

## PORTUGAL

### Une culture d'irresponsabilité

*Le chômage, la corruption et les problèmes liés à l'immigration, la santé et la consommation, tels sont certains des facteurs que les Portugais perçoivent comme des obstacles à leur sécurité humaine. Dans un contexte de crise économique, de mécontentement général et de perspectives d'avenir sombres, il est essentiel que la démocratie soit renforcée à travers l'exercice d'une citoyenneté critique et responsable.*

#### OIKOS

**Rita Veiga / Cararina Cordas / Patricia Melo  
Isabel Costa / Bruno Nunes**

Le fléchissement économique national, qui a commencé en 2001 et qui a été accentué par la crise économique internationale, s'est aggravé après les événements du 11 septembre 2001 et la hausse des prix du pétrole brut en 2002. Il en a résulté une baisse désastreuse du niveau de vie des populations. C'est sur cette toile de fond qu'est né le sentiment croissant que la culture de l'irresponsabilité et de l'impunité prévaut dans la démocratie portugaise.

Selon une enquête menée par le *Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa – CESOP* (Centre des études et des sondages d'opinion de l'université catholique portugaise), en juillet 2003, les préoccupations majeures qui, selon les enquêtés, constituaient des obstacles à la sécurité humaine sont les suivantes : chômage (60,1%), corruption (49,9%), drogues (47,4%), pauvreté (34,2%), criminalité (33,7%), bureaucratie (23,7%), absence de moralité (11,3%), immigration excessive (10,5%) et pollution (6,7%).

### Hausse de la consommation, baisse de l'emploi

Selon des articles de presse, au cours du premier semestre de 2003, plus de 150 emplois sont perdus en moyenne tous les jours. En une année, le chômage s'est accru de 5,1% à 6,3% (troisième trimestre de 2003), et on s'attend à ce que le taux moyen pour 2003 atteigne 6,6%.<sup>1</sup> Les estimations officielles de la Commission européenne prévoient des taux de chômage de 7,2% et 7,3% pour 2004 et 2005 respectivement. La situation est aggravée par le manque de spécialisation et de formation professionnelle chez un pourcentage très élevé de travailleurs.

De plus, les emplois sont précaires et les personnes récemment diplômées ont des difficultés à trouver leur premier emploi. Selon le rapport mensuel de l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle d'octobre 2003, la majeure partie des personnes inscrites dans les agences pour l'emploi étaient des travailleurs dont les contrats temporaires avaient pris fin, alors que 15% étaient de nouveaux diplômés. Ces derniers étaient au nombre de 44.000 sur lesquels 60% étaient des femmes, soit une hausse de 28,5% par rapport au même mois de 2002. Mais ceci résulte également du décalage entre les qualifications des demandeurs d'emploi et les besoins des employeurs. Cette combinaison de facteurs aboutit au fait que les personnes sont au chômage plus fréquemment et pendant des périodes plus longues, ce qui est entraîné actuellement une réduction des contributions au système de sécurité sociale.

Selon le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale, le salaire brut moyen est de 1.035 euros (1.310 dollars US) - mais selon l'Organisation pour la coopération et le

---

<sup>1</sup> Institut national de la statistique. [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

développement économiques (OCDE), il est de 957 euros (1.210 dollars) – alors que le salaire minimum est de près de 360 euros (455 dollars US). Ces chiffres sont les plus faibles de l'Union européenne (UE). Qui plus est, la répartition du revenu en termes de salaire brut est très inégale : les 20% les plus riches de la population gagnent 7,6 fois plus que les 20% les plus pauvres, contre une différence moyenne de 4,6 dans l'UE.<sup>2</sup>

Ainsi, le système de sécurité sociale est actuellement sapé, provoquant des coupes répétées dans les pensions, ce qui est une des principales causes de la pauvreté chez les personnes âgées.

Au cours des dernières décennies, les Portugais sont devenus de grands consommateurs, et l'aggravation de la situation économique ne les a pas incités à modérer leurs dépenses. Le niveau très élevé d'endettement des familles,<sup>3</sup> qui était déjà une cause de préoccupation, est à présent un problème encore plus aiguë. Même pour les paiements d'hypothèques – un des derniers éléments que les gens cessent de payer – les arriérés ont atteint un niveau de 24%.

### **Un appareil corrompu**

Au cours des dernières années, un certain nombre de scandales ont été mis en lumière dans les secteurs public et privé, des scandales impliquant des responsables administratifs à tous les niveaux – par exemple, des maires, des responsables gouvernementaux, des députés, ainsi que des directeurs de clubs sportifs. La liste comprend des pots de vin, des vols qualifiés économico-financiers, la corruption, des pratiques frauduleuses dans les marchés publics et la dissimulation de responsabilité criminelle. Chez les Portugais, l'ordre de priorité pour mettre un terme à la corruption est comme suit : dans les partis politiques (18,7%), le service de santé (18%), les autorités fiscales (14,5%), et les tribunaux (14,8%).<sup>4</sup> Les citoyens ordinaires ont l'impression qu'il n'y a pas de campagne systématique contre la corruption, qu'elle se propage, qu'elle entrave le développement et la justice sociale et qu'elle menace la démocratie elle-même.<sup>5</sup> De plus, lourdeur de l'appareil encourage à la fois les corrompus et les corrupteurs à « résoudre » les difficultés à leur manière. Une étude sur la criminalité et la sécurité au Portugal, publiée en 1998,<sup>6</sup> a conclu que chez 7,5 millions de Portugais âgés de 24 ans ou plus, près de 600.000 avaient au moins une fois été invités à acheter les « faveurs » de fonctionnaires.

La propagation de ces pratiques a un effet démoralisateur. Certaines personnes estiment qu'on ne peut faire confiance en personne, alors que d'autres trouvent plus facile d'oublier les principes éthiques et les normes de conduite les plus élémentaires.

### **Crainte de l'immigration**

Il y a eu récemment une hausse brutale de l'immigration, qui est perçue comme un autre facteur contribuant à l'insécurité. En 1995, il y avait moins de 170.000 immigrés, mais en 2002, il y en avait près de 440.000 et il en vient de plus en plus. Aujourd'hui, les immigrés constituent 5% de la population. Selon les Services aux frontières et des étrangers, il y avait 200.000 immigrants « illégaux » en avril 2002.

<sup>2</sup> *Rendimento, Desigualdade e Pobreza* (Revenu, inégalités et pauvreté). Institut national de la statistique (données de juin 2002).

<sup>3</sup> En 2001, 96,6% des familles étaient endettées. Banque d'Espagne et Association portugaise des consommateurs.

<sup>4</sup> Transparency International Global Corruption Barometer 2003.

[www.transparency.org/pressreleases\\_archives/2003/2003.07.03.global\\_corr\\_barometer.en.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archives/2003/2003.07.03.global_corr_barometer.en.html)

<sup>5</sup> Morgado, Maria José (ancien président du tribunal d'instruction criminelle portugais) et le journaliste José Vegar. *O Inimigo sen Rosto. Fraude e Corrupção en Portugal*. Publicações Dom Quixote, octobre 2003.

<sup>6</sup> Viegas Ferreira, Eduardo. *Crime e Insegurança en Portugal*. Lisbonne : Celta, 1998.

En 2001, pour tenter de maîtriser les flux d'immigrants « illégaux », les autorités ont fixé une période limitée de légalisation après laquelle les étrangers qui n'avaient pas les documents adéquats seraient expulsés. Cette stratégie n'a pas été concluante, essentiellement parce que les « Mafias de l'Est »<sup>7</sup> ont poursuivi leurs trafics de personnes. Les personnes qui exploitent la main-d'œuvre bon marché, en particulier pour l'industrie du bâtiment et la prostitution, profitent le plus de cette situation. En 2003, le Portugal faisait la une du magazine Américain *Time*, pour être le point d'entrée en Europe d'un réseau international de traite des femmes.

Régulièrement, les médias font état d'incidents plus ou moins violents illustrant comment ces réseaux criminels ont recours à l'intimidation et à l'extorsion et montrant comment des employeurs peu scrupuleux exploitent les travailleurs illégaux, et dans des cas extrêmes, par des méthodes qui équivalent à de nouvelles formes d'esclavage.

Le public n'est pas indifférent à cette question ; trois Portugais sur quatre sont opposés à l'arrivée de nouveaux immigrants. L'idée que l'immigration constitue une menace repose sur des arguments qui portent essentiellement sur des différences culturelles, l'insécurité et le marché de l'emploi : 20% craignent que les citoyens d'Europe de l'est « ne viennent pour occuper des postes plus importants que de nombreux Portugais », 30% pensent que « les immigrants commettent davantage de crimes que les Portugais » et 75% estiment que les immigrants illégaux « devraient être maintenus sous surveillance pour ne pas causer de problèmes ». Pour ce qui est des droits juridiques des immigrés, presque tous les Portugais sont opposés à un traitement inégal, et si seulement 25% approuvent l'immigration, 79,7% défendent la légalisation des immigrants en situation irrégulière. De plus, 90% sont d'accord que « ils devraient être protégés contre l'exploitation au travail. »<sup>8</sup>

Il vaut la peine de comparer ces impressions avec les effets positifs de l'immigration. Depuis des années, en raison des diverses tendances démographiques et économiques, le marché de l'emploi a eu peu de capacité à répondre à la croissance de l'activité productive. S'il n'y avait pas eu les immigrés, de nombreuses activités productives auraient déjà connu un ralentissement ou auraient disparu. Qui plus est, en 2001, la balance entre les contributions des immigrés à l'impôt et à la sécurité sociale et les coûts qu'ils génèrent à l'Etat dépassaient 311 millions d'euros (393 millions de dollars). Ceci revient à dire que chaque travailleur étranger (légal ou en voie de légalisation) a apporté à l'Etat une contribution nette de 1.390 euros (1.758 dollars US). Ce chiffre tombe à 995 euros (1.259 dollars) si les immigrés au chômage sont également pris en compte.<sup>9</sup>

### **Système sanitaire défaillant**

Le Service national de santé (SNS), qui devrait être universel et autant que possible, gratuit, est une grande source de préoccupation, surtout chez les personnes qui ne sont pas en mesure de payer les frais d'une couverture de santé privée. Très souvent, le système public ne peut pas répondre aux problèmes assez rapidement et est en permanence au bord de l'effondrement. L'OCDE, entre autres, impute cette situation désastreuse à la mauvaise gestion.

A travers un manque de transparence grave dans la fourniture de l'attention médicale et la prescription de médicaments, le SNS favorise des groupes d'intérêt particuliers (compagnies pharmaceutiques et prestataires de services médicaux). Le Portugal figure au

<sup>7</sup> Essentiellement de la Moldavie et de l'Ukraine.

<sup>8</sup> Recherche sur l'immigration récente au Portugal, Chambre d'éthique et Centre des études et des sondages d'opinion de l'Université catholique portugaise.

<sup>9</sup> Rapport sur l'immigration par le Haut commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques. [www.acime.gov.pt](http://www.acime.gov.pt)

nombre des pays de l'OCDE ayant les dépenses en médicaments les plus élevées par tête (19% du budget de la santé), mais ce n'est que récemment que le recours aux médicaments génériques a été encouragé, et ceci avec seulement un succès modéré.

Une des grandes insuffisances du SNS est le fait que la sous utilisation des ressources humaines et matérielles entraîne de longues listes d'attente, ce qui affecte de nombreuses personnes dont la maladie seule ne devrait pas être la cause du degré de perte de qualité de vie qu'elles subissent. Il y a des retards pour les rendez-vous avec les médecins, pour le traitement, et par-dessus tout, pour les opérations non urgentes, dans certains cas d'orthopédie. Du fait que les salaires dans le secteur de la santé publique ne sont pas très attractifs, de nombreux travailleurs médicaux sont forcés d'avoir un second emploi, ce qui réduit la qualité de l'attention qu'ils accordent aux patients du secteur public. L'an passé, un effort spécial a été fourni pour réduire de moitié les listes d'attentes de plus en plus longues. Il y avait, en 2002, 123.126 patients sur les listes concernant uniquement les opérations non urgentes. Selon des données publiées par le ministère de la Santé, la réduction du nombre de personnes sur les listes d'attente de l'an dernier a été contrebalancée par un accroissement des patients, et à présent, il y a plus de personnes sur ces listes.

L'inefficience entraîne l'inefficience. Le manque de prévention génère des maladies plus graves ou plus chroniques et qui nécessitent un traitement plus coûteux (médicaments, soins hospitaliers), ainsi que d'autres coûts sociaux.

En raison du manque de confiance dans le SNS, les gens se tournent vers les services de santé privés, qui comptent pour 44% des dépenses de santé. Pour faire face au coût de ces services, de plus en plus de gens prennent des assurances santé – aujourd'hui, 16% de la population, contre 10% en 1998<sup>10</sup> - mais la majorité ne peut faire face à ces coûts.

## **Handicapés – promesses non tenues**

Dans ces conditions négatives, un des groupes sociaux les plus vulnérables est celui des handicapés (636.059 personnes, représentant 6,16% de la population, selon le recensement de 2001)<sup>11</sup> et leurs familles. La crise économique a affecté les organisations qui assurent des services aux handicapés, et il est à craindre que les programmes et services essentiel pour garantir les droits de ces personnes, qui sont inscrits dans les normes nationales et internationales,<sup>12</sup> puissent être suspendus. L'égalité des chances et la non discrimination doivent être complétées par le droit des personnes handicapées de bénéficier des mesures qui garantissent leur indépendance, leur intégration, leur participation et leur vie au sein de la communauté.<sup>13</sup>

Fin 2003, l'Année européenne des personnes souffrant d'un handicap, les principales organisations nationales qui représentent ces personnes ont publiquement formulé leur déception. Selon l'Association des personnes handicapées, les promesses n'étaient toujours pas tenues dans le cadre de la Loi relative à l'éducation de base<sup>14</sup> (il y a même une proposition visant à assurer un enseignement séparé pour les enfants et les jeunes handicapés), dans le Code du travail (traitement égal dans l'emploi et l'activité professionnelle) et la Loi relative à la télévision (sous-titres pour les mal entendants).

L'Association a également mis l'accent sur le manque de réseau de centres de documentation et de foyers résidentiels qui assurerait des conditions de vie dignes aux personnes handicapés du troisième âge, ainsi qu'une aide ménagère aux citoyens ayant des

<sup>10</sup> Association portugaise des compagnies d'assurance.

<sup>11</sup> Institut national de la statistique. [www.ine.pt/censos2001/censos.asp](http://www.ine.pt/censos2001/censos.asp)

<sup>12</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, Déclaration de Salamanque, Décret-loi 319/91.

<sup>13</sup> Déclaration de Madrid (2002).

<sup>14</sup> *Journal de Noticias*, 10 décembre 2003.

besoins complexes. Ce qui est encore plus flagrant, c'est l'incapacité continue à respecter le Décret-loi 123/97 de mai 1997, qui exige la suppression des obstacles architecturaux dans une période de 7 ans. Toutefois, il y a un non respect flagrant permanent de cette loi, comme on peut tout simplement le voir sur les nouveaux chantiers en construction.

Enfin, la réduction du budget de la santé publique et de la sécurité sociale de 2004 a suscité une certaine préoccupation chez les personnes qui travaillent sur les questions relatives aux handicapés.

### **La «guerre civile» portugaise**

Le Portugal est dans la position peu enviable d'occuper la première place dans le classement européen des accidents de la route. Cinq personnes en moyenne meurent tous les jours dans les accidents de la route et 19 souffrent de blessures graves. Les principales causes de ces accidents sont la vitesse et la conduite dangereuse en état d'ivresse. La situation est si grave que la presse la qualifie de « guerre civile » portugaise.

Les données sur la violence conjugale sont également une source de préoccupation. Fondée en 1990, l'Association portugaise de soutien aux victimes<sup>15</sup> a traité 10.009 cas en 2002, dont 70% étaient liés à des agressions au sein du ménage. Parmi les victimes, 87,8% étaient des femmes.

La délinquance est étroitement liée à la drogue, et les deux phénomènes sont mis en évidence dans l'étude à laquelle il est fait référence au début du rapport (CESOP). Près de 70% de la population carcérale est condamnée en raison de délits liés à la drogue. Toutefois, l'attention portée par le public à cette question varie considérablement, et on a constaté que, dans une grande mesure, ceci dépendait de l'importance que la presse accordait à des cas spécifiques. Par exemple, on a enregistré une augmentation de la crainte des cambriolages à un moment où les statistiques reflétaient une baisse de tels délits. Malheureusement, les critères journalistiques idéaux de l'objectivité et de l'impartialité ne prédominent pas toujours dans la lutte pour de plus gros tirages.

### **Conclusion: un défi ouvert**

La société portugaise est peu ou mal informée et a donc tendance à réagir de manière superficielle aux situations qui l'affectent. Les Portugais passent souvent de la passivité ou du conformisme à la manifestation bruyante et désorganisée. Parfois, quelqu'un – même le président – fera appel aux citoyens pour qu'ils jouent pleinement leur rôle dans la démocratie participative. La qualité de l'exercice de la citoyenneté dépendra sans nul doute d'un sens critique clair chez les citoyens et de leur capacité à s'organiser pour mener des initiatives de groupes dans la défense de leurs intérêts et leurs de souhaits légitimes. Ceci est un défi ouvert et il reste beaucoup de chemin à parcourir.

---

<sup>15</sup> Associação Portuguesa de Apoio à Vitima, [www.apav.pt](http://www.apav.pt)