

Observatoire Français des Conjonctures Économiques. 69, quai d'Orsay, 75007 Paris - Tél. : (1) 45.55.95.12

N° 61 - Mercredi 25 janvier 1989

PORTUGAL : TROIS ANS D'EUROPE, OU COMMENT S'INTEGRER SANS PERDRE SON AME *

Le 25 août 1988 une partie du centre historique de Lisbonne ancienne flambait. Le désastre atteignait au cœur le patrimoine de la nation portugaise. Comment reconstruire ? Entre les tenants d'un projet futuriste et ceux d'une restauration à l'identique, le débat semble tranché. On gardera les structures extérieures. Les murs d'*azulejos*, céramique née aux temps des gloires anciennes, seront conservés. Mais les intérieurs se moderniseront profondément. Image symbolique du défi auquel doit répondre le pays, devenu depuis le 1^{er} janvier 1986, le partenaire le moins riche de l'Europe des Douze. L'intégration est à la fois une chance et une contrainte de développement. La dynamique nouvelle doit s'apprécier en termes politiques, économiques et sociaux ⁽¹⁾.

Le politique : un populisme centriste soucieux de gérer et durer face au renouveau potentiel des socialistes

Le Parti social démocrate (PSD), centriste, sous la conduite souvent perçue comme populiste de Cavaco Silva, est au pouvoir depuis octobre 1985, succédant à un gouvernement de coalition à prédominance socialiste. En juillet 1987, à la faveur d'élections anticipées, ce parti a conquis la majorité absolue. Il a bénéficié de la division des socialistes et de conditions économiques très bonnes dues à la forte baisse du pétrole et du dollar, particulièrement heureuse pour un pays à si forte dépendance énergétique (85 %). Après trois années d'euphorie, le vent ne lui est plus tout à fait aussi favorable, car non seulement les socialistes se donnent un nouveau leader en la personne de Jorge Sampaio, et réaffirment leur prétention au pouvoir mais la situation économique et sociale donne des préoccupations sérieuses et risque de remettre en cause les succès antérieurs de la politique du PSD.

L'économie : comment entretenir le flot des ressources et canaliser leur emploi dans l'intérêt général ?

On a estimé à environ 6 % du PIB le montant de l'effet «pétrole et dollar» dont a bénéficié la politique économique du gouvernement de Cavaco Silva. Cette aisance nouvelle a permis à la fois de soutenir l'expansion forte de la demande (+ 9,9 % en 1987 et + 6,6 % en 1988) et de contenir l'inflation, sans détérioration de la balance des transactions courantes. La croissance du PIB s'est avérée sensiblement supérieure

* J'exprime ma gratitude au professeur Silva Lopes, député, ancien ministre des Finances et ancien gouverneur de la Banque centrale, pour ses informations et ses avis éclairés.

(1) Voir Roland Colin : «Portugal : le poids du passé et l'ouverture sur l'Europe», *Observations et diagnostics économiques*, revue de l'OFCE, n°18, janvier 1987 et «L'Europe à la croisée des chemins : la dynamique du Sud ou l'enlisement ?», *Lettre de l'OFCE*, n° 51, 27 janvier 1988.

à la moyenne européenne (+ 4,5 % en 1986, + 4,8 en 1987 et + 4 en 1988).

Face à cette situation, qualifiée de brillante, on doit mettre en évidence de sérieuses inquiétudes concernant l'emploi des ressources. La plus marquante touche les finances publiques. Malgré le credo libéral du gouvernement, le poids des appareils d'Etat, en termes physiques et financiers autant que moraux et psychologiques, reste très lourd. Certes, la privatisation des entreprises nationalisées, rendue possible par la proche réforme constitutionnelle, viendra l'alléger. Mais le déficit budgétaire des administrations publiques n'a pas évolué de façon significative, malgré une augmentation importante des ressources fiscales (rendement élevé de la nouvelle TVA et augmentation des taxes pétrolières ne répercutant pas la baisse du brut sur le marché intérieur). Ce besoin de financement a représenté 9 % du PIB en 1986, 8,5 en 1987 et probablement 8,8 en 1988. Encore ces chiffres, selon l'opposition, seraient-ils inférieurs à la réalité, du fait d'une «débudgétisation tactique» de certaines dépenses.

Dans le passé on finançait le déficit public par la création monétaire et l'on pratiquait une politique de taux d'intérêt réduits. Les injonctions du FMI, puis la logique de l'appartenance européenne ont conduit à une politique monétaire plus rigoureuse. Le gouvernement a recherché le financement du déficit en recourant au marché des capitaux, contraint alors de payer les intérêts des emprunts au taux du marché. Le budget entre ainsi dans une spirale de l'endettement puisque le déficit engendre un déficit croissant et cumulatif. La pression de l'Etat sur le marché du crédit devient considérable. La libéralisation quasi totale des taux d'intérêt a conduit à une véritable explosion, les taux oscillant entre 17 et 20 %. Dans ces conditions la réduction de l'inflation à 9,5 % aboutit à un taux d'intérêt réel énorme, d'autant plus lourd que le stock de la dette publique à la fin de 1988 représente 81,8 % du PIB. Ainsi le service des intérêts de cette dette s'élève à 40 % du revenu de l'Etat (hors cotisations sociales perçues par les organismes publics).

Un effort considérable a été fait pour réduire l'inflation, qui a baissé de 19 % en 1985 à 13,1 en 1986, 10,2 en 1987 et 9,5 en 1988 (8,75 selon le ministère des Finances). Il s'agit pourtant d'un échec relatif si l'on se réfère aux prévisions de 6,5 % avancées par le gouvernement. Les pressions inflationnistes tiennent au niveau élevé des dépenses publiques et à la forte croissance de la demande interne, estimée officiellement à 6,6 % en 1988. Les résultats d'un choc de demande sur la balance des transactions courantes sont notoires. Le solde en était positif de 1 159 millions de dollars en 1986, de 648 en 1987 et de 100 en 1988. A partir de 1989 le déficit s'établira, pour les années proches, aux alentours de 1 milliard de dollars. Les recettes importantes et croissantes du tourisme, les remises des émigrés, et aussi les transferts de la CEE, tout

comme le solde des mouvements de capitaux dus à un fort investissement étranger donnent à la balance totale des paiements une allure confortable, qui masque un déséquilibre grave de la balance commerciale. Le déficit commercial a été de 1 672 millions de dollars en 1986, de 2 131 en 1987 et 3 215 en 1988. Toutefois la sévérité du diagnostic est quelque peu atténuée par une part croissante d'importation de biens d'équipement. Elle traduit le retard du Portugal dans la restructuration de son appareil de production. Cependant la monnaie portugaise, grâce à l'équilibre global des comptes extérieurs, a pu faire montre ces dernières années d'une santé relativement satisfaisante. La dévaluation, pratiquée chaque mois, ne devrait pas dépasser, en glissement, 3 % en 1989, contre 5 en 1988.

Les interpellations du social : équilibres et mutations encore loin du compte

De façon formelle la situation du chômage semble très satisfaisante. En ne tenant compte que des demandeurs d'emploi se manifestant au sein de la population active, le taux officiel du chômage est tombé de 8,6 % en 1984 à 6,1 en 1988. Mais il faut éclairer ce calcul de quelques considérations complémentaires : la population émigrée représente 23 % de la population résidente ; l'emploi informel, en grande partie hors circuit du chômage déclaré, alimente une «économie submergée» atteignant 20 % du PIB ; le secteur agricole, archaïque, jouant le rôle de refuge, abrite encore 22 % de la population active. De difficiles mutations sont donc à attendre, alors que les ressources mobilisées pour la protection sociale sont les plus faibles de la CEE (environ 14 % du PIB, contre 26 de moyenne européenne).

Les mouvements sociaux, très actifs après le 25 avril 1974, avaient obtenu des rattrapages de salaire importants, érodés ensuite par l'inflation et l'austérité des plans de redressement. Au milieu d'une prospérité retrouvée, les revendications salariales sont restées modérées, sous la promesse que l'inflation se limiterait à 6,5 % en 1988. Ses trois points supplémentaires rendront difficiles les négociations sociales pour 1989, le gouvernement annonçant à nouveau un objectif de hausse des prix de 6 %, peu crédible compte tenu de l'environnement économique intérieur et extérieur.

Une véritable régulation sociale ne pourra s'instaurer que lorsque la réforme éducative aura porté ses fruits. Or actuellement le taux d'illettrisme est encore de 15 %, la scolarité de neuf ans ne touche que 40 % de la population scolarisable, l'enseignement professionnel et technique 5 % et l'enseignement supérieur 11 %. La mobilité intracommunautaire des emplois, dans la logique de l'Acte unique, incite à accélérer la formation et la qualification du plus grand nombre, comme l'a proposé récemment le ministère de l'Éducation.

Le grand défi européen : asservissement à la loi des plus forts ou participation identitaire et solidaire ?

Dans un tel contexte l'Acte unique se présente réellement comme un défi. Dans les principes, le Portugal, partenaire le moins développé du groupe des Douze, a le projet de s'aligner progressivement sur le niveau des autres, par une politique d'ajustements structurels et de rattrapages. On peut en mesurer les chances et les obstacles sur deux points essentiels.

Les échanges extérieurs et la restructuration

Le Portugal subit, en première ligne, la pression du grand voisin espagnol dont le dynamisme communautaire est impressionnant et qui propose l'établissement quasi-immé-

diat d'un «grand marché ibérique», objet principal du «sommets» hispano-portugais de novembre 1988. Le cœur et la raison ne marchent pas du même pas. Tandis qu'un vieux proverbe portugais dit : «d'Espagne ne viennent ni bon vent ni bon mariage», cette intégration est probablement indispensable. Elle est en marche. Mais les Portugais s'attacheront à ne pas y perdre leur âme et leur culture, donc leur autonomie. Ils devront, à cette fin, transformer une attitude parfois trop frileuse et nostalgique. A brève échéance une commission mettra au point un plan commun de modernisation des infrastructures de transport alignées aux normes européennes. C'est le point de départ essentiel. En matière de commerce et d'investissement les progressions sont déjà spectaculaires. L'Espagne est maintenant le premier fournisseur et le quatrième client du Portugal. Les échanges ont augmenté de 50 % en 1987 et le mouvement s'accroît. Mais le Portugal est déficitaire (le taux de couverture est d'environ 50 %), malgré une légère remontée. Le jeu des investissements croisés, affecté d'une semblable disparité, s'amplifie. L'Espagne est devenue le troisième investisseur (derrière le Royaume-Uni et les États-Unis, et devant la France). Quantitativement les effets sont bénéfiques pour les deux pays. Qualitativement le pronostic dépendra de la capacité portugaise à moderniser ses unités de production. C'est dans l'agriculture, où les prix sont les plus élevés d'Europe, qu'il y a le plus à faire. Les fonds structurels européens, qui apporteront 200 milliards d'escudos (100 escudos valent 4,15 francs français) en 1989, contribueront pour beaucoup à la modernisation, si leurs interventions sont judicieuses.

Le système monétaire et financier

S'il paraît de plus en plus évident qu'il n'y aura pas de véritable intégration européenne sans intégration monétaire, on constate que le Portugal, avec la Grèce, est le pays pour lequel cette intégration représente la plus grande gageure. Le taux d'inflation, encore très supérieur à la moyenne européenne, ne peut tomber au niveau des 3 à 4 % requis sans un retournement de politique budgétaire et sans que soit trouvée une solution au problème de la dette publique. Une hypothèse a été envisagée consistant à bâtir un programme à moyen terme définissant des contraintes et proposant une assistance communautaire. La CEE définirait, en accord avec le Portugal, des objectifs sur six ou sept ans et donnerait un appui financier pour permettre une résorption du déficit et de la dette et pour défendre l'escudo contre les attaques spéculatives, éliminant en même temps la dévaluation graduelle.

Pour une nouvelle logique européenne

Toute solution au problème ne peut procéder que d'une volonté communautaire rejoignant une volonté portugaise d'intégration et tenant compte de la spécificité de l'espace ibérique. Normaliser pour moderniser ne peut vouloir dire simplement satelliser les moins bien nantis au profit des plus forts. D'autre part il n'est pas acceptable de faire perdre l'état des choses au risque de l'effritement du projet commun. Le dépassement d'un tel dilemme, qui pourrait devenir impasse, ressort peut-être de la perception du système communautaire comme porteur d'une logique différente de celle des parties qui le composent, les plus fortes comme les plus faibles. La Communauté jouerait alors le rôle de «métasystème», au sens défini par G. Bateson⁽²⁾. Ainsi le Système monétaire européen, outil intégrateur du «métasystème», aurait d'autant plus de chance d'atteindre son objet qu'il accepterait de se poser comme dépassement et, s'il le fallait, rupture d'une logique antérieure pour viser les objectifs nouveaux. On pourrait alors dire que les chances du Portugal et de l'Europe ne résident pas dans la détermination de faire «plus de la même chose», mais dans la volonté d'imaginer un avenir commun différent et inédit.

Roland COLIN
Chargé de missions à l'OFCE

(2) G. Bateson et l'École de Palo Alto, appliquant la théorie des types logiques de Whitehead et Russel aux sciences sociales, ont profondément renouvelé la perception du changement, en montrant la différence des logiques à l'œuvre dans un système de niveau élémentaire et dans un système englobant (métasystème).

LA CONSOMMATION DES MENAGES EN FRANCE

La vigueur de la consommation étonne depuis l'été. Au début de 1988 certains craignaient que les ménages reconstituent leur patrimoine dévalorisé par le krach ; d'autres redoutaient que s'achève un cycle de renouvellement des biens d'équipement. En fait, la consommation des ménages aura progressé de 2,5 % en 1988 (après 2,4 en 1987) selon un profil qui rappelle celui de l'année précédente, l'essentiel de la progression des achats ayant été acquis au second semestre. La consommation des ménages en produits manufacturés s'est accrue de près de 3 % (après 2,2 en 1987) en dépit d'un net recul durant la première moitié de l'année. Cette évolution a été rythmée par celle des ventes d'automobiles qui ont atteint des sommets en juillet et en décembre. Avec 2,2 millions d'immatriculations en 1988, le marché automobile français aura établi un nouveau record, surpassant celui de 1987 (2,1 millions de véhicules).

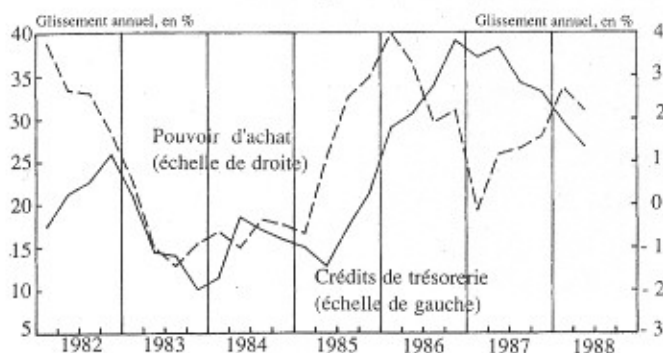
L'amélioration de la situation financière des ménages a favorisé la reprise de la consommation...

La progression du revenu réel des ménages s'est passagèrement ralenti au premier semestre 1988, en raison notamment d'une faible augmentation des rémunérations dans le secteur public. Depuis lors, bénéficiant d'une croissance soutenue de l'emploi et d'un sensible assouplissement de la rigueur salariale dans le secteur privé, le pouvoir d'achat a retrouvé un certain dynamisme. De manière inhabituelle, cette évolution heurtée du revenu disponible n'a pas incité les ménages à puiser dans leur épargne ; leur consommation a par conséquent épousé les contours des revenus : stagnante au cours des deux premiers trimestres, elle a vivement progressé au troisième (+ 1,8 %) pour se stabiliser en fin d'année.

Les seules variations du revenu ne suffisent toutefois pas à expliquer l'amplitude des mouvements de consommation. L'empreinte des aléas climatiques est manifeste dans la baisse des achats d'habillement et de produits énergétiques au cours de l'hiver 1987-1988, puis à l'automne dernier. Le changement de millésime automobile en juillet a amplifié la reprise de la consommation survenue au même moment. Enfin les conflits sociaux ont eu leur part de responsabilité dans les moins bonnes performances du dernier trimestre.

La croissance des crédits de trésorerie aux particuliers, encore forte, a continué de ralentir en 1988 (+ 22 %, après 33 en 1987 et 39 en 1986). La variation de leur encours est demeurée équivalente à celle de 1987 (60 milliards), de sorte que ces crédits n'ont pas contribué à la croissance de la consommation l'an dernier. Ils l'avaient au contraire vigoureusement soutenue en 1986 et plus encore en 1987. Le ralentissement de la distribution des crédits à la consommation, depuis la mi-1987, coïncide avec une amélioration de la progression du revenu réel des ménages (graphique 1). Inversement en 1986 la phase d'accélération des crédits de trésorerie correspondait à un ralentissement de la croissance du pouvoir d'achat. Les ménages paraissent ainsi solliciter ces concours pour maintenir un niveau de consommation désirée lorsque leur pouvoir d'achat pro-

1. Crédits de trésorerie aux particuliers et pouvoir d'achat



Sources : INSEE, Banque de France

2. Consommation industrielle et intentions d'achat



Source : INSEE

* Appréciation des ménages sur leurs intentions d'achat de biens d'équipement au cours des 12 prochains mois, en comparaison des 12 mois passés.

gresse faiblement. Aussi est-il légitime d'attendre une nouvelle poussée du crédit à la consommation au premier semestre 1989, alors que les revenus des ménages seront amputés de plus de 20 milliards destinés au financement de la Sécurité sociale. On peut d'autant l'envisager que la forte croissance de l'endettement de trésorerie des ménages ne s'est pas encore traduite en une altération massive de leur solvabilité (mesurée par le rapport des charges de remboursement au revenu disponible) en raison de l'allongement de la durée moyenne des prêts : la part des crédits à plus de deux ans dans le total des crédits de trésorerie aux particuliers est passée de 7 % en 1978 à 51 en 1985, puis à 60 en 1987. Une capacité des ménages à s'endetter davantage semble donc subsister. Le risque d'un dérapage est attisé par le fait que les banques développent une politique commerciale très active à l'égard des ménages. Or, depuis la levée de l'encadrement du crédit, les autorités monétaires ne disposent plus de la faculté de freiner sélectivement les crédits de trésorerie. Reste la hausse des taux d'intérêt, mais les marges de manœuvre sont relativement étroites en ce domaine et les ménages y sont peu sensibles pour leurs crédits à court terme. L'initiative récente de la Banque de France visant à créer une centrale des impayés ou des situations d'endettement des ménages serait toutefois de nature à freiner un nouvel engouement immodéré pour les crédits à la consommation.

...et porté les intentions d'achat à un niveau exceptionnel

Les ménages, interrogés en novembre dernier, ont perçu une amélioration de leur situation financière dans la période récente ; pour une majorité d'entre eux, celle-ci devrait se poursuivre dans les prochains mois. Certaines catégories ne partagent pas cette appréciation : les agriculteurs (dont le revenu brut par exploitation a baissé de 3,9 % en 1988) prévoient, au contraire, une détérioration de leur situation financière ; les indépendants, qui ont sensiblement amélioré leurs marges ces trois dernières années, sont moins nombreux à envisager une nouvelle progression de leurs revenus.

Ces anticipations personnelles, globalement favorables, conduisent les ménages à formuler des intentions d'achat de biens d'équipement exceptionnellement élevées. Les orientations du marché automobile apparaissent plus incertaines. Une nouvelle baisse du taux de la TVA sur les automobiles, qui pourrait intervenir cette année en prélude à 1993, stimulerait vigoureusement le marché.

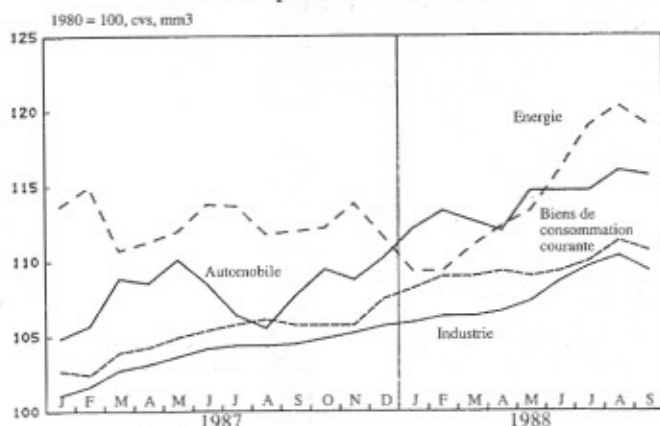
Si l'on en juge par la constance avec laquelle dans le passé les intentions d'achat se sont concrétisées (graphique 2), malgré des retards ou des modulations d'amplitude, la consommation des ménages devrait se maintenir à haut niveau dans les prochains mois. Le taux d'épargne connaîtrait alors une baisse transitoire au premier semestre de 1989, de façon à amortir l'impact des prélèvements sociaux sur la consommation.

Stéphane CORSALETTI

Département des diagnostics de l'OFCE

FRANCE

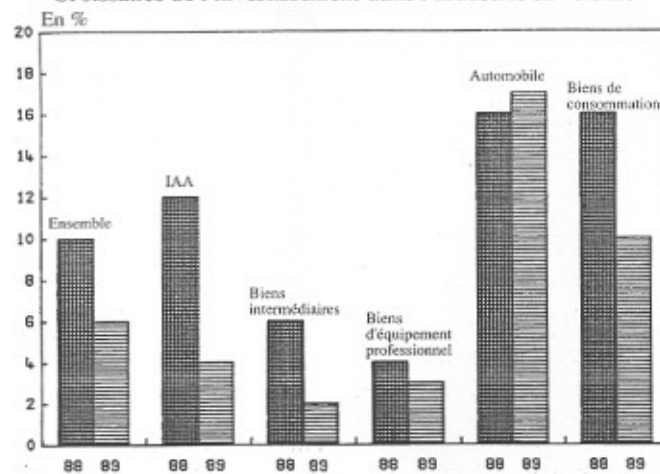
Indices de production industrielle



Source : INSEE

La production industrielle s'est passagèrement repliée en octobre, à cause des perturbations liées aux mouvements sociaux. En un an sa croissance est néanmoins restée soutenue : + 4,6 %. L'activité a été particulièrement forte dans l'énergie (+ 6,3 %) à partir du deuxième trimestre, l'automobile et les biens d'équipement ménager (+ 7,4 %) où elle fut régulière, les biens de consommation courante (+ 4,7 %) et les biens intermédiaires (+ 4,6 %). En revanche la production des biens d'équipement professionnels a plafonné depuis le printemps. L'activité s'étant redressée en novembre et décembre selon les données qualitatives disponibles, la croissance de la production industrielle aura approché 5 % en moyenne en 1988.

Croissance de l'investissement dans l'industrie en volume

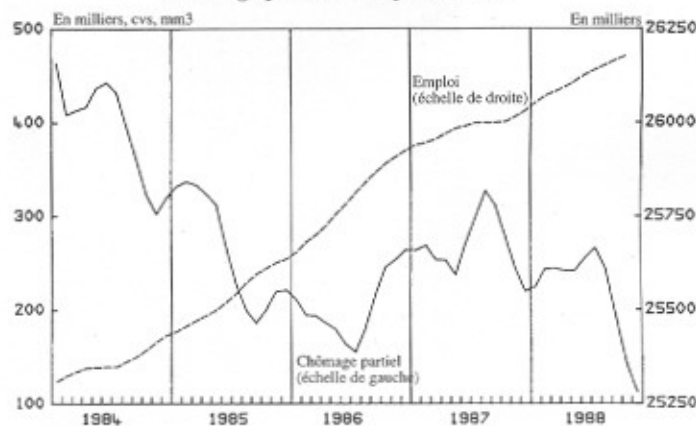


Source : INSEE, enquête sur les investissements dans l'industrie de novembre 1988.

La progression de l'investissement dans l'industrie a, en 1988, atteint 10 % en volume, grâce à l'assainissement des situations financières et à la reprise de l'activité. L'augmentation des dépenses d'équipement a été particulièrement soutenue dans l'automobile et les biens de consommation. Si l'on en croit l'enquête prévisionnelle auprès des chefs d'entreprise elle se poursuivrait cette année, à un rythme moins soutenu (6 %). Encore vive dans l'automobile et les biens de consommation, elle resterait modérée dans les biens d'équipement. La persistance de goulots de production pourrait amener les industriels à réviser en hausse leurs projets d'équipement.

ÉTRANGER

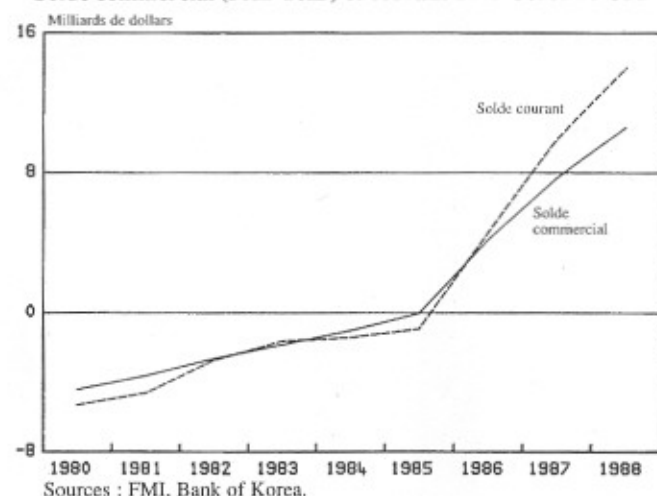
Chômage partiel et emploi en RFA



Source : Bundesbank

L'économie allemande a créé en 1988 160 000 emplois (+ 0,6 %). La hausse simultanée de la population active, gonflée par l'augmentation du taux d'activité des femmes et l'entrée de travailleurs originaires principalement des pays de l'Est a cependant neutralisé ses effets sur le chômage. Celui-ci se maintient à un niveau élevé (7,8 % en 1988). Le recul du chômage partiel (- 25 %) confirme l'amélioration de la situation de l'emploi. Tandis que par son ampleur il a pu contribuer à amortir provisoirement le rythme de créations d'emplois par les entreprises, il devrait faire qu'à l'avenir la croissance soit davantage porteuse d'embauches, et réduise le chômage total.

Solde commercial (FAB-FAB) et courant de la Corée du Sud



Sources : FMI, Bank of Korea.

La Corée du Sud a enregistré en 1988 un excédent de ses paiements courants de 14 milliards de dollars, en progression de 40 % par rapport à 1987. Ce résultat recouvre principalement l'augmentation du solde commercial. Les exportations ont atteint 75 % de plus qu'en 1986, les importations 64 %. L'amélioration des termes de l'échange, liée à la poursuite de l'appréciation du won vis-à-vis du dollar explique pour une large part ces performances. Le processus de désendettement, amorcé en 1986, a aussi permis de réduire les charges d'intérêt de la dette extérieure. Quatrième plus gros débiteur du Tiers Monde au début de la décennie, la Corée du Sud espère devenir créancière nette du reste du monde en 1989.

L'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE) publie sous le même titre « Observations et diagnostics économiques » une Revue trimestrielle et, le dernier mercredi du mois, une Lettre mensuelle. Les signataires s'expriment à titre personnel.

ABONNEMENTS Tarifs 1989	LETTRE 10 n°/an	REVUE 4 n°/an	REVUE ET LETTRE
Institutions, Entreprises	150 F	330 F	420 F
Particuliers	75 F	210 F	250 F

Les demandes d'abonnement sont à adresser à l'OFCE avec un chèque à l'ordre de FNSP-OFCE-Publications.