

# Portugal

## Introduction

La crise démarrée en 2008 a entraîné une dégradation importante du marché du travail au Portugal : de 8,6 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2008, le taux de chômage a atteint un pic de 17,4 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2013. Reflet d'une dualité marquée, l'ajustement du marché du travail au Portugal est d'abord passé par des réductions d'effectifs plutôt que par une adaptation des conditions de travail et de rémunération dans les entreprises.

Contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des pays européens, la dégradation observée au cours de la crise ne fait pas suite à une période d'amélioration de la situation du marché du travail mais s'inscrit dans une certaine continuité, le taux de chômage suivant une tendance à la hausse depuis le début des années 2000. Le Portugal n'est en effet pas parvenu à absorber le ralentissement de l'activité du début des années 2000 en raison de la faiblesse d'un modèle productif qui s'est développé au cours des années 1990.

Si une réflexion autour des réformes nécessaires pour améliorer le fonctionnement du marché du travail était menée depuis le milieu des années 2000, la crise a accéléré le processus de réforme et renforcé son ampleur. Après une première phase où la priorité a plutôt été donnée à des mesures de soutien à l'emploi et aux personnes ayant perdu leur emploi, une série de lois portant réforme du marché du travail et formant un ensemble relativement cohérent ont été adoptées.

## Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	67,6	63,8 <sup>b</sup>	62,6
Taux de chômage :			
– de la population totale (15 à 64 ans)	8,5	13,3 <sup>b</sup>	14,5
– des jeunes (moins de 25 ans)	21,4 <sup>e</sup>	30,2	34,7
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeurs)	47,2	48,4 <sup>b</sup>	59,6
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	22,3	22,0 <sup>b</sup>	21,4
Indice de protection des contrats permanents	3,51*	3,31	2,69***
Indice de protection des contrats temporaires	2,29*	2,46	2,33***
Salaire mensuel minimum brut (au 1 <sup>er</sup> janvier), en euros	470	566	566
Taux de croissance du salaire horaire réel	0,8	-3,9	2,3***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	11,5*	12,9**	12,6 <sup>p</sup>
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	37,3	38,0	41,2
Taux de risque pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	18,1	18,0	18,7***
Coefficient de Gini du revenu disponible	36,8	34,2	34,2***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

\* : donnée disponible seulement pour 2008

\*\* : donnée disponible seulement pour l'année 2012

\*\*\* : donnée disponible seulement pour l'année 2013

<sup>b</sup> : rupture de série

<sup>e</sup> : estimé

<sup>p</sup> : provisoire

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Éléments de contexte .....</b>	<b>232</b>
<b>1.1</b>	<b>La crise a exacerbé les faiblesses du marché du travail portugais .....</b>	<b>232</b>
1.1.1	La crise a amplifié la dégradation de la situation du marché du travail déjà amorcée depuis le début des années 2000.....	232
1.1.2	La progression du taux de chômage des jeunes et de la part de chômage de longue durée s'est accélérée avec la crise .....	236
<b>1.2</b>	<b>Des mesures conjoncturelles ont été mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi .....</b>	<b>238</b>
<b>1.3</b>	<b>Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008 .....</b>	<b>239</b>
<b>2</b>	<b>Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise .....</b>	<b>241</b>
<b>2.1</b>	<b>La méthode des réformes .....</b>	<b>241</b>
2.1.1	Le séquençage des réformes du marché du travail.....	241
2.1.2	Comment ont été préparées les réformes ? .....	241
<b>2.2</b>	<b>Les axes de la réforme.....</b>	<b>243</b>
2.2.1	Droit du travail : régimes du licenciement et contrats de travail.....	243
2.2.2	La négociation collective .....	245
2.2.3	Le coût du travail .....	247
2.2.4	La flexibilité interne .....	248
2.2.5	L'assurance chômage .....	249
2.2.6	Les politiques actives du marché du travail.....	250
<b>3</b>	<b>Premiers éléments d'évaluation .....</b>	<b>252</b>
<b>3.1</b>	<b>Situation actuelle .....</b>	<b>252</b>
<b>3.2</b>	<b>Quel a été l'effet des réformes ? .....</b>	<b>253</b>
	<b>Conclusion.....</b>	<b>257</b>

# 1 Éléments de contexte

## 1.1 La crise a exacerbé les faiblesses du marché du travail portugais

1.1.1 La crise a amplifié la dégradation de la situation du marché du travail déjà amorcée depuis le début des années 2000

### *Les effets de la crise*

À l'instar des autres pays d'Europe du sud notamment, le Portugal a connu une double récession au cours des dernières années.

Dans un contexte de crise économique et financière mondiale, le PIB portugais a enregistré une première diminution de 2 % au 4<sup>e</sup> trimestre 2008<sup>455</sup>, qui s'est poursuivie pendant cinq trimestres consécutifs. Lorsqu'on considère l'ensemble de l'année 2009, le PIB s'est contracté de 3 % par rapport à 2008.

Malgré une nette amélioration en 2010 avec une augmentation du PIB de 1,9 %, la situation s'est à nouveau dégradée dans un contexte de crise des dettes européennes : le PIB portugais a de nouveau diminué à partir du 4<sup>e</sup> trimestre 2010 et cela sans interruption jusqu'au 4<sup>e</sup> trimestre 2012, soit une baisse cumulée de 8,4 %. Une légère reprise s'est amorcée en 2013, avec néanmoins une baisse sur l'année de 1,1 %, et s'est affirmée depuis : sur l'ensemble de l'année 2014, le PIB a affiché une progression de 0,9 %.

La dégradation de la conjoncture a entraîné celle, importante, du marché du travail portugais : de 8,6 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2008, le taux de chômage a atteint un pic de 17,4 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2013 (Graphique 1). Dans la moyenne européenne, entre 2009 et 2010, la hausse du chômage au Portugal a été particulièrement importante entre le milieu de l'année 2011 et le milieu de l'année 2013. Le Portugal a connu des destructions d'emploi massives au cours de cette période, de l'ordre de 13,4 %<sup>456</sup>, qui ont fait reculer l'emploi total à son niveau de 1995. Ces destructions ont été particulièrement importantes dans les secteurs de la construction, de l'industrie, de l'administration publique et dans les activités de commerce et de réparation. Elles se sont notamment traduites au Portugal par le départ d'une partie de la population active : entre 2008 et 2011, de l'ordre d'un tiers des immigrés avait quitté le pays, ce qui fournit une indication claire du manque d'emplois disponibles<sup>457</sup> dans des secteurs comme la construction qui avait attiré initialement la main-d'œuvre étrangère.

### *Une exacerbation de difficultés d'avant-crise*

La dégradation de la situation du marché du travail portugais est cependant bien antérieure à la crise. De 4,2 % en 2000, le taux de chômage avait plus que doublé en sept ans, suivant ainsi une évolution contraire à celle de la plupart des pays européens. Le Portugal n'est en effet pas

---

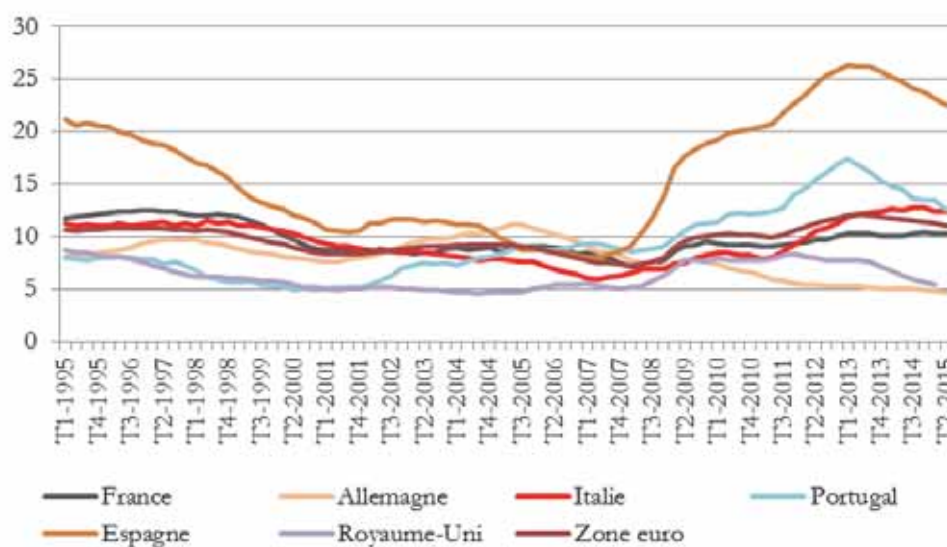
<sup>455</sup> Source : données OCDE, taux de croissance du PIB par rapport au trimestre précédent, corrigé des variations saisonnières.

<sup>456</sup> Source : données OCDE.

<sup>457</sup> International Labour Organization (ILO) (2013), « Portuguese labour law and industrial relations during the crisis », *Working Paper*, n° 54, novembre.

parvenu à absorber le ralentissement de l'activité du début des années 2000 en raison de la faiblesse de son modèle productif. L'économie portugaise a notamment connu une mutation importante avec une réorientation de l'activité vers des secteurs de biens non échangeables<sup>458</sup>. Avec l'anticipation de l'entrée dans la zone euro, la demande domestique a fortement augmenté sous l'effet du développement de l'endettement. Cela s'est traduit par une forte hausse de la croissance et une chute du taux de chômage (de 7,4 % en 1995 à 4,2 % en 2000). Ce contexte a favorisé une hausse des salaires supérieure aux gains de productivité, provoquant une détérioration très importante de la compétitivité coût, mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre.

**Graphique 1 : Évolution du taux de chômage trimestriel dans plusieurs pays européens**



Source : données OCDE.

**Malgré une amélioration très nette du marché du travail depuis 2013, la situation sur le front de l'emploi reste encore dégradée au Portugal.** Avec près de 170 000 emplois créés entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2013 et le 2<sup>e</sup> trimestre 2015, le Portugal n'a encore récupéré que 24,6 % du total des emplois détruits (soit 690 000 entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2008 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2013)<sup>459</sup>. Malgré une réelle diminution du taux de chômage de 17,4 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2013 à 12,5 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2015, soit une des plus fortes baisses de l'UE sur la période, celui-ci reste encore supérieur à la moyenne européenne de 9,6 %.

À l'instar d'autres pays d'Europe du sud, les importantes destructions d'emploi au cours de la première phase de la crise s'expliquent notamment par le mode d'ajustement des entreprises aux évolutions de la conjoncture : **dans un premier temps, l'ajustement du marché du**

<sup>458</sup> Les secteurs des biens non échangeables peuvent être définis comme les secteurs produisant des biens ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux. Ils recouvrent en particulier le secteur des services, mais aussi les secteurs de la construction, de l'immobilier, des services publics ou de l'énergie.

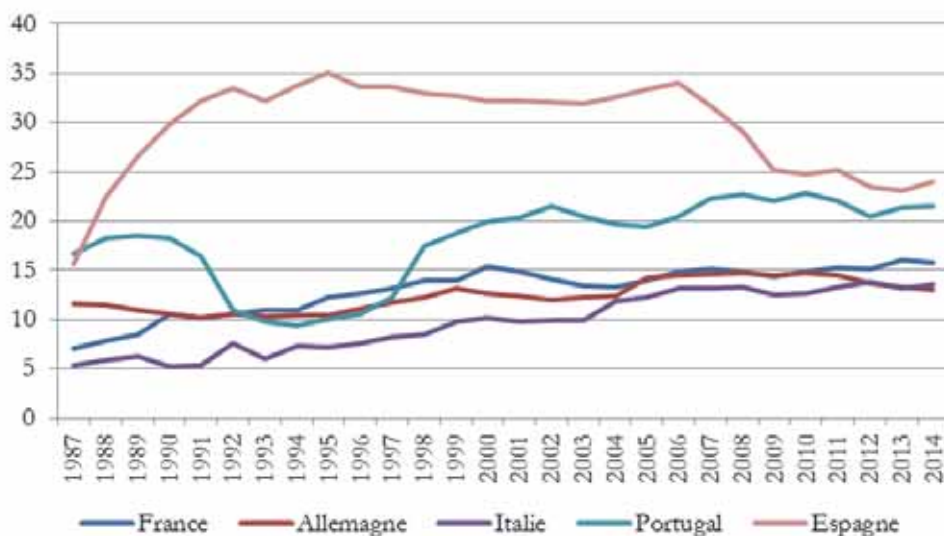
<sup>459</sup> Source : données OCDE, calculs COE.

**travail au Portugal est passé davantage par des réductions d'effectifs (flexibilité externe) que par une adaptation des salaires, des horaires et des conditions de travail (flexibilité interne).**

Ce recours plus important à la flexibilité externe plutôt qu'à la flexibilité interne est **d'abord le reflet de la forte dualité du marché du travail portugais** au sein duquel coexistent d'un côté des emplois permanents bénéficiant d'une protection importante et, de l'autre, des emplois temporaires qui constituent un volet de flexibilité pour les entreprises. Sans nécessairement procéder à des licenciements, les entreprises peuvent s'ajuster à la conjoncture, en tout cas dans un premier temps, en cessant de renouveler les embauches en emploi temporaire. Avant la crise, en 2008, près de 22,7 % des salariés portugais étaient en contrat temporaire (Graphique 2), contre 14,9 % en moyenne dans l'UE-28<sup>460</sup>. Cette part a diminué jusqu'en 2012 pour s'établir à 20,5 % avant de connaître une légère hausse.

À cette dualité entre emploi temporaire et emploi permanent s'ajoute une autre forme de dualité très importante au Portugal : celle entre les travailleurs salariés et les prestataires de service indépendants rémunérés par le biais des *recibos verdes* (Encadré 1). Ces derniers sont très peu contraignants pour l'employeur, mais très peu protecteurs pour le prestataire. Ils concernaient de l'ordre de 900 000 personnes à la fin des années 2000<sup>461</sup>, soit 16 % de la population active.

**Graphique 2 : Évolution de la part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié dans plusieurs pays européens**



Source : données OCDE.

<sup>460</sup> Lorsqu'on s'intéresse au rôle de tremplin vers l'emploi permanent de l'emploi temporaire, le Portugal se situe dans une position intermédiaire par rapport aux autres pays européens. De seulement 20,6 % en Espagne, la part des personnes en emploi temporaire en 2008 qui étaient en emploi permanent en 2011 atteint 48,8 % au Royaume-Uni ou 55,2 % en Norvège, contre 38,6 % au Portugal d'après les données de l'OCDE.

<sup>461</sup> Pernot J.-M. (2011), « Portugal. Du précaire à la tentation de l'exil », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 133, novembre.

### Encadré 1 : Les *recibos verdes*

Les *recibos verdes* ou « reçus verts » ont été introduits au Portugal en 1978. Il s'agit d'une forme d'emploi indépendant réservé à l'origine aux professions libérales (médecins, avocats, consultants, etc.). La grande souplesse de ce système l'a toutefois rendu très répandu et il s'est développé bien au-delà du cadre pour lequel il avait été conçu initialement.

Les *recibos verdes* constituent un système de rémunération pour des personnes employées en tant que prestataire indépendant. Le recours à ce régime libère les employeurs de tout engagement et contrainte vis-à-vis des prestataires : ils ne sont pas tenus de verser de cotisations employeurs (celles-ci sont payées par l'employé) et les prestataires n'ont pas de prime d'ancienneté ni de congés payés. Les prestataires sont tenus d'acquitter leurs cotisations maladie et retraite après un an d'exonération.

Cette forme d'emploi ne concerne pas seulement les plus jeunes mais également de nombreuses personnes âgées de plus de 30 ans titulaires des « reçus verts » depuis une dizaine d'années. Elle est notamment très développée dans le secteur public (les communes notamment).

Elle peut donner lieu à une utilisation abusive dès lors que le prestataire exerce son activité dans les mêmes conditions qu'un salarié et se retrouve dans une situation de dépendance économique vis-à-vis de son donneur d'ordre. En réponse à ces abus, le droit aux indemnités de chômage est étendu depuis 2013 aux indépendants et *a fortiori* aux *recibos verdes*, dont 80 % du revenu provient d'un seul donneur d'ordre (*cf. infra*).

Cet encadré s'appuie notamment sur : Pernot J.-M. (2011), « Portugal. Du précarité à la tentation de l'exil », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 133, novembre.

Les destructions importantes d'emploi observées au Portugal au cours de la première phase de la crise sont également **le reflet de la faible capacité des entreprises à s'ajuster à la conjoncture par une modification des salaires ou des conditions d'organisation du travail**. Contrairement à ce qui a été observé dans plusieurs autres pays, la durée moyenne annuelle du travail est restée à peu près stable au cours de la première phase de la crise et la diminution du nombre total d'heures travaillées s'est opérée en très grande partie au détriment de l'emploi. Malgré l'envolée du chômage dès le début des années 2000, le coût salarial unitaire a crû de façon quasi continue jusqu'en 2009 (*cf. infra*). D'après l'OCDE, cette difficile adaptation des salaires aux évolutions de l'activité tient en partie aux mécanismes de fixation des salaires et plus particulièrement à un recours très important à l'extension administrative des conventions collectives<sup>462</sup>.

---

<sup>462</sup> OCDE (2012), « Rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance par la création d'emplois et une meilleure affectation de capitaux », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE. Portugal*, juillet, p. 95-133.



### 1.1.2 La progression du taux de chômage des jeunes et de la part de chômage de longue durée s'est accélérée avec la crise

À l'instar de l'Italie ou de l'Espagne, le chômage des jeunes et le chômage de longue durée ont atteint des niveaux très préoccupants au Portugal. Mais contrairement à ces deux pays, au Portugal la crise démarrée en 2008 a accéléré des tendances préexistantes.

**La crise a accéléré la progression du taux de chômage des jeunes initiée au début des années 2000.** Inférieur à 10 % au début des années 2000, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a crû pour atteindre 16,7 % en 2008. Avec la crise, les jeunes ont vu leur taux de chômage plus que doubler pour atteindre 38 % en 2012 (Graphique 3). Malgré l'amélioration de la conjoncture observée à partir de 2013, ce taux était encore de 34,8 % en 2014. La part des jeunes de 15 à 24 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation a progressé de façon continue entre 2008 et 2013 : de 10,2 % en 2008, cette part était passée à 14 % en 2013, soit un point au-dessus de la moyenne de l'UE-28<sup>463</sup>.

**Alors que le diplôme joue un rôle protecteur vis-à-vis du chômage dans la plupart des pays, cela n'est pas le cas au Portugal :** le taux de chômage des jeunes diplômés de 15 à 24 ans s'élevait à 26,9 % en 2008, contre 16,2 % pour les non diplômés (Eurostat)<sup>464</sup>. En moyenne dans l'Union européenne, le taux de chômage des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur était de 11,7 % en 2008, contre 21,3 % pour les non diplômés.

Cette situation atypique est à rapprocher notamment de l'évolution de la structure de l'économie portugaise. En raison d'un déclin important de l'emploi dans l'industrie, auquel s'ajoute un effort de recherche et développement longtemps insuffisant, y compris dans les services<sup>465</sup>, le Portugal peine en effet à offrir des emplois qualifiés en nombre suffisant à des jeunes dont le niveau de qualification a fortement augmenté au cours des dernières années. Parallèlement, la progression des activités de service, notamment au cours de la dernière décennie, avait permis de fournir des emplois aux personnes de faible niveau de qualification. Cela ne semble plus être le cas depuis la crise : le chômage des jeunes les moins qualifiés a en effet connu une progression particulièrement rapide pour atteindre 40,6 % en 2013, contre 37,5 % pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (données Eurostat).

---

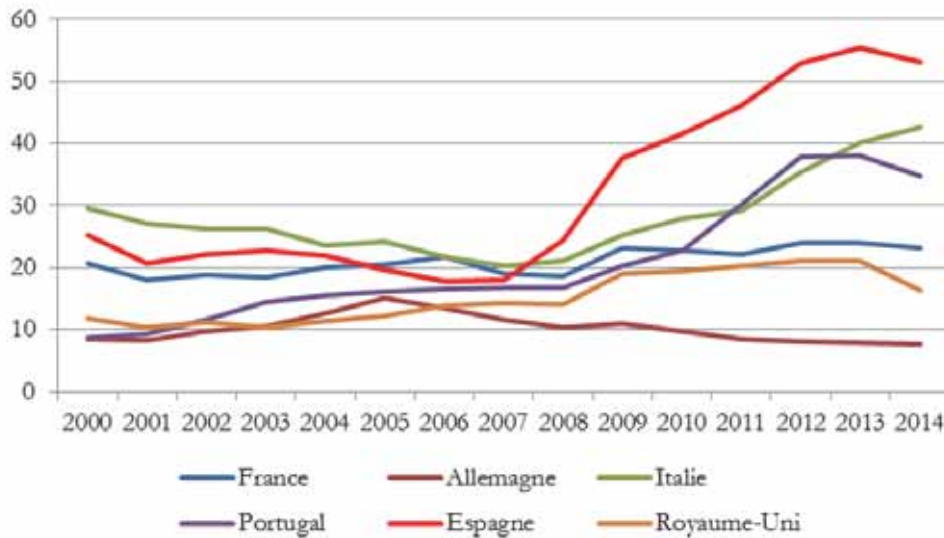
<sup>463</sup> Source : données Eurostat.

<sup>464</sup> C'est-à-dire ceux qui ont un niveau de diplôme inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2).

<sup>465</sup> Pernot J.-M. (2011), « Portugal. Du précarité à la tentation de l'exil », *op. cit.*



**Graphique 3 : Évolution du taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans dans plusieurs pays européens (2000-2014)**



Source : données OCDE.

**Déjà préoccupant avant la crise, le phénomène du chômage de longue durée s'est accru pour concerner désormais la moitié des personnes au chômage.** De 35 % en 2003, la part du chômage de longue durée a crû rapidement pour atteindre 50,4 % en 2006 (Graphique 4). Après avoir connu une légère baisse, cette part est repartie à la hausse pour s'établir à 59,6 % en 2014, soit un des niveaux les plus élevés de l'Union européenne et de l'OCDE. En pesant sur l'employabilité des personnes, la progression du chômage de longue durée laisse craindre une progression du chômage structurel en raison d'effets d'hystérèse, le retour de la croissance ne suffisant pas, à lui seul, pour ramener le chômage à son niveau d'avant-crise<sup>466</sup>. D'après des estimations de l'OCDE, de l'ordre de 40 % de l'augmentation du chômage observée entre 2008 et 2013 serait structurelle<sup>467</sup>.

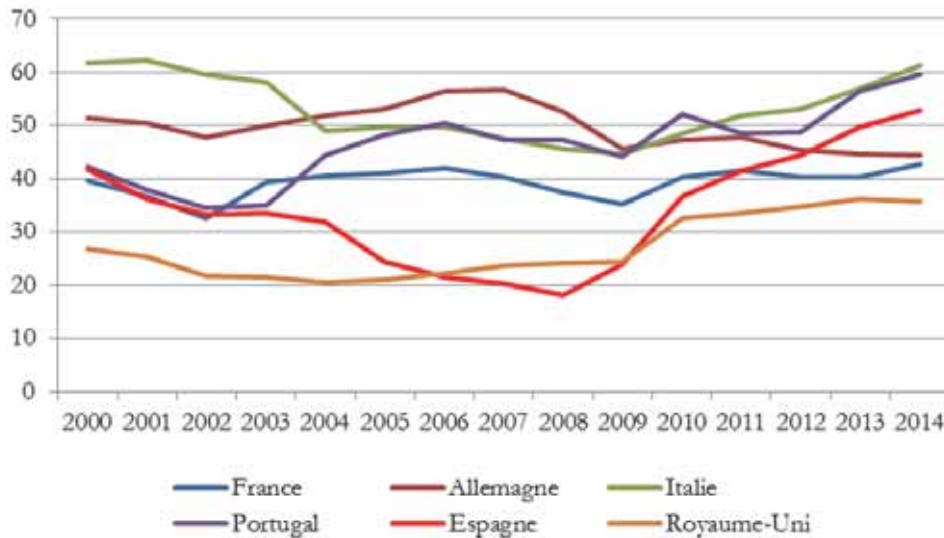
La grande générosité du système d'assurance chômage portugais est mise en avant par l'OCDE notamment pour expliquer l'évolution du chômage de longue durée. Caractérisé par un taux de remplacement relativement élevé et une durée d'indemnisation relativement longue dans la zone OCDE, le système d'assurance chômage tel qu'il existait avant la crise pouvait dissuader au retour à l'emploi et ainsi favoriser le développement du chômage de longue durée<sup>468</sup>.

<sup>466</sup> OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi*.

<sup>467</sup> Audition d'Éric Heyer, au COE, le 5 mai 2015.

<sup>468</sup> OCDE (2010), « Rééquilibrer l'économie vers la croissance durable », chapitre 1, *Études économiques de l'OCDE. Portugal*, p. 23-58.

**Graphique 4 : Évolution de la part du chômage de longue durée dans plusieurs pays européens**



Source : données OCDE.

## 1.2 Des mesures conjoncturelles ont été mises en place afin de soutenir l'emploi et les personnes qui ont perdu leur emploi

Face à la dégradation de la conjoncture, les gouvernements successifs ont introduit plusieurs mesures temporaires en vue d'accélérer la reprise et de limiter les conséquences négatives de la dégradation du marché du travail.

Un premier train de mesures temporaires – Initiative pour l'investissement et l'emploi (*Iniciativa para o investimento e o emprego*) – a été approuvé par le gouvernement en janvier 2009. Parmi les mesures contenues dans ce plan, certaines ont cherché à stimuler la demande de main-d'œuvre au moyen de réductions de charges sociales ciblées (emplois dans les petites ou microentreprises, seniors, bas salaires). Afin de favoriser le maintien en emploi, l'initiative de 2009 a également étendu le dispositif de chômage partiel dans certains secteurs particulièrement touchés par la crise comme l'automobile, le textile, l'habillement ou l'ameublement. Un troisième type de mesures a cherché à soutenir les personnes ayant perdu leur emploi, avec notamment la prolongation de six mois du droit aux allocations chômage et le raccourcissement de la période d'affiliation nécessaire pour pouvoir prétendre à une indemnisation (365 jours de travail salarié, au lieu de 450)<sup>469</sup>. La plupart de ces mesures ont été supprimées en mai 2010.

Des mesures mises en œuvre par la suite ont cherché à faciliter le recours aux contrats à durée déterminée. Ainsi, une augmentation temporaire du nombre maximum de contrats à durée déterminée successifs autorisés et de leur durée cumulée maximale a été introduite en janvier

<sup>469</sup> OCDE (2010), *op. cit.*

2012<sup>470</sup>. Mis en œuvre afin de soutenir la compétitivité et la demande de travail, et devant être valable jusqu'à la fin de l'année 2014, ce régime de renouvellement exceptionnel des contrats à durée déterminée a fait place à un nouveau régime. Introduit le 7 novembre 2013 (loi 76/2013), ce dernier s'applique aux contrats à durée déterminée (2 ans maximum) arrivant à échéance. Il prévoit que les contrats à durée déterminée peuvent faire l'objet de deux renouvellements exceptionnels d'une durée totale maximale d'un an jusqu'à deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, dans l'une des trois limites prévues par la loi depuis 2004 : (1) 18 mois lorsqu'il s'agit d'un premier emploi, (2) 2 ans lorsqu'il s'agit d'une nouvelle activité de durée incertaine ou d'une entreprise ayant moins de 750 salariés ou d'un contrat aidé et (3) 3 ans dans les autres cas. Les contrats renouvelés ne peuvent pas avoir un terme postérieur au 31 décembre 2016.

### 1.3 Les réformes structurelles marquantes engagées avant 2008

**Plusieurs réformes et initiatives avaient été mises en œuvre au Portugal en réaction à la détérioration des performances du marché du travail du début des années 2000.** Ces réformes ont cherché notamment à flexibiliser le fonctionnement du marché du travail et à renforcer les incitations au retour à l'emploi.

**Faisant suite à une première réforme engagée en 1989<sup>471</sup>, la réforme de 2003 a cherché à apporter plus de souplesse au droit du travail.** Mise en œuvre par le gouvernement de José Manuel Barroso, cette réforme s'est inspirée notamment de travaux de la Commission d'experts (la *Comissao de Analise e Sistematizacao da Legislação Laboral*), composée de onze juristes portugais spécialistes du droit du travail, et mise en place par le gouvernement précédent d'António Guterres<sup>472</sup>. Elle a contribué à accroître la flexibilité interne au sein des entreprises, en introduisant notamment de nouvelles clauses qui facilitent la mobilité géographique et fonctionnelle des salariés. Elle a cherché à favoriser la flexibilité externe en (1) assouplissant le principe de « juste cause » qui prédominait jusque-là en matière de licenciement et en (2) allongeant la période d'essai. Autre mesure allant dans le sens d'une plus grande flexibilité externe : le recours aux contrats à durée déterminée a été facilité, en allongeant la durée autorisée de ces contrats et en élargissant l'éventail des situations dans lesquelles cette forme d'emploi peut être utilisée. La réforme de 2003 a introduit la possibilité de déroger aux accords collectifs tant de manière moins favorable que plus favorable aux employés, sauf si la loi, par sa nature, s'opposait à ce type de dérogations. Cette dernière condition a toutefois soulevé des problèmes d'interprétation, les professionnels du droit et les tribunaux ne s'accordant pas sur les dispositions légales auxquelles il était possible de déroger<sup>473</sup>. Elle a finalement mis fin au principe de survivance des conventions collectives qui garantissait aux salariés la non-remise en

---

<sup>470</sup> Loi n° 3/2012 du 10 janvier.

<sup>471</sup> Il s'agit de la première réforme mise en œuvre depuis le rétablissement de la démocratie à aller dans le sens d'un assouplissement de la législation en matière de licenciement. Cette loi a notamment élargi l'éventail des motifs qui peuvent être invoqués pour licencier des salariés en contrat permanent et a assoupli la procédure de licenciement pour les entreprises de moins de 20 salariés. Des modifications du régime des contrats temporaires ont également été introduites, les conditions d'utilisation de ces derniers étant restreintes.

<sup>472</sup> Caune H. (2014), « Portugal. Code du travail et contrainte européenne », *Pages Europe*, La Documentation française, mars.

<sup>473</sup> Portugal : analyse du nouveau code du travail, article n° 3650 du 2 mars 2009, tiré de la revue en ligne *Planet Labor*.

cause des droits négociés dans les conventions collectives, même lorsque celles-ci devenaient caduques. Malgré cette réforme, la législation de protection de l'emploi, notamment de l'emploi permanent du Portugal, continuait à être considérée comme l'une des plus restrictives au sein des pays de l'OCDE (*cf. infra*).

**Plusieurs changements ont par ailleurs été apportés en 2006 au régime d'assurance chômage, afin de durcir les conditions d'ouverture des droits et de renforcer les incitations à reprendre une activité<sup>474</sup>.** Parmi les changements les plus importants apportés par cette réforme peuvent être cités l'introduction d'une obligation pour les demandeurs d'emploi indemnisés de se présenter à l'agence pour l'emploi tous les 15 jours afin de stimuler la recherche active d'emploi, ainsi que l'alourdissement des sanctions pour lutter contre la fraude. En cas de rupture du contrat à l'amiable, la possibilité offerte aux salariés de recevoir des allocations chômage a par ailleurs été strictement limitée.

---

<sup>474</sup> OCDE (2008), « Améliorer le fonctionnement du marché du travail », chapitre 4, *Études économiques de l'OCDE. Portugal*, 2008/9, p. 131-156.

## 2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre depuis la crise

### 2.1 La méthode des réformes

#### 2.1.1 Le séquençage des réformes du marché du travail

En réponse à l'accélération de la dégradation de la situation de son marché du travail à partir de 2008, le Portugal a adopté toute une série de réformes et mesures structurelles.

**Une première réforme a été adoptée en février 2009.** Dans la continuité de celle de 2003, cette réforme a notamment cherché à renforcer la flexibilité interne en introduisant le principe de la « banque d'heures » qui permet à une entreprise, dans une certaine limite, d'allonger ou de réduire la période normale de travail. Elle a également introduit des changements visant à faciliter les procédures de licenciement et à promouvoir la négociation collective au niveau sectoriel et des entreprises.

**Une série de lois portant réforme du marché du travail et formant un ensemble relativement cohérent ont ensuite été adoptées entre 2011 et 2013.** Parmi cet ensemble de textes, c'est la loi n° 23/2012 du 25 juin 2012 qui constitue la réforme la plus vaste et la plus importante parmi les réformes menées au Portugal au cours des dernières années. Avec ces lois, le gouvernement portugais a cherché à la fois à favoriser la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture et à réduire la dualité du marché du travail. Il s'agissait également de favoriser le retour à l'emploi rapide des personnes au chômage. Les différentes mesures prises ont poursuivi plus précisément les objectifs suivants : (1) assouplir le régime de licenciement, (2) dynamiser et décentraliser le système de négociation collective, (3) faciliter l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne, (4) réduire le coût du travail afin de renforcer la compétitivité des entreprises, (5) améliorer le système d'assurance chômage ainsi que les politiques actives du marché de l'emploi.

Dans un contexte de reprise économique et sans doute compte tenu de la perspective des élections législatives de l'automne 2015, le rythme des réformes s'est ralenti à partir de 2014. La priorité semble désormais être donnée aux dispositifs d'activation, avec le lancement du programme *Garantia Jovem*, en 2013 ou encore le programme *Reactivar* en 2015.

#### 2.1.2 Comment ont été préparées les réformes ?

La réforme adoptée en 2009 se distingue de celles adoptées entre 2011 et 2013 par le contexte dans lequel elle a été préparée, mais aussi par son mode d'élaboration.

**La réforme de 2009 a été préparée bien avant la crise.** Elle découle en effet en partie du travail réalisé par une commission d'experts, nommée en 2005 lors de l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement socialiste, pour réfléchir à une nouvelle réforme du droit du travail. Il en a résulté un Livre blanc sur la réforme du marché du travail, qui a été discuté en juin 2007

dans le cadre de la Commission permanente de la concertation sociale<sup>475</sup>. En juin 2008, un accord tripartite visant à l'adoption d'une nouvelle réforme du marché du travail était conclu avec, côté syndical, la seule signature de l'UGT – *Uniao Geral de Trabalhadores* (Union générale des travailleurs), la plus petite des deux principales organisations syndicales. La principale organisation syndicale, la CGTP – *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses* (Confédération générale des travailleurs portugais), a rejeté tous les accords de nature multidimensionnelle, réservant au cours de cette période sa signature pour des accords sur des thèmes plus circonscrits tels que la santé, la sécurité au travail ou la formation professionnelle<sup>476</sup>. La réforme de 2009 (loi n° 7/2009 du 12 février) a repris en grande partie les termes de l'accord tripartite de juin 2008 : la crise qui a éclaté après la signature de l'accord n'a pas entraîné de réexamen de son contenu<sup>477</sup>.

**Les réformes mises en œuvre entre 2011 et 2013 ont, quant à elles, été préparées dans un contexte de dégradation budgétaire importante.** Déjà déficitaire avant la crise (– 3 % en 2007), le Portugal présentait un déficit de 11,2 % du PIB en 2010<sup>478</sup>. De 68,4 % en 2007, le ratio dette publique sur PIB a augmenté rapidement au cours de la crise pour atteindre 96,2 % en 2010. Si le déficit s'est réduit pour s'établir à 4,5 % en 2014, la dette a crû de façon continue pour atteindre 130,2 % cette même année.

**Même si elles se situent dans une logique similaire à celle suivie depuis le début des années 2000, les réformes mises en œuvre entre 2011 et 2013 sont de plus grande ampleur et répondent dans une très large mesure aux demandes et recommandations émises par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le FMI.** Face à l'ampleur de la dégradation des finances publiques, le gouvernement portugais a en effet déposé une demande d'assistance financière auprès de la troïka en avril 2011. Un mois après, un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) était signé entre le gouvernement portugais et la Troïka prévoyant, outre des mesures d'ajustement budgétaire, un certain nombre de réformes structurelles et notamment une réforme du marché du travail comme contrepartie à l'aide financière versée.

Si les différents textes de loi portant réforme du marché du travail ont tous **fait l'objet d'accords tripartites, il convient de souligner que seule l'une des deux principales organisations syndicales, l'UGT, en a été signataire.** Les différentes réformes mises en œuvre à la suite de la signature du protocole d'accord ont par ailleurs fait l'objet d'**une vive contestation de la part des organisations syndicales, avec l'appel à plusieurs grèves générales entre 2010 et 2013.** Plusieurs mesures mises en place après le protocole d'accord de 2011 ont par ailleurs été jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle et de ce fait ont été soit supprimées soit modifiées pour prendre en compte le jugement de la Cour.

---

<sup>475</sup> Instance de concertation tripartite, la Commission permanente de la concertation sociale (*Comissão Permanente de Concertação Social*) a été créée en 1984.

<sup>476</sup> Freyssinet J. (2010), « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale », Bureau international du travail (BIT), *Document de travail*, n° 12, mai.

<sup>477</sup> Freyssinet J. (2010), *ibid.*

<sup>478</sup> Source : données Eurostat.



## 2.2 Les axes de la réforme

### 2.2.1 Droit du travail : régimes du licenciement et contrats de travail

Un volet important des réformes mises en œuvre au Portugal depuis la crise concerne le droit du travail. En dépit des réformes engagées dans les années 2000 (*cf. supra*), la législation de protection de l'emploi au Portugal était encore considérée comme particulièrement restrictive à la veille de la crise. En 2008, le Portugal figurait ainsi parmi les pays où la législation en matière de licenciements individuels et collectifs était la plus stricte selon les indicateurs synthétiques de protection de l'emploi de l'OCDE. Et cela surtout en ce qui concerne le licenciement individuel, la législation en matière de licenciement collectif étant relativement souple. Le Portugal présentait également l'un des écarts les plus importants entre la protection des emplois permanents et celle des emplois temporaires.

Les réformes mises en œuvre entre 2009 et 2013 ont cherché à assouplir le régime du licenciement objectif. Les principales modifications introduites par ces réformes ont été les suivantes :

- **la procédure de licenciement individuel a été simplifiée**<sup>479</sup>. Depuis la réforme de 2009, la phase d'instruction qui devait être initiée par l'employeur pour licencier et au cours de laquelle il avait l'obligation d'écouter la défense du salarié est désormais à l'initiative du salarié. Tandis qu'auparavant toute irrégularité dans la procédure suffisait à rendre le licenciement illicite, il faut désormais une irrégularité dans les principales étapes de la procédure. Une mesure adoptée dans le cadre de cette réforme est plutôt en faveur des salariés : en cas de contestation du licenciement par le salarié, ce dernier doit uniquement signer une demande auprès du tribunal compétent, la charge de la preuve de la licéité du licenciement incombant à l'employeur ;
- **les critères d'ordre de licenciement en cas d'extinction de poste ont été assouplis**. Pour fixer l'ordre des licenciements, le critère d'ancienneté qui était utilisé jusque-là a été supprimé par la réforme de juin 2012 et remplacé par des critères « objectifs et non discriminatoires » fixés par l'employeur lui-même. Rejetée par la Cour constitutionnelle<sup>480</sup>, cette mesure a été adaptée et précisée en 2014 par le législateur<sup>481</sup> qui a défini une hiérarchie de cinq critères devant être respectés par l'employeur : une moins bonne évaluation des performances ; des compétences académiques et professionnelles moindres ; un coût de maintien dans l'emploi plus élevé ; une expérience plus faible dans le cadre du poste de travail ; une plus faible ancienneté ;
- **les motifs de licenciement pour inaptitude ont été élargis**. Depuis la réforme de juin 2012, un licenciement pour inaptitude est possible en cas de diminution continue de la productivité ou de la qualité du travail, d'endommagement répété du matériel ou de risques pour la sécurité ou la santé du salarié, de ses collègues ou de toute autre personne. L'occurrence de ces événements peut conduire au licenciement lorsqu'elle découle de la seule façon dont le salarié concerné exerce son travail et plus

---

<sup>479</sup> Portugal : analyse du nouveau code du travail, article n° 3650 du 2 mars 2009, tiré de la revue en ligne *Planet Labor*.

<sup>480</sup> Décision n° 602/2013, n° 31.

<sup>481</sup> Loi n° 27/2014 du 8 mai 2014.



nécessairement d'une modification du poste de travail, notamment l'utilisation de nouvelles technologies, comme c'était le cas auparavant. La réforme de 2012 a par ailleurs supprimé l'obligation de reclassement qui s'imposait aux entreprises en cas de licenciement pour inaptitude. La Cour constitutionnelle s'est toutefois opposée à cette dernière modification. Conformément à une décision de 2013<sup>482</sup>, l'employeur est tenu d'offrir au salarié une solution de reclassement, le licenciement ne devant constituer qu'un dernier recours ;

- **les indemnités de licenciement des salariés en emploi permanent ont été progressivement réduites entre 2011 et 2013**<sup>483</sup>. Calculées avant 2011 sur la base d'un mois par année d'ancienneté, les indemnités de licenciement ont été progressivement réduites à 20 puis à 12 jours par année d'ancienneté pour les contrats à durée indéterminée signés à compter d'octobre 2013. C'est également le cas des indemnités de licenciement attachées aux contrats temporaires, qui sont passées en 2013<sup>484</sup> de 20 à 18 jours pour les trois premières années de contrat, puis à 12 jours pour les années suivantes<sup>485</sup>. Dans tous les cas, le montant total des indemnités versées ne peut dépasser 12 mois (il existait auparavant un plancher de 3 mois). On peut souligner par ailleurs la création, en 2013, de deux fonds de garantie de paiement des indemnités de licenciement qui prennent en charge la moitié des indemnités de licenciement versées (*cf. infra*).

Au regard des indicateurs synthétiques de protection de l'emploi de l'OCDE, la situation du Portugal a beaucoup évolué entre 2008 et 2013. En ce qui concerne la protection des travailleurs en emploi permanent, la valeur de l'indicateur attribué par l'OCDE au Portugal est passée de 3,5 en 2008 à 2,7 en 2013 (Graphique 5).

---

<sup>482</sup> Décision n° 602/2013, numéro 32.

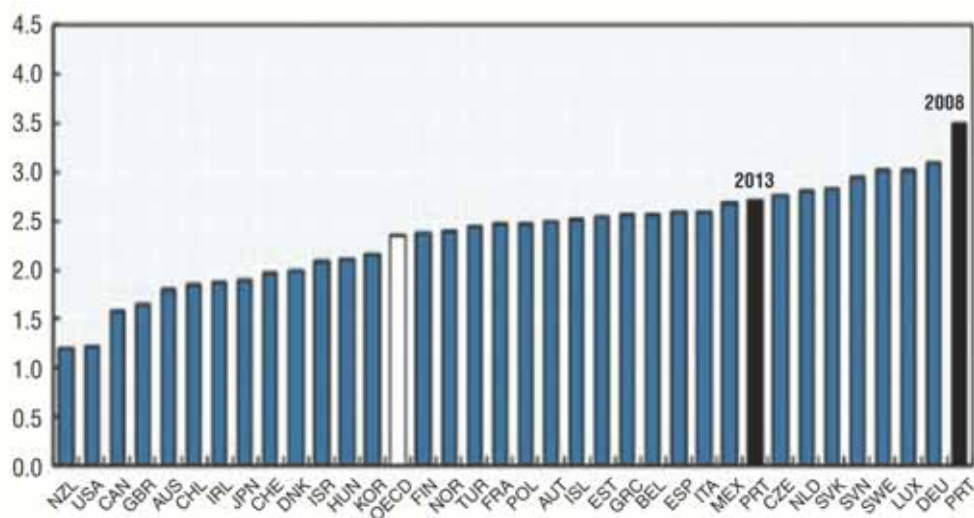
<sup>483</sup> Loi n° 53/2011 du 10 octobre 2011, loi n° 23/2012 du 25 juin 2012 et loi n° 69/2012 du 30 août 2012.

<sup>484</sup> Loi n° 69/2013 du 30 août 2013.

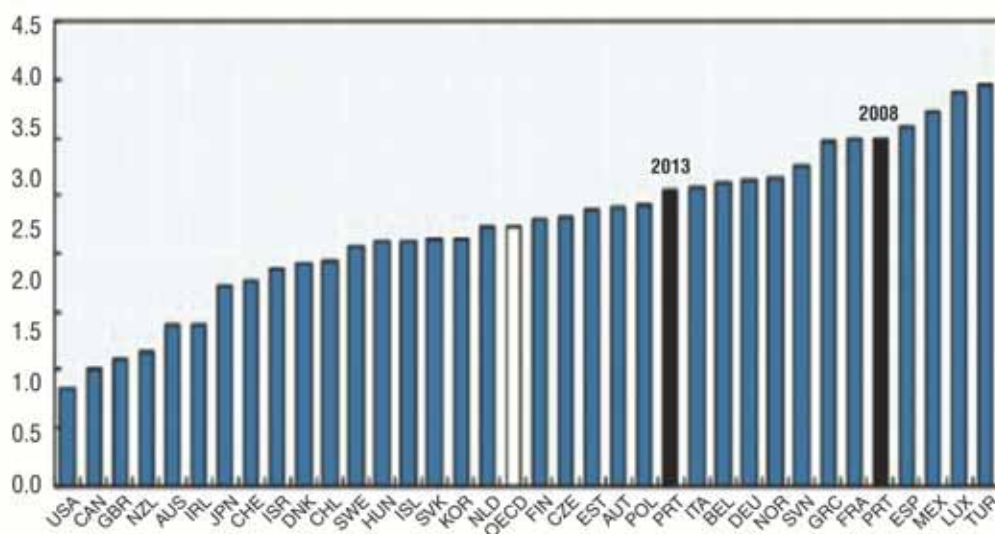
<sup>485</sup> On distingue les contrats à durée déterminée à durée certaine avec une durée maximale de trois ans, des contrats à durée déterminée à durée incertaine avec une durée pouvant aller jusqu'à six ans.

## Graphique 5 : Évolution des indicateurs synthétiques de protection d'emploi de l'OCDE

### a. Indicateur de protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs



### b. Indicateur de protection global de l'emploi



Source : données OCDE, audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

### 2.2.2 La négociation collective

Au Portugal, les conventions collectives étaient traditionnellement négociées au niveau sectoriel, par les représentants des organisations syndicales – seuls habilités à négocier pour les salariés –

et patronales. Les accords négociés étaient ensuite très souvent étendus à des branches entières par le biais du mécanisme d'extension administrative, réduisant de fait l'importance de la négociation au niveau de l'entreprise<sup>486</sup>.

Les réformes mises en œuvre depuis la crise ont cherché **à la fois à dynamiser et à décentraliser le système de négociation collective**, de façon à faciliter la capacité des entreprises, et notamment des plus petites d'entre elles, à adapter les salaires et les conditions de travail aux évolutions de l'activité.

D'abord, la réforme de 2009 a complété une mesure introduite par la réforme de 2003 qui avait soulevé des difficultés d'interprétation (*cf. supra*), en précisant les thèmes pour lesquels il n'est possible de s'écarter que de manière plus favorable à l'employé : droits de la personne, de l'égalité et de la non-discrimination, du travail des mineurs, des handicapés, des étudiants, des limites à la durée quotidienne et hebdomadaire de travail, de la durée minimale de période de repos, etc.<sup>487</sup>

**Mais le mécanisme d'extension des accords a par ailleurs été fortement encadré.** Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2012, un accord de branche doit avoir été négocié par des organisations professionnelles employant au moins 50 % des salariés du secteur pour que l'accord puisse être étendu aux entreprises non adhérentes aux organisations signataires de l'accord concerné, sauf si la demande d'extension exclut les micro, petites et moyennes entreprises. De plus, la demande d'extension doit être formulée à la fois par les syndicats et par les organisations patronales. De fait, le mécanisme d'extension avait été gelé par le gouvernement dès 2010. En juin 2014, les critères permettant de procéder à une extension ont à nouveau été assouplis en autorisant les extensions si (1) les entreprises signataires représentent 50 % des salariés ou si (2) les signataires de la convention regroupent au moins 30 % de micro, petites et moyennes entreprises du secteur considéré. Ces nouveaux critères devraient en pratique permettre l'extension d'une grande part des accords dès lors que les organisations signataires sont réellement représentatives.

S'agissant maintenant de l'objectif de décentralisation de la négociation collective :

- les comités d'entreprise peuvent se voir déléguer par les syndicats le pouvoir de signer des conventions collectives dans des entreprises de moins de 150 salariés. Instaurée par la réforme d'août 2012, cette possibilité ne peut toutefois être utilisée que dans un cadre prévu par un accord de niveau supérieur. Cela n'était auparavant possible que dans les entreprises de plus de 500 salariés ;
- un mécanisme d'*opt out* permettant aux entreprises de suspendre temporairement les clauses de conventions collectives a été introduit. Depuis 2014<sup>488</sup>, les entreprises peuvent suspendre tout ou partie des clauses de convention collective lorsque l'activité normale de l'entreprise se trouve gravement affectée (pour des raisons spécifiques au marché, des raisons structurelles, technologiques, des catastrophes ou d'autres événements) et dans le cas où la suspension est de nature à assurer la viabilité de l'entreprise et prévenir les licenciements. Pour mettre en œuvre une telle décision, l'employeur doit notamment être en mesure d'identifier un motif clair et préciser la durée de la suspension.

---

<sup>486</sup> OCDE (2010), *op. cit.*

<sup>487</sup> Portugal : analyse du nouveau code du travail, article n° 3650 du 2 mars 2009, tiré de la revue en ligne *Planet Labor*.

<sup>488</sup> Loi n° 55/2014 du 25 août 2014.

### 2.2.3 Le coût du travail

**Plusieurs mesures de réduction du coût du travail ont été prises afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et dynamiser l'embauche.** On distingue ici les mesures générales de réduction du coût du travail des mesures ciblées sur des catégories défavorisées sur le marché du travail.

#### *Des mesures de réduction générale du coût du travail*

La réforme de juin 2012 a introduit plusieurs mesures de réduction générale du coût du travail. Parmi ces mesures, on peut citer notamment **l'augmentation du nombre de jours travaillés sans compensation salariale** avec la réduction du nombre de congés payés annuels de 25 à 22 jours (*via* la suppression des « jours d'assiduité »)<sup>489</sup> et la suppression temporaire de quatre jours fériés sur les treize jours fériés existant auparavant. L'augmentation du nombre de jours travaillés est censée, du point de vue du législateur, accroître le niveau de productivité des salariés<sup>490</sup>. Effective à compter de janvier 2013, la suppression des quatre jours fériés doit être réévaluée au cours d'une période de cinq ans ;

La réforme de 2012 a également introduit **une réduction temporaire de moitié des primes associées aux heures supplémentaires**<sup>491</sup> *via* le gel temporaire de toutes les clauses de conventions collectives prévoyant une majoration de ces primes en cas d'heures supplémentaires (d'abord jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2014 puis jusqu'au 31 décembre 2014).

#### *Des mesures de réduction ciblées du coût du travail*

Des mesures de réduction du coût du travail ont été prises afin de **soutenir l'embauche, dans les secteurs public ou privé, en contrat temporaire ou en contrat permanent, de catégories de personnes défavorisées sur le marché du travail.**

Parmi les mesures mises en œuvre peut notamment être citée la mesure « Stimulation de l'emploi » (*Estímulo Emprego*) de 2014<sup>492</sup>, qui consiste en un appui financier à l'embauche variant selon la durée et le type du contrat :

- l'embauche de demandeurs d'emploi inscrits au Service public de l'emploi en contrats temporaires de plus de six mois ouvre le droit à un appui mensuel à hauteur de 80 % de l'indice de soutien social – IAS<sup>493</sup> dans la limite de 6 mois. Cet appui atteint jusqu'à 100 % de l'IAS pour des demandeurs d'emploi connaissant des difficultés particulières, (au chômage depuis plus de douze mois, âgés de moins de 30 ans ou de plus de 45 ans, victimes de violences domestiques, etc.) ;

---

<sup>489</sup> Suite à une décision de la Cour constitutionnelle, cette réduction ne s'applique toutefois pas aux travailleurs dont la convention collective prévoit explicitement 25 jours de congés.

<sup>490</sup> Vasconcelos J. (2014). « Economic crisis and labour law reforms in Portugal », Round table discussion 2, ISL&ISSL European Regional Congress, Dublin, septembre.

<sup>491</sup> Les heures supplémentaires sont passées de respectivement 50 % (pour la première heure travaillée), 75 % (pour chaque heure supplémentaire additionnelle) et 100 % (pour les heures travaillées le weekend ou le dimanche), à 25 %, 37,5 % et 50 %.

<sup>492</sup> Ce dispositif fait suite aux programmes *Estímulo Emprego 2012* et *Estímulo Emprego 2013* qui consistaient également en des appuis financiers à l'embauche de demandeurs d'emploi suivant des modalités proches.

<sup>493</sup> L'indice de soutien social (*indexante de apoios sociais* – IAS) est un montant qui sert de référence à la Sécurité sociale portugaise dans le calcul des contributions sociales des travailleurs, des pensions et, plus généralement, des prestations sociales assurées par l'État. En 2014, cet indice s'élevait à 41 922 euros.

- l'embauche en CDI donne le droit à une aide plus importante, à hauteur de 1,1 fois l'indice de soutien social pendant 12 mois.

En contrepartie de ces aides, l'employeur doit proposer une formation professionnelle certifiée de 50 heures. Cette obligation est limitée, dans le cas des CDD, à 25 heures par an.

À l'inverse, on peut souligner l'existence d'une mesure qui va plutôt dans le sens d'une augmentation du coût du travail. Il s'agit de la création par la réforme de 2013 de **deux fonds d'indemnisation pour provisionner les indemnités de fin d'emploi** : le *Fundo de Compensação do Trabalho* (FCT) visant à prévoir les indemnités de départ pour les personnes employées après le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le *Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho* (FGCT) visant à garantir le paiement partiel des indemnités dans le cas de faillite ou de fermeture d'une société. Les employeurs doivent cotiser à hauteur de 1 % du salaire des employés embauchés à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2013 (0,925 % pour le FCT, 0,075 % pour le FGCT).

Après une hausse de l'ordre de 20 % en termes nominaux entre 2007 et 2011, **le salaire minimum a été gelé jusqu'en 2014**. Le conseil des ministres a depuis lors décidé, en septembre 2014 et conformément à un accord signé avec les partenaires sociaux et valable d'octobre 2014 à décembre 2015, d'augmenter le salaire minimum mensuel (sur quatorze mois) des salariés à temps plein de 485 à 505 euros et de réduire de 0,75 point de pourcentage les contributions de sécurité sociale employeurs pour les salariés qui reçoivent déjà le salaire minimum, le portant ainsi à 23 %<sup>494</sup>.

#### 2.2.4 La flexibilité interne

D'autres mesures ont cherché à **renforcer la capacité des entreprises à s'ajuster à la conjoncture en mobilisant des mécanismes de flexibilité interne** comme alternative aux licenciements. L'introduction des clauses d'*opt out* (cf. *supra*) en est une première manifestation.

La réforme de juin 2012 a **assoupli les conditions d'utilisation de la « banque d'heures »**, outil mis en place en 2009 permettant aux entreprises de moduler, dans une certaine mesure, à la hausse ou à la baisse les horaires de travail. Ne pouvant auparavant être établie que par négociation collective, la mise en place d'une « banque d'heures » peut désormais être négociée directement avec le salarié. Cette « **banque d'heures individuelle** » permet une extension du temps de travail jusqu'à deux heures par jour et 150 heures par an. La réforme ouvre également la possibilité d'imposer une « **banque d'heures collective** », et cela même en l'absence d'un accord prévoyant son extension, si 75 % des travailleurs d'une équipe, section ou unité économique l'acceptent. Cette « banque d'heures collective » permet l'extension du temps de travail de quatre heures par jour et jusqu'à 200 heures par an. Les augmentations d'heures additionnelles travaillées dans ce cadre n'impliquent pas le paiement d'heures supplémentaires : un assouplissement de ce dispositif constitue donc une mesure de réduction du coût du travail.

Cette réforme a également introduit la possibilité pour l'employeur de décider unilatéralement la fermeture de l'entreprise pendant les « ponts », la journée non travaillée étant décomptée des congés annuels des employés.

---

<sup>494</sup> Commission européenne (2015), *Country report Portugal 2015. Including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, février.

### 2.2.5 L'assurance chômage

Les réformes apportées au système d'assurance chômage entre 2011 et 2013 ont cherché à la fois (1) à **encourager les demandeurs d'emploi à retourner en emploi plus rapidement** en diminuant le montant des allocations versées et (2) à **augmenter le nombre de personnes couvertes** en assouplissant les conditions à remplir pour avoir droit aux prestations chômage (contributive ou de solidarité).

Plusieurs paramètres dont dépend le montant global des allocations versées ont été modifiés :

- en 2012, **le plafond des allocations chômage a été réduit** de 1 257 euros (3 fois l'IAS) à 1 048 euros (2,5 fois l'IAS) ;
- **les allocations journalières sont devenues dégressives** : elles sont réduites de 10 % après six mois de chômage ;
- **la durée d'indemnisation a été réduite** de 38 à 18 mois pour les personnes qui sont entrées sur le marché du travail à partir de 2012.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi âgés de 40 ans et plus, la réduction de la durée du versement des prestations d'assurance est compensée en partie par la prolongation de celle des prestations du régime de solidarité (*subsídio social de desemprego*)<sup>495</sup>. En outre, le montant de l'allocation versée est majoré de 10 % pour les parents isolés ou les couples de deux bénéficiaires de l'assurance chômage avec enfants.

S'agissant maintenant des conditions à remplir pour ouvrir droit aux prestations d'assurance chômage, **la période minimale nécessaire de cotisation a été réduite** de 15 à 12 mois, dans les 24 mois qui précèdent immédiatement le jour du début du chômage. La couverture a également été étendue aux travailleurs indépendants qui tirent au moins 80 % de leur revenu annuel d'un seul donneur d'ordre (économiquement dépendant).

Des mesures ont également cherché à **renforcer le lien entre les allocations chômage et les politiques actives de l'emploi** :

- pour inciter davantage au retour à l'emploi, les pouvoirs publics ont ouvert la **possibilité de cumuler en partie des allocations chômage et un emploi à bas salaire**. Ainsi, les bénéficiaires de prestations chômage qui acceptent un emploi, même à temps plein, avec un salaire inférieur au montant de leur allocation peuvent continuer à percevoir la moitié de celle-ci pendant six mois, puis un quart pendant les six mois suivants, dans la limite de certains plafonds ;
- **les conditions de maintien du versement des prestations ont également été durcies** avec un renforcement des mesures de contrôle des efforts de recherche, mis en œuvre dans le cadre d'un programme plus large de réforme du service public de l'emploi portugais (*cf. infra*).

---

<sup>495</sup> OCDE (2012), « Rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance par la création d'emplois et une meilleure affectation de capitaux », chapitre 2, *Études économiques de l'OCDE. Portugal 2012*, p. 95-133.



## 2.2.6 Les politiques actives du marché du travail

Parallèlement aux modifications apportées à la législation de la protection de l'emploi, au système de négociation collective, aux mécanismes de flexibilité interne ou encore à l'assurance chômage, une réforme du service public de l'emploi et une réforme des politiques actives du marché du travail ont été mises en œuvre.

### *Une réforme du service public de l'emploi*

Au début de l'année 2012, les autorités ont approuvé le lancement d'une stratégie intégrée d'amélioration des performances du service public de l'emploi portugais (*Programa de relançamento do serviço público de emprego*)<sup>496</sup>. Cette stratégie visait à accroître de 50 % le nombre de placements effectués par le SPE et de 20 % celui des offres d'emploi proposées par son intermédiaire d'ici à la fin 2013. Elle reposait sur les axes suivants :

- renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, au travers de formations aux techniques de recherche d'emploi ou de formations de courte durée dans les deux semaines consécutives à l'inscription au chômage ;
- individualiser davantage l'accompagnement des demandeurs d'emploi en fonction de critères d'employabilité définis au moment de leur inscription à l'agence pour l'emploi ;
- renforcer les compétences des demandeurs d'emploi par le biais de modules de formation au contenu transversal ;
- adopter des procédures plus simples et plus efficaces pour la collecte et la diffusion d'offres d'emploi, y compris *via* la promotion de partenariats avec les organisations patronales ;
- renforcer la coopération avec les agences de travail temporaire, les agences de placement privé et les associations d'employeurs ;
- perfectionner les systèmes informatiques en vue d'améliorer notamment l'efficacité de l'activité de mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi et d'accroître les interactions avec les citoyens et les autres agents économiques ;
- renforcer la coopération avec les services publics de l'emploi à l'étranger ;
- réaliser des expériences pilotes basées sur des bonnes pratiques étrangères ;
- restructurer le réseau des agences du SPE au sein d'agences de dimension plus importante et plus opérationnelles.

La stratégie comprenait également des mesures visant à améliorer les politiques actives du marché du travail, telles que la formation de tous les conseillers sur les différents dispositifs existants ou encore la mise en œuvre d'un processus d'évaluation extérieure des politiques engagées.

### *Des partenariats public-privé en matière de placement*

Depuis 2014<sup>497</sup>, les entreprises de travail temporaire et les entreprises privées sont autorisées à exercer une activité de placement des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, la demande d'autorisation préalable exigée auparavant a été remplacée par une simple procédure déclarative.

---

<sup>496</sup> *Diario da Republica*, n° 50, 9 mars 2012.

<sup>497</sup> Loi n° 5/2014 du 12 février.



### *Les dispositifs d'insertion des jeunes sur le marché du travail*

Compte tenu de la situation particulièrement difficile des jeunes sur le marché du travail, les réformes menées entre 2011 et 2013 ont cherché à améliorer les dispositifs existants, en particulier le système d'apprentissage ; de nouveaux dispositifs ont également été créés.

**Le système d'apprentissage a été remanié** avec comme objectif d'augmenter de 50 % le nombre des entrants : l'accent est mis sur les qualifications associées au secteur des biens non échangeables, la meilleure synchronisation avec l'année scolaire et la mise en place de partenariats avec les associations d'employeurs et des entreprises de référence, y compris les entreprises d'État.

**Le dispositif de Garantie jeune (*Garantia Jovem*) soutenu par la Commission européenne a été introduit au Portugal en 2013.** Il vise à assurer à tous les jeunes âgés de 18 à 29 ans la garantie qu'ils vont trouver, dans les quatre mois qui suivent la fin de leurs études ou leur période de chômage, une offre d'emploi, une formation ou un contrat d'apprentissage. Ce dispositif reprend notamment les moyens mis en œuvre pour combattre le chômage des jeunes dans le cadre du programme *Impulso Jovem* introduit en 2012.

**Un nouveau programme ciblé sur les jeunes (*Investe Jovem*)** a été lancé en juillet 2014 : pour promouvoir l'entrepreneuriat, il offre une aide financière aux jeunes âgés de 18 à 30 ans, inscrits en tant que demandeurs d'emploi, qui souhaitent créer leur propre microentreprise. Ce programme s'articule autour de trois axes :

- un appui financier à l'investissement, jusqu'à 75 % de l'investissement total ;
- un appui financier à la création de leurs propres emplois pour les jeunes entrepreneurs, sous la forme d'une subvention maximale de 2 515 euros ;
- un appui technique dans le domaine entrepreneurial afin de renforcer les compétences des créateurs et les aider à structurer et à consolider au mieux leurs projets.

### *La formation*

Le programme ***Reactivar***, entré en vigueur en avril 2015, est un programme de stages de six mois qui s'adresse aux chômeurs de plus de 31 ans inscrits dans les agences pour l'emploi depuis plus de 12 mois. Selon le gouvernement, il devrait concerner 12 000 personnes en 2016<sup>498</sup>. Les stagiaires bénéficient d'une bourse variant entre 419 et 691 euros, dont la majeure partie est financée par le service public de l'emploi. Par ailleurs, ce projet prévoit un soutien financier pour les personnes qui acceptent de se déplacer temporairement : celles-ci reçoivent une aide de 209 euros, pendant quatre mois au maximum, pour un emploi situé à plus de 100 kilomètres de leur lieu de résidence, et de 312 euros en cas de déménagement pour un emploi à plus de 50 kilomètres du lieu de résidence.

Parallèlement, **la formation continue a été recentrée sur des formations professionnelles courtes** permettant une meilleure articulation avec les besoins du secteur des biens échangeables. Cette réforme de la formation est soutenue par le Fonds social européen.

---

<sup>498</sup> Réponse des services économiques de l'ambassade de France au Portugal au questionnaire envoyé par le Secrétariat général du COE.

## 3 Premiers éléments d'évaluation

### 3.1 Situation actuelle

Profitant du retour de la croissance<sup>499</sup>, le marché du travail portugais montre des signes d'amélioration depuis 2013. Plusieurs défis demeurent toutefois :

- malgré une reprise des créations d'emploi dès le 1<sup>er</sup> trimestre 2013, le Portugal n'a récupéré jusqu'à présent que 24,6 % du total des emplois détruits depuis le début de l'année 2008 ;
- malgré une diminution quasi continue depuis le début de l'année 2013, le taux de chômage global se situait encore à un niveau encore élevé au 2<sup>e</sup> trimestre 2015 (12,5 %, contre 9,6 % dans l'UE-28) ;
- si les jeunes ont profité de la reprise comme les autres classes d'âge, leur situation reste particulièrement préoccupante : de 38 % en 2012, le taux de chômage des jeunes était encore de 34,8 % en 2014 ;
- après avoir connu une légère baisse entre 2010 et 2012, la part du chômage de longue durée est repartie à la hausse pour s'établir à 59,6 % en 2014, ce qui laisse craindre un accroissement du chômage structurel.

### 3.2 Quel a été l'effet des réformes ?

Les réformes mises en œuvre au Portugal ont d'abord cherché à favoriser la création d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture et à réduire la dualité sur le marché du travail. Elles ont également cherché à favoriser le retour à l'emploi rapide des personnes au chômage. Elles ont mis en œuvre pour cela un certain nombre de mesures poursuivant les objectifs suivants :

- assouplir le régime de licenciement ;
- dynamiser et décentraliser le système de négociation collective ;
- faciliter l'utilisation par les entreprises de mécanismes de flexibilité interne ;
- réduire le coût du travail afin de renforcer la compétitivité des entreprises ;
- améliorer le système d'assurance chômage, ainsi que les politiques actives du marché de l'emploi.

À l'instar des mesures de consolidation budgétaire, les mesures structurelles nécessitent souvent une période de temps substantielle avant que leurs effets sur l'économie ne se fassent pleinement sentir. Par ailleurs, il peut être délicat d'isoler l'effet propre des réformes du marché du travail mises en œuvre au Portugal après la crise, de la conjoncture économique d'une part, et d'autres réformes structurelles mises en œuvre de façon concomitante et susceptibles d'avoir un

---

<sup>499</sup> Après onze trimestres consécutifs de croissance négative, le PIB portugais a enregistré une première augmentation de 1,4 % en glissement annuel au 3<sup>e</sup> trimestre 2013. Ce taux de croissance positif s'est maintenu : le taux de croissance du PIB s'élevait à 1,5 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2015.

impact sur l'évolution du marché du travail d'autre part. On peut citer à cet égard la libéralisation des professions réglementées ou de l'activité portuaire, qui sont susceptibles d'avoir un impact en termes de créations d'emploi. C'est également le cas des mesures de rigueur mises en œuvre dans le cadre du protocole d'accord signé entre le gouvernement portugais et la troïka.

Tout en gardant bien en tête ces limites, et malgré la persistance d'un certain nombre de défis, un faisceau d'indices permet toutefois d'avancer de premiers éléments quant aux effets des réformes sur certains des objectifs avancés ci-dessus.

### *Promouvoir la création d'emploi et réduire la dualité du marché du travail*

En ce qui concerne l'objectif de création d'emploi, les évolutions semblent jusqu'à présent assez positives. D'abord, le taux de chômage a commencé à baisser dès le début de la reprise économique de 2013, alors qu'il y a en général un décalage important entre le redémarrage de l'activité et l'amélioration de la situation sur le marché du travail. Par ailleurs, l'emploi a crû de 5 % au cours de la période, ce qui constitue un sur-ajustement par rapport à ce qui était attendu compte tenu de la relation de long terme entre le chômage et la croissance<sup>500</sup>. Cela suggère que des facteurs spécifiques non conjoncturels tels que le déclin de la population active ou encore l'effet des réformes du marché du travail ont pu jouer un rôle<sup>501</sup>.

Les résultats semblent plus mitigés en ce qui concerne l'objectif de réduction de la dualité du marché du travail. Si une part substantielle des créations d'emploi correspond à des emplois permanents, la part des salariés en emploi temporaire reste élevée (plus de 20 % de l'emploi salarié)<sup>502</sup>.

La dualité existant entre les travailleurs salariés et les *recibos verdes*, en particulier ceux qui exercent leur activité dans les mêmes conditions qu'un salarié, doit également être prise en compte. S'il n'y a pas de statistiques sur l'utilisation abusive des *recibos verdes*, on observe une diminution notable du nombre de travailleurs indépendants : de 21 % fin 2013, la part des indépendants dans la population employée n'était plus que de 17 % fin 2014 (Eurostat). Cette diminution pourrait être le signe d'une moindre utilisation des *recibos verdes* au profit de l'emploi permanent dans un contexte d'assouplissement de la législation sur les licenciements<sup>503</sup>. L'adoption de mesures renforçant la flexibilité interne dans les entreprises est également susceptible d'accroître l'intérêt pour les entreprises d'embaucher en contrat permanent plutôt qu'en mobilisant le système des *recibos verdes*.

### *Dynamiser et décentraliser le système de négociation collective*

Les réformes mises en œuvre semblent avoir contribué à un déplacement de la négociation vers l'entreprise. Après avoir connu un déclin important au cours des premiers temps de la crise, le nombre des conventions collectives négociées au sein des entreprises a doublé entre 2012 et 2014 (Graphique 6). Il est à souligner ici que ce regain de la négociation au niveau des entreprises coïncide avec l'encadrement des extensions, pratique qui limitait de fait la

---

<sup>500</sup> Il s'agit de la loi dite d'Okun qui établit une relation empirique entre la variation du nairu gap (différence entre le taux de chômage et le Nairu, i.e. le taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation ou taux de chômage d'équilibre) et la variation de l'output gap (différence entre le taux de croissance du PIB et le taux de croissance du PIB potentiel).

<sup>501</sup> Commission européenne (2015), *op. cit.*

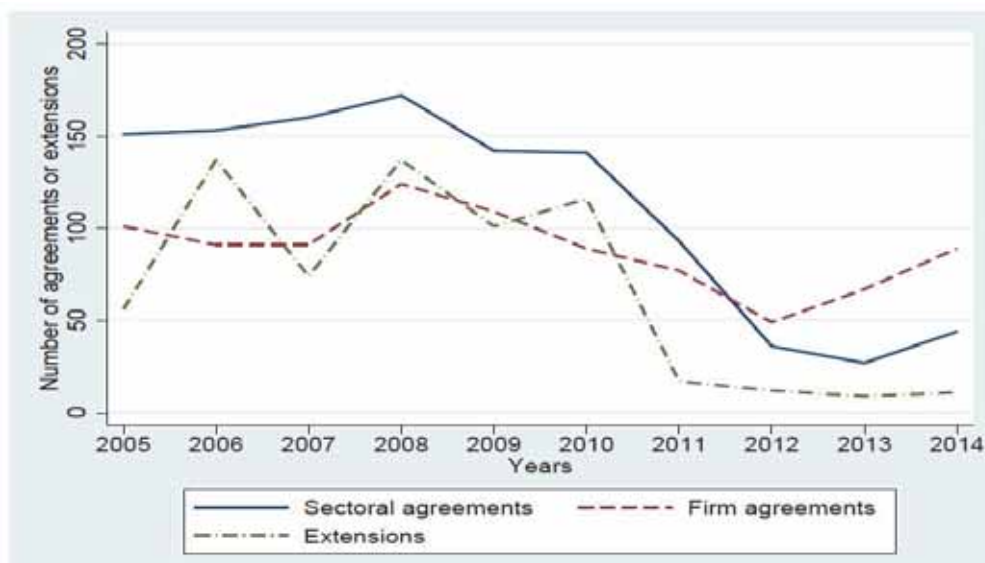
<sup>502</sup> Commission européenne (2015), *op. cit.*

<sup>503</sup> Audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

négociation en entreprise (*cf. supra*). S'il est donc probable que cette mesure ait atteint son objectif de déplacement de la négociation vers l'entreprise, il est sans doute encore trop tôt pour conclure définitivement sur cette question. En effet, malgré la progression du nombre de conventions d'entreprise, leur volume reste proche de celui des années 2005 à 2010. Par ailleurs, la modification en juin 2014 des conditions d'extension (*cf. supra*) pourrait également freiner cette tendance. Le nombre d'extensions réalisées au cours de la première moitié de l'année 2015 était déjà supérieur au nombre d'extensions sur l'ensemble de l'année 2014<sup>504</sup>.

En ce qui concerne la négociation collective sectorielle, le nombre d'accords nouvellement signés chaque année a très fortement chuté et cela jusqu'en 2012. Si le nombre d'accords sectoriels signés repart légèrement à la hausse depuis 2013, il reste très faible par rapport à la situation d'avant-crise. Le nombre d'extensions a également chuté de façon très importante dès 2010. Il a résulté de ce double mouvement une forte chute du nombre de personnes couvertes par les nouveaux accords : alors que plus de 1,8 million de salariés étaient couverts par un nouvel accord collectif en 2008, ils n'étaient plus que 327 662 en 2012<sup>505</sup>. On peut souligner ici que si la part des personnes couvertes par les nouveaux accords est faible, la plupart des autres travailleurs restent couverts par les accords négociés au cours des années précédentes. Outre l'effet des mesures mises en œuvre par le gouvernement depuis la crise et notamment l'encadrement des extensions, la faiblesse actuelle de la négociation au niveau des branches résulte sans doute des difficultés rencontrées par les partenaires sociaux, compte tenu de la conjoncture économique, pour parvenir à des accords.

**Graphique 6 : Conventions collectives publiées**



Source : audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

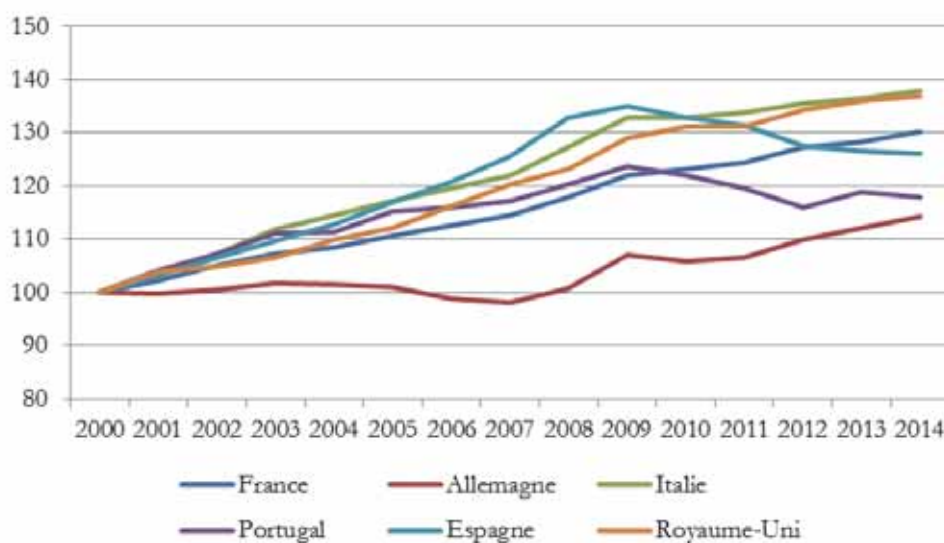
<sup>504</sup> Commission européenne (2015), « Post-programme surveillance report, Portugal, Spring 2015 », juillet.

<sup>505</sup> Valente A. C. et Marques P. (2014), « An evaluation of the social and employment aspects and challenges in Portugal », *Policy Note*, Parlement européen », janvier.

### Réduire le coût du travail afin de renforcer la compétitivité des entreprises

Un ajustement substantiel des salaires a eu lieu au cours des dernières années. Dès avant la crise, les salaires réels augmentaient déjà à un rythme inférieur à celui de la productivité. Cette tendance s'est accentuée à partir de 2010, en raison d'une modération de la croissance des salaires nominaux et d'une augmentation soutenue de la croissance de la productivité<sup>506</sup>. Le coût unitaire du travail a diminué tout au long de la période 2010-2012 (Graphique 7). Les effets attendus à court terme de la hausse du salaire minimum introduite en octobre 2014 sont relativement faibles<sup>507</sup>. Non anticipée par les entreprises, cette hausse pourrait cependant être à l'origine du léger ressaut du chômage en fin d'année 2014.

**Graphique 7 : Coûts unitaires de la main-d'œuvre**  
(Indice 2000=100)



Source : données OCDE, calculs COE.

Signe de l'amélioration de la situation des entreprises, les exportations sont passées de 27,1 % à 39,9 % du PIB entre 2009 et 2014<sup>508</sup>. Le Portugal a enregistré en 2013 le premier surplus des comptes courants depuis 1995.

<sup>506</sup> Commission européenne (2015), *op. cit.*

<sup>507</sup> Commission européenne (2015), *op. cit.*

<sup>508</sup> Source : données Eurostat.

### *Amélioration des politiques d'activation et du système de prestations chômage*

Le suivi des demandeurs d'emploi était très faible avant la crise : en 2009, un chômeur se rendait en moyenne deux fois dans une agence pour l'emploi, pour une durée de chômage moyenne de 15 à 18 mois<sup>509</sup>. Depuis la mise en place du programme de réforme du SPE, on assiste à une augmentation significative du contrôle des efforts de recherche d'emploi et des placements dans des actions de formation. Ainsi, les convocations mensuelles ont augmenté de plus 50 % : de 41 000 par mois en 2011, elles sont passées à 71 000 par mois en 2013. Le nombre de participants à des actions de formation est quant à lui passé de 344 000 en 2011 à 467 000 en 2013. Des évaluations contrefactuelles rendent finalement compte d'un doublement de la probabilité de transition du chômage indemnisé vers l'emploi, sans effet de substitution.

---

<sup>509</sup> Audition de Pedro Martins, au COE, le 16 juin 2015.

## Conclusion

Le processus de réforme initié dès le début des années 2000 au Portugal, dans un contexte de détérioration continue de la situation du marché du travail, s'est accéléré et amplifié avec la crise démarrée en 2008.

Constituant une contrepartie au versement d'une aide financière par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le FMI, les différentes lois adoptées entre 2009 et 2013 portant réforme du marché du travail avaient pour objectifs à la fois de favoriser les créations d'emploi en donnant plus de flexibilité aux entreprises pour s'adapter aux aléas de la conjoncture et de réduire la dualité du marché du travail. Pour cela, plusieurs changements ont été introduits dans la législation afin notamment d'assouplir le régime de licenciement en emploi permanent, de dynamiser et de décentraliser le système de négociation collective, de faciliter l'utilisation de mécanismes de flexibilité interne par les entreprises. Des mesures ont également été prises dans les domaines de l'assurance chômage et des politiques actives du marché du travail afin de favoriser un retour à l'emploi rapide des personnes aux chômeurs.

S'il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'incidence de ces réformes, le marché du travail portugais montre des signes d'amélioration depuis 2013. Alors que les résultats semblent encore mitigés en ce qui concerne l'objectif de réduction de la dualité du marché du travail, les évolutions semblent jusqu'à présent plus positives en ce qui concerne l'objectif de création d'emploi. Les réformes mises en œuvre semblent par ailleurs avoir contribué à un déplacement de la négociation vers l'entreprise et un ajustement substantiel des salaires a eu lieu au cours des dernières années.

Plusieurs défis de taille demeurent toutefois. Malgré la reprise des créations d'emploi dès le 1<sup>er</sup> trimestre 2013, le Portugal n'a encore récupéré qu'une faible part du total des emplois détruits au cours de la crise. Le taux de chômage global et celui des jeunes, certes orientés à la baisse, se situent toujours à un niveau élevé. C'est également le cas de la part de chômage de longue durée, ce qui laisse craindre une hausse du chômage structurel.