

Portugal : une fin de l'austérité en trompe-l'oeil – Entretien avec Cristina Semblano

lvsl.lvsl.fr/lausterite-a-ravage-portugal-entretien-cristina-semblano

11/08/2017



Cristina Semblano est Docteur ès Sciences de Gestion par l'Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne et membre du Bureau National du Bloco de Esquerda, un des partis de la gauche radicale portugaise. Elle est chef du Service Etudes et Planification à la succursale de France de la Caixa Geral de Depósitos, banque publique portugaise. Elle a enseigné l'économie portugaise à l'Université de Paris IV- Sorbonne.

Depuis un an et demi environ, le Bloco de Esquerda, parti de gauche radicale dont vous êtes membre, et le Parti Communiste Portugais, qui ont totalisé près de 20% des voix aux dernières élections législatives, soutiennent de façon critique le gouvernement d'António Costa, issu du PS Portugais. Quel bilan faites-vous de cette année de soutien sans participation au gouvernement ?

C'est, en effet, depuis environ dix huit mois qu'un gouvernement minoritaire socialiste soutenu, au Parlement, par les partis à sa gauche, Bloco de Esquerda, Parti Communiste et Verts, gouverne le Portugal et ceci contre la volonté du président de la République d'alors, la droite en général et une bonne partie du parti socialiste lui-même qui aurait préféré avoir donné son soutien à un gouvernement de droite. Acteur essentiel du processus qui a mené à la situation actuelle, le Bloco de Esquerda ne peut que se réjouir du bilan de cette longue d'année de « coopération critique », moins par l'ampleur des conquêtes que celle-ci a permis d'obtenir que par les catastrophes supplémentaires qu'elle a su éviter. En effet, la poursuite au gouvernement de la coalition de droite qui pendant quatre années avait appliqué au pays un programme de destruction massive, allant au-delà du dur mémorandum de la Troïka, signifierait la poursuite de la destruction du pays, de sa vente aux enchères, de l'appauvrissement de sa population qui est déjà l'une des plus pauvres de l'UE et de la zone euro. Cela aurait aussi conduit à la poursuite de la dérégulation du droit du travail, déjà fortement déréglementé par les quatre années de gouvernance de la droite radicale et au creusement des inégalités...

En nous proposant de soutenir le gouvernement, moyennant un accord de principe préalable portant sur certains thèmes qui nous tenaient à cœur – et des négociations au coup par coup – **nous avons pu faire en sorte que soient rétablis les salaires des fonctionnaires amputés par la Troïka, les 35 heures dans la fonction publique, les quatre jours fériés qui avaient été supprimés. Cela a également permis l'augmentation graduelle du salaire minimum – lequel, de 505 euros alors, est monté à 557 euros depuis le 1^{er} janvier et doit poursuivre son augmentation pour atteindre 600 euros à la fin de la législature.**

Nous avons pu revaloriser certaines pensions, élargir les critères d'attribution des minima sociaux et des allocations familiales et de chômage, ce qui a touché des milliers de personnes que le gouvernement de droite avait fait sortir du périmètre des bénéficiaires. Nous avons, par ailleurs, pu contribuer à faire marche arrière sur certaines privatisations (comme les concessions au privé des transports collectifs de Lisbonne et Porto) ou à réduire leur ampleur (avec, par exemple, l'accroissement à 50% de la part détenue par l'Etat dans la Compagnie nationale aérienne, qui venait d'être privatisée en catimini par le gouvernement de gestion de la droite). Des milliers de familles ont pu bénéficier du tarif social de l'énergie et une taxe a été instaurée sur l'énergie et les banques. En ce moment, nous nous battons pour que les travailleurs qui exercent une activité permanente pour l'Etat soient intégrés dans la fonction publique.

Enfin, du point de vue sociétal, nous avons pu rétablir le *statut quo* en ce qui concerne l'interruption volontaire de grossesse que la droite avait remis en cause en instituant un ticket modérateur et l'obligation pour la femme qui désirait avorter de suivre un parcours psychologique. Nous avons légalisé l'adoption pleine pour les couples homosexuels et fait voter la loi sur la procréation médicalement assistée pour toutes les femmes, indépendamment de leur état civil ou de leur orientation sexuelle.

Le chemin parcouru est bien timide eu égard à ce que nous aurions souhaité, mais il faut tenir compte du fait qu'en barrant le chemin à la droite radicale, nous l'avons empêché de poursuivre sa politique de paupérisation/destruction, menée de concert avec les institutions européennes et le FMI, tout en inversant certaines dispositions relatives aux revenus et en permettant l'adoption d'autres mesures au bénéfice de la population et du pays. Cette situation n'a été possible que grâce au score des partis de la gauche de la gauche aux élections législatives, lesquels, forts de 20%, ont pu proposer au parti socialiste, sorti minoritaire des élections face à la droite, un soutien parlementaire moyennant l'acceptation par ce dernier d'accords *a minima*. On ne peut, en effet, comprendre la possibilité de la naissance de la « geringonça »^[1] au Portugal qu'à la lumière du contexte spécifique dans lequel elle a vu le jour : celui, d'une part, d'un parti socialiste sorti minoritaire des élections, après quatre années d'austérité, et qu'un soutien à la coalition minoritaire, mais gagnante, de la droite, n'aurait pu que *pasokifier* ; et celui, d'autre part, de l'important score obtenu par la gauche de la gauche. **En effet, si le parti socialiste avait eu la majorité absolue aux élections, il gouvernerait avec le programme le plus néolibéral de son histoire** ; mais, en l'occurrence, les rapports de force n'étaient pas en sa faveur et il jouait sa survie s'il n'acceptait pas de répondre à l'offre de sa gauche qui a saisi là une occasion historique pour barrer le chemin à la droite et contraindre le parti socialiste à des mesures qu'il n'était pas prêt d'embrasser.

Cela dit, la « geringonça »¹ n'est pas un gouvernement d'union de la gauche, mais un gouvernement du parti socialiste soutenu par les partis à sa gauche. Ce soutien est critique et le Bloco de Esquerda a déjà pu le refuser en votant contre des propositions du gouvernement. Pour pouvoir intégrer un gouvernement du PS – ce que ce dernier avait initialement proposé aux partis à sa gauche, mais que ces derniers n'ont pas accepté – il aurait fallu négocier des mesures bien plus audacieuses que celles qu'il a été possible de négocier. Ces mesures impliqueraient, au niveau du Bloco, une remise en cause des traités européens et l'exigence de renégociation de la dette, toutes choses difficilement envisageables pour un parti qui a fait du respect des traités européens et de ses règles, la condition préalable à l'ouverture de négociations avec les partis à sa gauche.



Le Portugal a été menacé de sanctions pour déficit excessif par la Commission Européenne il y a un an environ. Malgré l'abandon des sanctions, le gouvernement portugais a dû annuler certains investissements publics pour être dans les clous fixés par Bruxelles. Peut-on se débarrasser de l'austérité en agissant dans le cadre des institutions européennes ?

Au-delà du principe aberrant des sanctions qui consiste à fragiliser davantage un pays qui est déjà en situation financière fragile, au-delà de la géométrie variable qui préside aux décisions d'appliquer ces sanctions – laquelle aboutit à épargner un pays comme la France, par exemple, « parce que c'est la France » (dixit Junker), au détriment d'un pays périphérique au déficit somme toute inférieur – il y a dans cette menace de sanctions qui a pesé, de façon humiliante, sur le Portugal un aspect très curieux. En effet, la période visée par les sanctions concernait les années 2014 et 2015, soit une période où le Portugal, bon élève, a appliqué avec zèle les politiques de la Troïka et ses recommandations – notamment dans le cadre du programme d'ajustement (2011-2014). C'est dire qu'en sanctionnant le Portugal comme elle menaçait de le faire, **la Commission Européenne s'appropriait en fait à sanctionner le résultat des politiques d'austérité qu'elle avait préconisées**, et ce faisant, à se sanctionner elle-même. La volonté d'appliquer des sanctions au Portugal ne peut cependant être comprise si l'on ne se réfère pas au contexte politique nouveau qui la sous-tend, à savoir celui d'un parti socialiste minoritaire porté au pouvoir par la gauche de la gauche et bénéficiant de son soutien. **Or, c'est bien cette alliance jugée contre nature du parti socialiste qu'il s'agissait de sanctionner.** Comment admettre en effet que des partis qui mettent en cause les Traités européens puissent influencer un gouvernement, quand bien même celui-ci se dit être leur garant ? Surtout si ce dernier a pu, même dans le cadre strict de ces traités montrer qu'il était possible, malgré tout, de revenir sur les salaires coupés, la baisse de la durée du temps de travail, qu'il était possible d'augmenter le salaire minimum et instituer, finalement, des mesures en faveur des plus démunis ? En effet, il faut avoir présent à l'esprit que si la droite était restée au pouvoir, il y aurait eu un approfondissement des mesures d'austérité dans la droite ligne des *desiderata* de la CE et du FMI...

Cela étant, une fois précisé le contexte politique des sanctions et pour répondre maintenant de façon directe à votre question, je dirai très fermement **non, on ne peut pas se débarrasser de l'austérité en agissant dans le cadre des institutions européennes**, car les traités européens – Traité de Maastricht, Pacte de Stabilité et à un degré supérieur dans l'escalade, le TSCG –, en soumettant les politiques publiques des pays à l'atteinte d'objectifs financiers de déficit et de dette, ont figé l'austérité en lui donnant un caractère perpétuel. Si un Etat veut procéder à des investissements et que leur financement met en cause le respect du ratio dette publique/PIB, il ne pourra le faire sans enfreindre les traités et s'exposer à des sanctions. De même, la décision d'embauche de nouveaux fonctionnaires, en pesant sur les dépenses publiques, se heurte sans cesse à l'obligation de respecter la barrière des 3% de déficit public et ce d'autant plus que l'on sera en période de crise

ou de faible croissance, caractérisées par la chute des recettes fiscales...

Vous pouvez trouver contradictoire – et je vous l'accorde volontiers- que ce que je viens de dire – à savoir que l'on ne peut se débarrasser de l'austérité dans le cadre des institutions européennes – n'est pas en phase avec ce que j'ai soutenu par ailleurs, à savoir que le nouveau gouvernement portugais, soutenu par la gauche de la gauche, a pu, malgré tout, prendre des mesures en faveur de la population, sans mettre en cause les engagements européens. Il faut dire, à ce propos, que le travail accompli a été essentiellement de rétablir des revenus qui avaient été coupés. Mais il reste presque tout à faire. Les inégalités très importantes qui préexistaient à l'application du mémorandum et qui se sont creusées avec ce dernier persistent, la pauvreté et l'extrême pauvreté sont parmi les plus importantes des pays de l'OCDE, le chômage, même s'il a décliné de façon significative, est encore important (+ de 10%) et le travail est de plus en plus précaire. L'émigration se poursuit, alors qu'elle a atteint les dernières années des flux semblables à ceux observés pendant la dictature et de la guerre coloniale. Il reste à « détroikiser » le Code du travail des mesures ayant facilité les licenciements et changé les règles de leur indemnisation, à revenir sur les règles de rémunération des heures supplémentaires et à faire rentrer des milliers de salariés dans le cadre de conventions collectives du travail desquelles ils ont été exclus...

C'est pourquoi si l'atteinte en 2016 du plus petit déficit public de l'histoire de la démocratie portugaise (2.0%) [2] constitue un motif d'orgueil pour le gouvernement socialiste portugais, il n'en va pas de même pour le Bloco de Esquerda. Au-delà des facteurs conjoncturels, l'histoire de ce faible déficit est davantage un motif de tristesse pour notre mouvement : car, **c'est l'histoire d'un pays qui – même s'il a pu redynamiser quelque peu la consommation intérieure – n'investit pas, d'écoles qui s'écroulent, d'universités qui sont au bord de la faillite, d'hôpitaux qui manquent cruellement de personnel...** C'est l'histoire d'un pays où la qualification de la main d'œuvre est très faible, les salaires sont très bas et les écarts de salaires, de revenus et de fortune obscènes.

Mais c'est surtout l'histoire d'un pays qui reste amarré à un modèle de développement qui ne peut que le pousser inexorablement vers le fond : un modèle basé sur des productions à faible valeur ajoutée et bas salaires, qui dans le cadre de la division internationale du travail voulue par la mondialisation et de la dépossession de la politique monétaire découlant de son appartenance à la zone euro, le lancent dans une course poursuite prix-salaires sans merci. Revoir ce modèle de développement, notamment en améliorant la formation de sa population, est indispensable pour le Portugal. Cela ne peut se faire néanmoins en l'absence de gros investissements publics rendus impossibles dans le cadre des traités européens et d'une renégociation de la dette. Absorbant des sommes équivalentes au budget de l'éducation et supérieures à celles du budget de la santé, le seul service de la dette consomme des ressources qui étranglent le pays et l'empêchent de se restructurer. Notons, pour conclure, qu'il ne s'agit pas de la dette d'un peuple qui aurait vécu au-dessus de ses moyens, car – rappelons-nous – il s'agit d'un des peuples les plus pauvres de l'UE, mais d'une dette à l'augmentation de laquelle le processus même de construction européenne n'est pas étranger et qui a explosé lors de la crise financière et du sauvetage des banques par l'Etat voulue par l'Union Européenne...

En Italie, l'État met actuellement en place un plan de sauvetage des banques italiennes, et notamment de Monte Dei Paschi di Siena, la plus vieille banque européenne, du fait d'un excès de titres pourris dans leur bilan après cinq ans de crise économique. On sait que les banques portugaises sont elles aussi très fragiles et que les épargnants portugais sont exposés à une faillite de ces banques. Craignez-vous un effondrement du système bancaire ? L'État portugais peut-il encore sauver les banques portugaises ?

Pour comprendre la situation actuelle des banques portugaises, nous devons faire un bref retour en arrière, aux années 1990 : en premier lieu, la libéralisation des marchés financiers et leur déréglementation se sont traduites par un essor vertigineux du crédit distribué par les banques au Portugal ; deuxièmement, ce crédit s'est dirigé majoritairement vers les secteurs protégés de l'économie et, au premier chef, le bâtiment et l'immobilier qui bénéficiaient de perspectives de rentabilité plus importantes dans le cadre du processus de déflation asymétrique induit par les critères de Maastricht ; troisièmement, le Portugal a connu depuis le début du siècle une quasi-stagnation économique, conséquence de son haut niveau d'endettement mais aussi de son adhésion à l'euro, avec la perte de compétitivité qui en a été le corollaire. C'est dans ce contexte d'une économie stagnante coexistant avec un secteur financier omniprésent où les bilans des banques portugaises

regorgeaient de crédits financés par leurs congénères françaises, allemandes, italiennes, que survient la crise qui a fini par déboucher sur l'intervention de la Troïka. Les politiques pro-cycliques [NDLR : qui renforcent le cycle, à la baisse ou à la hausse] imposées par le mémorandum, en faisant peser une austérité brutale sur une économie déjà à bout de souffle, ont aggravé la situation des agents économiques et fait exploser les créances douteuses dans les bilans des banques[3].

Cela étant, les banques portugaises ont bénéficié d'importantes aides publiques[4] : ces dernières représentaient déjà- sans compter les garanties accordées par l'Etat – plus de 10% du PIB fin 2015 et expliquaient près de 20% de l'accroissement de la dette publique dans la seule période 2008-2014.

Est-ce à dire, pour répondre directement à votre question, qu'avec toutes les aides dont elles ont bénéficié, les banques ne représentent plus un danger pour le système financier et donc les contribuables et les épargnants ? On ne saurait l'affirmer, les fragilités des banques portugaises tenant essentiellement à deux facteurs : un niveau encore très élevé de créances douteuses (les NPL représentent environ 20% des encours de crédit, notre pays n'étant dépassé à ce titre que par la Grèce et l'Italie au sein des PIIGS) et un niveau d'endettement extérieur très important. Dans ces circonstances et, compte tenu des transferts très substantiels



Des petits porteurs du BES manifestent à l'entrée du Ministère des Finances (27/08/2015), un an après l'effondrement de la deuxième banque privée du Portugal

déjà réalisés vers le secteur bancaire d'une part (auxquels il faut ajouter un nouveau renforcement de capitaux propres dans la banque publique en 2017) et des responsabilités qui pèsent sur l'Etat dans ce domaine (garanties, participation au Fonds de résolution des banques) il n'est pas exclu que l'Etat ait encore à intervenir. Cela poserait de véritables problèmes, compte tenu de la dette publique qui, à plus de 130% du PIB, est déjà l'une des plus élevées de la zone (la troisième après la Grèce et l'Italie) et dans un contexte où la dette privée et la dette extérieure sont parmi les plus élevées au monde. Ceci en dehors du fait que l'on voit mal comment on pourrait encore faire peser de nouvelles mesures d'austérité, sur un peuple qui a déjà été saigné à blanc....

Pour conclure, je dois dire que le gouvernement de la droite qui a exécuté le mémorandum n'a pas pris les mesures qu'il fallait, ayant laissé au nouveau gouvernement la résolution des problèmes de certaines banques

qu'il avait dissimulés, en ayant compté, à cet égard, sur la complicité de la Banque du Portugal, ceci pour pouvoir faire, en mai 2014, une sortie sèche du programme du mémorandum, en honorant sa réputation de bon élève de la Troïka. Cependant et, malgré les problèmes bancaires hérités, nous considérons que le gouvernement actuel n'a pas pris les bonnes décisions, ayant obtempéré, sans sourciller, à la volonté de la BCE et de la Commission européenne (DGComp) qui a imposé à notre pays des solutions qu'elle n'a pas imposées ailleurs et dont certaines ont d'ailleurs été testées pour la première fois au Portugal (comme c'est le cas de la mesure de résolution appliquée à la deuxième banque privée du pays qui s'est effondrée en août 2014). En fait les banques portugaises ont servi la stratégie de renforcement des grands groupes bancaires privés européens (cas du Banif vendue sur injonction de la DGCom à Santander Totta ou de la BPI passé sous le drapeau du catalan *La Caixa* [5]), ou du capital international (comme c'est le cas récent du Novo Banco [6] en cours de vente, à hauteur de 75%, à un fonds immobilier spéculatif étasunien et où l'Etat conserve 25% du capital par le biais du fonds de résolution).

Depuis la crise, le Portugal n'a cessé de nationaliser les pertes des banques pour ensuite les renflouer et les vendre enfin en solde ou même les offrir (voire payer pour les offrir) au privé. Et, dans cette nouvelle configuration, on peut de moins en moins parler de banques portugaises, le secteur bancaire étant, dorénavant, à 60% dans les mains du capital étranger. A ce jour, il ne reste seulement en effet que trois banques portugaises : le groupe public, *Caixa Geral de Depósitos*, et deux petites banques mutualistes, le *Montepio Geral* et la *Caixa Agrícola* [7]. Ce qui reste de la banque portugaise des PME est actuellement sous le coup d'un processus de vente à un hedge funds immobilier américain. C'est lui qui va décider du crédit des PME portugaises. Selon quels critères cette décision sera-t-elle prise ? De même, comment seront traités, et selon quel ordre de préférence, les besoins des clients des anciennes banques portugaises appartenant maintenant à des grands groupes bancaires privés espagnols dont les centres de décision se trouvent à Madrid ou à Barcelone ?

Pour le Bloco de Esquerda, il ne fait aucun doute : le secteur financier doit être nationalisé. **Seul un secteur bancaire public peut être le garant de la sauvegarde de la souveraineté nationale et de l'intérêt collectif.** Les décisions concernant les banques ne peuvent être laissées dans les mains de la BCE et de la CE.



Des élections locales vont avoir lieu le 1^{er} octobre 2017. Les positions politiques respectives du PCP et du Bloco de Esquerda semblent s'être rapprochées depuis la crise grecque, notamment sur la critique des institutions européennes. Assisterons-nous à un front des gauches au cours de ces élections ?

Notre critique des institutions européennes ne date pas de la crise grecque, elle a pu, tout au plus, monter en puissance après cette crise. Une chose est sûre : s'il devait être confronté à une situation semblable à ce qui fut celle du gouvernement grec à l'été 2015, le Bloco de Esquerda ne capitulerait pas : **plutôt que de céder au chantage de l'Europe, il quitterait l'Europe. Notre mot d'ordre est d'ailleurs « plus aucun sacrifice pour l'euro »**. Mais la vérité est que nous n'en sommes pas là, nous ne sommes pas (pas encore !) au pouvoir, nous limitant à soutenir de façon critique un

gouvernement socialiste minoritaire qui, tout en ne voulant pas affronter l'Europe, est lui-même la cible d'attaques des institutions européennes qui auraient préféré la poursuite de la politique de destruction de notre Etat social menée par le gouvernement qui a exécuté le mémorandum.

Cela étant et, pour répondre maintenant à votre question concernant les élections locales du 1^{er} octobre prochain au Portugal : il n'y a pas de listes d'union de la gauche. Le Bloco participera à ces élections, soit en présentant ses propres candidats, soit en soutenant des candidatures de la société civile. Une fois les élections réalisées, le Bloco pourra faire des alliances avec d'autres partis, à l'exclusion, bien entendu des partis de la droite et à condition qu'il n'y ait pas d'incompatibilité avec les principes fondamentaux de son agenda politique au niveau local.

Notre participation à ces élections prétend, en effet, contribuer, de façon décisive, à l'ouverture d'un nouveau cycle politique au niveau local, en projetant les villes vers un nouveau rôle social et écologique, une capacité à garantir des droits essentiels à tous, à promouvoir l'inclusion, la participation citoyenne et la démocratie.

Le succès de la gouvernance locale ne doit pas, dès lors – et contrairement à ce qui se passe jusqu'ici – être mesuré par la quantité de commandes de béton passées, mais par la satisfaction des droits des citoyens, les

indicateurs d'égalité et de cohésion sociale, le développement écologique, et la participation citoyenne aux décisions et à la vie des communautés humaines.

[1] Dans son sens original, *geringonça* désigne une invention « mal foutue », peu solide et destinée à se désagréger ; utilisée par un ex-député social-démocrate (PSD), pour désigner la solution de gouvernement du PS soutenu par les partis à sa gauche – jugée précaire et artificielle – la « geringonça » a été rapidement adoptée par tous, ayant été sacrée mot de l'année 2016 au Portugal. Dans la dimension politique qu'elle a acquise, la « geringonça » contredit son sens étymologique, résistant déjà depuis environ dix-huit mois à la désagrégation promise aux inventions brinquebalantes qu'elle désigne

[2] En mai 2017, la Commission Européenne a décidé la sortie du Portugal de la Procédure pour Déficit Excessif , dans laquelle le pays se trouvait depuis huit ans

[3] A ces facteurs, il faut ajouter un autre, spécifique, à savoir la gestion abusive des banques qui trouve sa source dans les défaillances de la supervision bancaire.

[4] Et ceci même si, seule une faible partie (eu égard aux besoins) des prêts internationaux (UE et FMI), soit 12/78 milliards d'euros a été réservée à la capitalisation des banques privées portugaises dans le cadre du mémorandum (à noter que la banque publique était exclue de la possibilité d'utilisation de cette ligne de crédit – entièrement dédiée aux banques privées – devant, en cas de besoin, se capitaliser par ses propres moyens)

[5] Ici, la main de la BCE – en exigeant à la BPI d'abandonner le gros de la participation qu'elle détenait dans sa filiale angolaise, d'où provenaient 80% de ses résultats – a forcé à la reconstitution de l'actionnariat de la banque qui a abouti en fin de compte à la prise de contrôle total de son capital par *La Caixa*

[6] Banque de transition regroupant les actifs jugés sains du BES (deuxième banque privée du pays, ayant fait l'objet d'une mesure de résolution en août 2014).

[7] En effet, la première banque privée du pays (BCP), est dominée par les capitaux chinois et angolais, même si son siège est au Portugal.

Propos recueillis par Lenny Benbara pour LVSL

Crédits photos :

Paulo Pimenta, in Portugal é isto, Público.

Daniel Rocha, in Público.

Tiago Petinga, Lusa