confédérations, l'Union Générale des travailleurs (UGT proche du PS), et la Confédération Générale des Travailleurs du Portugal (CGTP, plus à gauche) ont multiplié les actions communes durant ces deux dernières années. Pas moins de quatre grèves générales (dont deux en front commun) ont ainsi été organisées depuis l'arrivée au pouvoir de la majorité de droite. Un chiffre significatif, quand on sait que seulement six grèves générales ont été organisées depuis le retour de la démocratie.

La perte de légitimité du gouvernement a également pris une tournure institutionnelle avec le rejet, le 5 avril, de quatre des neuf principaux projets de coupes prévues pour le budget 2013 par la Cour constitutionnelle portugaise, privant le gouvernement de 1.25 milliards d'économies. La plus haute instance juridique du pays a en effet considéré comme contraire à la loi fondamentale les projets de suppression du 14^e mois de salaire versé aux fonctionnaires et aux retraités, qui brise le principe d'égalité entre salariés du privé et du public, et de prélèvement sur les allocations de chômage et de maladie, qui contrevient au minimum vital prévu par la loi²¹. Dans la

¹⁵ Hatton, Barry, « *Merkel insists on austerity despite protests* », 12 novembre 2012, bigstory.ap.org

¹⁶ Camargo, João, *loc.cit.*

¹⁷ « *Portugal : vers une sortie de crise ?* », 19 juillet 2013, lalibre.be

¹⁸ « *Portugal : le chômage grimpe au taux record de 17.7%* », 9 mai 2013, directmatin.fr

¹⁹ Calculé sur base du seuil à 60% du revenu médian. « *La pauvreté en Europe* », 14 mai 2013, inegalites.fr

²⁰ Viana Pereira, Rui, « *Portugal : un million de révoltés dans la rue le 15 septembre 2012 contre la Troïka et le gouvernement* », 18 septembre 2012, cadtm.org

²¹ « *A court ruling could force Portugal to seek a second bail-out* », 13 avril 2013, economist.com

déclaration motivant l'arrêt de la Cour, son président Joaquim Sousa Ribeiro a rappelé à l'adresse du gouvernement que « *ce sont les lois qui doivent se conformer à la Constitution et non l'inverse* »²². Une recommandation dont ne s'est pas ému outre-mesure M. Coelho, qui a immédiatement fait part de son intention de modifier la Constitution en vue de faire passer ses réformes²³.

Plus globalement, c'est l'échec du gouvernement à parvenir aux objectifs qu'il s'est lui-même fixé et l'impossibilité de plus en plus manifeste de sortir de la spirale de l'endettement par la restriction budgétaire²⁴ qui achève de le délégitimer. Un récent rapport d'Eurostat notait que les pays européens en difficulté qui ont appliqué les exigences de la troïka ont tous vu leur dette publique augmenter, celle du Portugal passant de 112.3 % du PIB au 1^{er} trimestre 2012 à 127.2 au 1^{er} trimestre 2013²⁵. Ce rapport accablant s'inscrit dans la lignée d'une série de remises en cause de l'austérité à tout crin, notamment par le FMI. Dans un rapport remarqué, l'institution de Washington critiquait en juin 2013 les conditions et l'efficacité du sauvetage de la Grèce par la troïka²⁶, tandis que son chef économiste avait reconnu en octobre 2012 avoir sous-estimé l'impact négatif de l'austérité sur la croissance²⁷.

La détermination du gouvernement portugais à persister dans des recettes dont l'échec a été éprouvé pourrait dès lors interpellier. Elle est en réalité révélatrice non seulement d'un extraordinaire dogmatisme, mais également de sa disposition à brader les intérêts nationaux. En accord avec la doxa libérale, le gouvernement portugais poursuit en effet une politique dite de « dévaluation interne », c'est-à-dire de baisse des salaires et des prix en vue d'améliorer la compétitivité²⁸, ce qui devrait idéalement permettre à terme de rembourser la dette colossale du pays. Ce scénario a été démenti par les faits : la dévaluation interne se révèle totalement inopérante pour les pays faiblement industrialisés du sud de l'Europe, la baisse de salaires contribuant à une baisse de la consommation, et donc de la croissance²⁹.

Partisan d'une restructuration de la dette qu'il juge inévitable, l'économiste Patrick Arthus critique l'obstination à poursuivre sur cette voie. « *Dans l'absolu, on peut toujours être solvable. Il suffit de supprimer les dépenses publiques et d'augmenter les impôts. Mais en faisant cela vous tuez votre potentiel de croissance* ». Tel semble pourtant être le choix de l'UE, endossé par le gouvernement Coelho, pour sauver la monnaie unique et rembourser les créanciers, quitte à hypothéquer durablement les possibilités de développement économique du pays. Ainsi, la volonté du gouvernement de ne pas s'écarter de l'impasse à laquelle conduit inexorablement le Mémoire semble moins répondre à une certaine vision de l'intérêt national qu'à une liquidation en règle du pays au profit des intérêts du capitalisme internationalisé.

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que le gouvernement perde le soutien d'un secteur qui lui était pourtant traditionnellement acquis : le patronat. Longtemps partisan de la modération salariale, ce dernier a dû se rendre à l'évidence et constater que la diminution importante de la consommation (en baisse de 6.8% en 2012) se répercutait sur ses profits, de même que sur l'investissement (en baisse de 13.5%)³⁰. Le 24 juin, les quatre principales confédérations patronales ont ainsi interpellé le gouvernement, lui reprochant son dogmatisme et lui enjoignant

²² « *Portugal: le budget 2013 en partie censuré* », 5 avril 2013, directmatin.fr

²³ Son projet fut finalement avorté faute d'une majorité des deux tiers nécessaire pour modifier la constitution, mais il témoigne du peu de cas fait par M. Coelho du respect d'une institution fondamentale de la démocratie portugaise, révélateur de l'autoritarisme croissant dans les pays soumis aux programmes d'ajustements structurels.

²⁴ Pour plus de détail sur l'incompatibilité de l'austérité avec la croissance, voire Maurice Magis, « *Austérité et croissance: l'impossible équation* », mai 2013, acjj.be

²⁵ Eurostat, « *Premier trimestre 2013 par rapport au quatrième trimestre 2012 - Dette publique de la zone euro en hausse à 92,2% du PIB - Dette publique en hausse à 85,9% dans l'UE27* », p.4, 22 juillet 2013, epp.eurostat.ec.europa.eu

²⁶ « *Le FMI fait son auto-critique sur le plan de sauvetage imposé à la Grèce en 2010* », 6 juin 2013, latribune.fr

²⁷ Brest, Ivan, « *Le FMI révisé ses calculs: l'austérité nuit beaucoup plus que prévu à la croissance* », 9 octobre 2012, latribune.fr

²⁸ Godin, Romaric, « *Austérité : le FMI s'excuse...pas tant que ça* », 6 juin 2013, latribune.fr

²⁹ Dupret, Xavier, « *La zone euro malade d'elle-même...* », 3 août 2011, gresea.be

³⁰ « *Récession au Portugal : le PIB a chuté de 3,2 % en 2012* », 11 mars 2013, lemonde.fr

de mettre un coup d'arrêt à l'austérité³¹. Ce surprenant revirement a créé les conditions pour un rapprochement ponctuel avec les syndicats. « *Le gouvernement ne répond plus qu'aux intérêts des créanciers et du patronat internationalisé* », note Deolinda Martin, du syndicat CGTP. « *Cela nous a conduit à réfléchir ensemble à la façon de faire valoir les intérêts du Portugal* ». Si les forts antagonismes de classe inhérents au dialogue social ne disparaissent pas, on pourrait assister à l'avenir à des convergences inédites contre un gouvernement arc-bouté sur sa politique de rigueur³².

On comprend dès lors l'importance du partenariat entre le gouvernement portugais et la troïka. Le premier a tout intérêt à s'appuyer sur l'argument de la pression européenne pour légitimer ses réformes impopulaires et se maintenir au pouvoir. La seconde à soutenir un gouvernement qui préserve de façon si exemplaire le principe, cher à l'idéologie néolibérale, d'une politique économique déconnectée du choix démocratique. Dans ce contexte, l'expression de « *gouvernement d'occupation* », de plus en plus utilisée par ses détracteurs pour décrire l'actuelle administration, ne semble pas totalement déplacée.

³¹ Gatinois, Claire, « *Au Portugal, même le patronat s'exaspère de la politique de rigueur du gouvernement* », Le Monde, 25 juin 2013

³² Pour un développement plus approfondi de ce rapprochement entre représentants patronaux et syndicats, voir l'interview de Deolinda Martin, syndicaliste à la CGTP, sur le site de l'ACJJ.