

Portugal : le poids du passé et l'ouverture sur l'Europe

Roland Colin,

Chargé de missions à l'OFCE

Le Portugal est entré dans la Communauté économique européenne le 1^{er} janvier 1986. Pour mieux saisir les enjeux de cette situation nouvelle, il paraît nécessaire de prendre en considération le cours de l'histoire et mesurer à quelles conditions le poids du passé peut se muer en ouverture pour l'avenir.

Une histoire coloniale très ancienne s'est terminée à travers le drame des guerres de libération en Afrique. Elles ont provoqué un sursaut national, qui a fait s'effondrer le vieil édifice de l'économie et de la société salazariste, et avec lui la « logique de l'or » symbolisant le conservatisme allié au refus de la démocratie. La logique qui prit la suite se réclama d'une révolution s'efforçant d'abolir les injustices sociales : réforme agraire, naissance d'un nouveau droit du travail, nationalisation des rouages essentiels de l'économie, à travers une vie politique tumultueuse, jusqu'à la proclamation de la constitution de 1976 qui donna stabilité à la nouvelle démocratie. Il fallut alors assurer l'équilibre économique par-delà les bouleversements sociaux. Le problème majeur devint rapidement le dérapage des comptes extérieurs. Simultanément l'inflation montait en flèche, alors que le déficit du secteur public pesait de plus en plus lourd.

Pour y porter remède le pouvoir politique appliqua à deux reprises (1978 et 1983) des programmes d'austérité rigoureux. L'histoire portugaise récente est ainsi ponctuée d'épisodes de surchauffe et de refroidissement.

Pour sortir durablement de ces difficultés récurrentes il paraît indispensable d'engager une profonde transformation des structures de l'économie. Dans cette perspective l'agriculture reste le secteur sensible. Menacée par la politique agricole commune et par la poussée agro-exportatrice de ses nouveaux partenaires, elle devra se moderniser, gagner en productivité et s'armer pour réduire la dépendance alimentaire actuelle (les importations représentent plus de 50 % de la consommation). L'industrie, en situation plus favorable, au moins à court et moyen terme, quant à certaines branches exportatrices à fort coefficient travail (tex-

tiles, chaussures), ne pourra pas rivaliser longtemps avec les nouveaux pays industriels du Tiers Monde sans se moderniser et se restructurer. Parmi les services c'est surtout un tourisme dynamique qui comporte de précieuses chances de développement.

En 1986 la conjoncture est redevenue favorable. La baisse du dollar et la chute du pétrole apportent un soutien appréciable à un pays particulièrement sensible à ces facteurs extérieurs du fait de sa dépendance énergétique, la plus forte d'Europe. Le Portugal saura-t-il profiter de ce moment favorable pour engager une politique de développement à moyen et long terme, reposant sur une « nouvelle logique », compatible à la fois avec l'ouverture européenne, donc acceptant la compétition sur les marchés intérieurs et extérieurs, et avec la valorisation de ses atouts propres, qui ne sont pas négligeables, ressources humaines à promouvoir, expérience des coopérations et des échanges internationaux avec les pays lusophones, capacités d'épargne encore insuffisamment investies dans l'économie ?

La stabilisation démocratique acquise appelle maintenant un ajustement du système politique qui assure d'une stabilité gouvernementale suffisante pour un pilotage en finesse d'une économie soumise à une si profonde mutation.

Le Portugal est entré, ainsi que l'Espagne, dans la Communauté européenne le 1^{er} janvier 1986, à l'issue d'une période de négociations longues et complexes. Même si les dispositions de la charte communautaire ont été modulées pour tenir compte de la situation portugaise et ne doivent, en principe, entrer totalement en vigueur que dans dix ans, il s'agit d'un événement essentiel pour un petit pays porteur d'une grande histoire. Les conséquences pour l'Europe sont importantes, et plus pour la France sans doute, que pour les autres partenaires européens. Il faudra désormais compter, en termes géopolitiques et géoéconomiques, avec une forte composante ibérique dans l'Europe du Sud.

La France, occupant une position médiane entre cette Europe du Sud et l'Europe du Nord, à laquelle des liens solides la rattachent également, dispose d'une prime de situation, non sans contreparties, qui l'invite à jouer un rôle dynamique dans la recherche des nouveaux équilibres communautaires. Et d'autant plus avec le Portugal que des affinités culturelles certaines existent entre les deux pays, que l'un et l'autre ont des liens particuliers avec le continent africain et que les immigrants portugais en France sont près de 900 000. Que cela n'ait point suffi jusqu'ici à provoquer entre les deux pays des relations économiques d'une grande intensité invite à rechercher les points d'appui et discerner les obstacles à leur développement.

Cette chronique débordera quelque peu la visée habituelle d'une telle démarche par une réflexion sur l'évolution des structures et l'his-

toire qui l'exprime, afin d'apporter une contribution mieux fondée à la recherche des voies praticables.

Pour comprendre la conjoncture portugaise actuelle, qui est celle d'un pays aux prises avec de profondes mutations, il convient en effet d'en appeler à l'histoire, non seulement récente, mais ancienne et même fort ancienne, afin de faire apparaître les logiques ayant inspiré chaque étape de l'évolution économique et sociale de ce pays. Car ces logiques successives sont encore plus ou moins présentes, de façon inégale et parfois diffuse, dans les structures en place.

1. Paysage-portrait

La République du Portugal, 10 millions d'habitants, dans la face atlantique de la péninsule ibérique, tourne le dos à l'Espagne. C'est un fait d'histoire autant et plus que de géographie. Voici pourtant ces deux pays réunis dans la Communauté européenne, ce qui les conduit à envisager de façon nouvelle des rapports si longtemps marqués d'un regard rival sur le monde.

Les 89 000 km² de l'espace continental portugais, objet principal de la présente étude (92 000 km² avec les îles des Açores et de Madère qui s'administrent de façon autonome), laissent apparaître, de prime abord, deux grands ensembles géographiques séparés par le grand fleuve du Tage (*Tejo*) coulant d'est en ouest et rejoignant la mer par le vaste estuaire où s'est construite Lisbonne, de tous temps site exceptionnel de stratégie maritime.

Le pays du nord présente, sur la façade orientale et septentrionale de la frontière espagnole, une région de moyennes montagnes culminant à 1 993 m dans la *Serra da Estrela*. Terres d'élevage du mouton, elles comprennent aussi les vignobles les plus prestigieux sur les contreforts de la haute vallée du Douro, dont le vin est élevé et vieilli 120 kilomètres plus loin dans la zone de commerce du grand port de Porto. Trás-os-montes et Beira Alta, provinces des hautes terres, prolongées par les terres moyennes du nord de Minho et Beira Baixa, abritent un univers rural de très petites propriétés agricoles traditionnelles. Les provinces de bord de mer, sud de Minho, Beira littoral et Estremadure sont ouvertes depuis longtemps au négoce et à l'industrie.

Au-delà du Ribatejo, province des bords de fleuve qui marque la transition, le pays du sud, Alto Alentejo et Baixo Alentejo, est un espace ouvert de plaines et plateaux plus secs, aux paysages de terres à céréales extensives et forêts de chênes-lièges, de grandes propriétés aussi, secouées par la récente réforme agraire. Le pays de l'extrême sud, plus marqué par l'ancienne occupation arabe, porte des traces de paysage africain. Mais on ne doit jamais cesser de penser que la plus grande province portugaise c'est l'Océan et le grand large.

L'enjeu est maintenant de rechercher de nouveaux équilibres, internes et externes, par un dépassement, orienté non seulement vers un développement suffisamment auto-centré, gage de l'identité historique, mais qui permette au Portugal, grâce à une ouverture nouvelle à la

dynamique internationale, d'être partie prenante au système communautaire européen. Trop d'identité risquerait de casser les moteurs de la croissance espérée, trop d'ouverture d'entraîner une terne satellisation. Cela exige des responsables de l'économie portugaise un pilotage en finesse. Il ne semble pas hors de mise à voir les premiers signes d'un redressement qui s'attache à rompre avec les cycles de naguère hachurés, de chaud et froid, d'expansion et de récession.

Cette étude enchaînera donc, dans un triptyque, histoire, structures et conjoncture, en prenant soin de ne jamais faire abstraction d'événements politiques qui ont, peut-être plus qu'ailleurs, imprimé l'économie de leur marque inéluctable.

Etapas de l'Histoire

En moins de vingt ans le Portugal est passé du système salazariste d'une économie de l'or, prolongeant et renouvelant l'histoire ancienne, à une révolution quasi tiers-mondiste se réclamant du socialisme et amorçant une transformation radicale des rapports sociaux, puis, par le jeu d'une démocratie libérale, à une politique d'ajustements de l'économie répondant au grand projet d'intégration européenne. Trois périodes essentielles, de très inégales durées, dont l'une, courte, mais violente dans ses manifestations, apparaît à la fois comme rupture et transition entre l'univers de la tradition et celui de la modernité. Périodes dont les réalités économiques et sociales propres sont nuancées par des anticipations et des rémanences. On voit poindre la modernisation dès le XIX^e siècle et la tradition est encore incrustée dans certains archaïsmes d'aujourd'hui.

De Don Henrique le navigateur à Antonio de Oliveira Salazar : splendeur et repli

Il ne semble pas abusif de marquer certaines tendances communes entre le temps des navigateurs et l'histoire portugaise du XX^e siècle jusqu'à la rupture de 1974. La volonté de constituer le trésor d'une nation par l'ouverture, au prix de tous les risques, puis la détermination d'en préserver l'héritage par la fermeture et le repli montrent bien la primauté donnée au patrimoine national. Peut-on le remettre en jeu sans se perdre ? Les racines des défis économiques et sociaux actuels plongent pour une part à cette profondeur.

L'expansion coloniale et l'économie du grand large

Au XV^e siècle la société portugaise, après trois siècles d'affirmation de son identité nationale face à l'Espagne, s'engage dans la construction du premier système d'économie marchande internationale. Les bases maritimes portugaises, appuyées sur la maîtrise d'une science de

la navigation et d'une technologie de la construction navale sans équivalent, ouvrent avec l'Afrique, l'Asie, l'Amérique un commerce très lucratif, allié à un « projet civilisateur ». Une petite nation de deux millions d'habitants se jette dans l'édification d'un empire à la fois politique, culturel et commercial.

Pendant plus de quatre siècles, avec des fortunes inégales, se mettent successivement en place le « cycle de l'or » avec l'Afrique, le « cycle des épices » avec l'Asie, le « cycle du sucre » avec le Brésil ⁽¹⁾.

Cette expansion, d'abord pionnière, ne va pas sans déclencher de redoutables compétitions, où le poids des moyens propres à un petit pays, oublié un moment comme par miracle, finit par tourner à son désavantage. De 1580 à 1640 le Portugal subit la domination espagnole. Le sursaut national portugais conduit à une longue guerre de restauration de l'indépendance du royaume. L'effort de libération poursuivi exige, en fin de compte, l'entrée dans un système d'alliance, que traduit, en 1703, le traité de Methuen, faisant de l'Angleterre un allié politique et un partenaire économique privilégiés.

La puissance anglaise, en plein essor, va imposer à son allié une division internationale du travail qui marquera l'image économique et sociale du Portugal jusqu'à l'époque contemporaine. Accompagnant la première révolution industrielle d'Angleterre par le développement, en contre-point, d'une économie agricole et vinicole exportatrice, la nation portugaise reste, sur son espace métropolitain, enfermée dans les structures d'un conservatisme agraire qu'elle exportera dans les terres à sucre du Brésil. C'est le Brésil qui lui fournit l'or venant combler le déficit de sa balance commerciale avec l'Angleterre aggravé par une dépréciation des termes de l'échange entre produits agricoles et produits manufacturés.

Un système d'échanges internationaux inégaux prend ainsi corps, dont l'or gagné et perdu représente le terme médiateur, auquel la politique de Salazar ne sera pas tout à fait étrangère. La contrepartie sociale est la mise en place d'une aristocratie agraire absentéiste, vivant en symbiose avec une population rurale dont le mode de vie et le système de production sont archaïques, ce qui donne une certaine stabilité au régime politique.

D'autre part sur la façade maritime extravertie, sous protection et influence anglaise, se développe une haute bourgeoisie commerçante, qui contrôle l'économie d'import/export. Le marquis de Pombal, ministre de Joseph I^{er} dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, s'efforcera, non sans succès, de développer, en s'armant d'outils protectionnistes, la part portugaise dans l'économie de complémentarité inégale constituée avec l'Angleterre. Ainsi se crée une première base industrielle, notamment textile utilisant la laine produite en abondance, mais le système n'en est pas profondément modifié.

L'occupation française, battue en brèche par les Anglais pendant les guerres napoléoniennes, contribua à renforcer l'influence anglaise. Le

(1) Étudiés particulièrement par L. de Azevedo : *Historia da expansão portuguesa no mundo*, Lisboa, 1937-1942, 2 vol. et V. Magalhaes Godinho, *L'Economie de l'empire portugais aux XV^e et XVI^e siècles*, Paris, 1969.

Portugal perd alors le Brésil, devenu indépendant, tout comme il avait perdu à la fin du XVI^e siècle l'essentiel de ses possessions asiatiques au bénéfice des Hollandais profitant de la domination espagnole sur Lisbonne. Ainsi s'amorce le redéploiement des stratégies coloniales qui, abandonnant l'Amérique, se recentrent sur le continent africain.

La politique africaine devient alors la grande affaire du Portugal, sans qu'il sorte pour autant de la logique du système antérieur. Le choc en retour de cette mutation se traduit par de sérieux soubresauts politiques. Les mouvements sociaux liés à une nouvelle étape de développement industriel, limité certes, mais qualitativement important dans un pays figé en la mémoire des grandeurs passées, engendrent, à partir de 1871, un courant socialiste et républicain, annonciateur.

Dans le partage de l'Afrique la part portugaise — Guinée, Angola, Mozambique, Cap-Vert, Sao Tomé — est considérable, eu égard au poids économique et démographique de la métropole. A la suite du traité de Berlin (1885) l'économie et la société portugaises se construisent un système de régulation où les territoires coloniaux jouent un rôle de premier plan. La régulation démographique consiste dans l'exportation des populations marginalisées par le jeu métropolitain des rapports économiques et sociaux vers les « colonies de peuplement », essentiellement l'Angola, qui comptera environ 700 000 colons au moment de la décolonisation, alors que la population résidente de la métropole est inférieure à 10 millions d'habitants. La régulation économique conduit le Portugal à compenser en grande partie sa dépendance commerciale vis-à-vis de l'Europe et de l'Angleterre par une situation dominante dans les termes de l'échange avec ses colonies africaines : importation de matières premières à faible prix et exportations manufacturières avantageuses, dans un circuit réduisant les risques et les fluctuations économiques, ce qui prépare l'avènement du salazarisme.

Le système Salazar

Le dernier avatar de l'économie de l'or et de l'ordre social prendra forme après l'écroulement de la monarchie (1910) et une quinzaine d'années de transition marquées de remous politiques.

Le courant démocratique est contré par un pouvoir militaire énergique. Le général Gomes da Costa, pour faire face à de considérables difficultés économiques et financières, fait appel en 1928 au professeur Antonio de Oliveira Salazar, enseignant l'économie à l'université de Coimbra. En quelques années Salazar, ministre des Finances (1928), puis Premier ministre (1932) deviendra le personnage dominant du régime, qui à la suite du plébiscite de 1933 se dénomme « l'Etat nouveau » (*Estado novo*).

Pendant une quarantaine d'années Salazar tente de fixer le Portugal dans ce qui lui apparaît comme l'incarnation des valeurs historiques de la nation. Il les identifie aux références de civilisation de la Chrétienté portant sa marque sur le monde. Il commence par mener une vigoureuse politique de déflation et d'austérité, qui tendra à éliminer les influences, jugées pernicieuses, des systèmes étrangers, afin de remodeler les structures portugaises selon son grand projet. Le fondement

de l'Etat salazariste est un système de type corporatiste, où les grands agents de l'économie sont, en quelque sorte, assignés à résidence dans un ordre bien défini, qui est à la fois économique et social, et au sein duquel l'Etat dispose d'un pouvoir supérieur de régulation.

Cela exige un aménagement des « rapports de frontière » avec l'économie internationale, particulièrement avec les partenaires privilégiés issus de l'histoire. On aboutit ainsi à une économie et une société introverties, où le protectionnisme économique se combine avec une protection politique assurée par la police d'Etat. Comme dans la période précédente les colonies servent de volant de sécurité et d'exutoire.

De 1933 à 1953 s'écoulent deux décennies de stabilité économique et financière. Le stock d'or est important et gage la force de l'escudo. Cet or provient du solde, thésaurisé par l'Etat, des circuits d'échanges eurafricains et des échanges internationaux portugais, dont les termes sont jalousement encadrés par une réglementation rigide. Malgré les difficultés des vingt dernières années du régime le stock d'or sera encore de 830 tonnes en 1974.

La politique économique de Salazar est, pour une bonne part, inspirée de celle du XVIII^e siècle, aboutissement de l'époque impériale des navigateurs. Elle manifeste cependant un rétrécissement, qui vient dénaturer l'éclair de folie projetant un petit peuple à la conquête de toutes les routes du monde. L'or est ce qui reste du rêve, mais dans les termes prosaïques de l'économie du XX^e siècle, et d'abord de la fin de ses années vingt, secouée par la grande dépression. Le Portugal se préserve, se bétonne dans ses convictions et dans ses lois, armé de références morales et gérant parcimonieusement une austérité économique fortement différenciée selon les classes sociales.

Le verrou social est dans la charte de *l'Estado novo* qui institue les corporations, *gremios*, par branches d'activités économiques et techniques et exclut toute organisation syndicale. Dans les sites de production le marché du travail est totalement encadré par des règlements, qui se plient au jeu d'intérêts gérés par les patrons d'entreprise dirigeant les corporations. Dans chaque branche la création d'entreprises nouvelles, tout comme la répartition des parts de marché, est soumise à leur accord. Il en résulte un marché figé, protégé, maintenant artificiellement, sous la garde du bouclier de l'Etat, des conditions de production sans commune mesure avec les termes du marché extérieur. Les subventions politiques assurent, s'il en est besoin, la survie des firmes. A certaines exceptions près les équipements vieillissent, dans le temps même où les révolutions technologiques secouent le monde à l'entour. Les ressources humaines se plient, notamment par la modulation des courants migratoires, aux exigences de ce « noyau dur » de l'économie ⁽²⁾.

(2) Cette politique avait déjà de solides pierres d'attente dans le régime précédant l'avènement de Salazar. Anselmo de Andrade, l'un des principaux « agrariens » conservateurs écrivait : « C'est l'émigration qui nous sauve avec ses 16 000 ou 18 000 contos-or qu'elle nous envoie du Brésil. Exporter des personnes, c'est une des principales richesses du pays (...), c'est un mal nécessaire (...). Sans cette exportation le pays ne pourrait pas solder ses comptes à l'étranger et les vagues de travailleurs sans pain et sans travail viendraient battre plus fortement sur Lisbonne ». A de Andrade, *Politica economica e finanças* - Coimbra, 1926, pp. 53, 54.

Si l'industrie et le commerce assurent un minimum d'ouverture à la modernité, le monde rural, globalement passéiste, qui constitue encore un tiers de la population totale à la fin du salazarisme, contribue de manière essentielle à la stabilité politique. Depuis le début du siècle l'agriculture céréalière bénéficie d'un « surprotectionnisme », le prix du blé étant régulièrement deux fois celui du marché extérieur. Par contre le vin fait partie du secteur exportateur ; il assure déjà un tiers des recettes d'exportation entre 1920 et 1925.

Le paysage rural portugais est divisé en deux univers fortement contrastés ⁽³⁾. Au nord du Tage la petite exploitation familiale prédomine largement, trop archaïque et exiguë dans la plupart des cas pour atteindre le seuil de subsistance. Les ruraux sont donc condamnés à rechercher des revenus d'appoint par un travail salarié complémentaire, sur place ou par l'émigration. Le sud est un pays de *latifundia*, où l'agriculture, la plupart du temps non moins archaïque, est extensive et où les propriétaires, absentéistes, sont politiquement puissants ⁽⁴⁾. Les

1. Dimension des exploitations

Distritos		Petites et très petites exploitations		Moyennes exploitations		Grandes et très grandes exploitations	
		% nombre	% surface ^(a)	% nombre	% surface ^(a)	% nombre	% surface ^(a)
Sud	Faro	82	39	18	52	—	9
	Beja	79	15	18	34	3	51
	Evora	71	6	2	18	6	76
	Portalegre	88	10	10	21	2	69
	Setubal	83	14	15	26	2	60
Centre	Lisboa	98	57	2	13	—	30
	Santarém	97	43	2	21	1	36
	C. Branco	92	27	7	33	1	40
	Coimbra	95	72	5	24	—	4
	Leiria	98	85	2	12	—	3
Nord	V. Castelo	97	87	3	13	—	—
	Braga	81	42	19	55	—	3
	Porto	80	33	20	63	—	4
	Vila Real	97	76	3	22	—	2
	Bragança	82	50	17	42	1	8
	Aveiro	86	54	14	44	—	2
	Viseu	99	92	1	8	—	—
	Guarda	98	81	2	18	—	1
Portugal		92	33	8	28	—	39

Source : Castro Caldas et Santos Loureiro, *Niveis de desenvolvimento agricola do continente português* (Lisbonne, 1963).

(a) Surface des terres labourables.

(3) F. da C. Medeiros : Capitalisme et précapitalisme dans les campagnes portugaises de l'entre deux guerres in *Etudes rurales*, juillet-septembre 1977, n° 67.

(4) A. Lopes Cardoso : Le Portugal, in H. Mendras et Y. Tavernier : *Terre, paysans et politique - structures agraires, systèmes politiques et politiques agricoles*, Paris, SEDEIS Futuribles, 1970, p. 28.

salariés agricoles qu'ils emploient assurent leur complément de subsistance par la culture des très petits ou très infertiles lopins de terre qu'on leur concède. Les intérêts des « grands agrariens » rejoignent ceux des industriels protectionnistes qui, les uns et les autres, recherchent le meilleur profit au prix du moindre changement, sous la garantie de l'Etat.

Cependant à partir de 1961 une contradiction puissante viendra troubler ces équilibres, jusqu'à la rupture de 1974. La politique coloniale admettait, avec une parcimonie extrême, l'accession de certains Africains triés sur le volet au statut « d'assimilés » (*assimilados*), pour faire droit à la « vocation civilisatrice » proclamée. Ces nouveaux cadres, par réaction, vont créer les mouvements indépendantistes, d'abord clandestinement à partir de 1956 (Amilcar Cabral et PAIGC), puis ouvertement en déclenchant la lutte armée en 1961 à Luanda, en Angola. Ce mouvement ne s'arrêtera plus. De ce fait l'armée portugaise se trouva appelée à jouer un rôle essentiel dans le système de pouvoir, d'abord pour maintenir le régime salazariste, ensuite pour l'abattre.

La guerre coloniale eut une influence décisive sur les termes de la stratégie économique et entraîna de profonds bouleversements internes et externes. Les crédits militaires s'élevèrent de 3,258 milliards d'escudos en 1960 (28,7 % du budget général), à 5,221 en 1961 (38,8 %). En 1969 ils atteignirent 11,830 milliards d'escudos, soit 60 % du budget de l'Etat, et cet ordre de grandeur se maintint jusqu'en 1974, année où les guerres coloniales prirent fin.

Cela entraîna une certaine croissance, due au développement des industries liées à l'effort militaire (armement, textile), favorisa la montée du niveau des salaires du secteur industriel, ce qui contribua à entretenir une inflation, née par ailleurs de l'augmentation forte des dépenses de l'Etat.

Les effets ne furent pas moindres sur les structures et, comme l'inflation, à contre courant de la logique économique salazariste. Entre 1963 et 1971 les investissements directs annuels de capitaux étrangers s'élèvent de 124 millions d'escudos à 1 226 millions. Ces flux de capitaux relaient les dépenses publiques d'équipement, les moyens du budget de l'Etat se déplaçant vers le secteur militaire. Le déficit de la balance commerciale croît de 150 millions de dollars en 1960 à 989 millions en 1971. Cependant la balance des paiements se rééquilibre (passant de - 30 millions de dollars en 1960 à + 200 millions de dollars en 1971) grâce aux recettes du tourisme et plus encore aux remises des émigrants, qui croissent fortement à partir de 1962 et qui égalent en 1971 la moitié de la valeur des exportations et 8 % du revenu national.

Le poids de l'extérieur s'exerce aussi par la croissance brutale du mouvement d'émigration, spécialement vers la France et l'Europe occidentale. A partir de 1962-1963 le chiffre annuel des émigrants s'élève subitement de 33 539 à 120 239 et restera très élevé jusqu'en 1973. Ce flux résultait du désir d'une grande partie de la population active masculine jeune d'échapper à l'enrôlement dans la guerre coloniale, mais aussi de l'attraction exercée par la prospérité des nations européennes voisines. Après 1973 le ralentissement de la croissance écono-

mique de celles-ci s'accompagnera d'un coup de frein donné par elles à l'immigration.

Au moment où le traité de Rome instituant la Communauté européenne entre en vigueur l'Association européenne de libre échange (AELE) se constitue, qui regroupe autour de l'Angleterre les pays réfractaires à l'intégration à l'Europe communautaire. Le Portugal avait en 1960 trois raisons principales d'adhérer à l'AELE : ses liens séculaires avec le Royaume-Uni, la nécessité de trouver un appui international aussi souple que possible, le refus de souscrire aux exigences de démocratisation impliquées par l'entrée dans la Communauté économique européenne. Il accepte ainsi l'ouverture à une nouvelle logique économique.

En 1968 Salazar tomba gravement malade et, n'étant plus en état de gouverner, céda le pouvoir à Marcelo Caetano qui, surtout après la mort du vieux dictateur, s'efforça de donner du Portugal une image sinon réformatrice, du moins plus ouverte à la modernité, mais sans renoncer pour autant aux choix essentiels du salazarisme. Pour la plus grande partie de la classe dirigeante portugaise de l'époque, le souci principal était en effet de maintenir, par tous moyens, l'*Estado novo*, tout en concédant, face aux contraintes des concurrences extérieures, le minimum exigé par une modernisation évidemment nécessaire ; car l'appareil productif portugais, à part quelques unités industrielles modernes tournées vers l'exportation, était obsolète. Il en était de même des infrastructures, notamment de transport et communication. Certes des salaires très bas — à Lisbonne cinq fois inférieurs en 1967 à ceux des ouvriers français ou anglais ⁽⁵⁾ — et une législation du travail archaïque, auraient dû permettre la réalisation de profits élevés par les entreprises. Mais cela n'était vrai que pour des firmes étrangères investissant au Portugal. La vétusté des équipements et la faible productivité d'une grande partie des industries portugaises disqualifiaient leurs produits dans toute compétition sévère.

Situation et tendances de l'économie en 1973-1974, à la veille de la prise de pouvoir par le Mouvement des forces armées

A la fin de 1973 et au début de 1974 on peut lire dans une conjoncture à certains égards brillante les marques de contradictions accrues.

La croissance de la production industrielle, principalement manufacturière, atteint 12 % en 1972 et garde ce rythme en 1973 (textile, habillement, industries mécaniques, matériel de transport, et aussi métallurgie de base), ce qui est le fait d'unités de production modernisées, pour une grande part orientées vers l'exportation. Mais l'appareil industriel tourne à 90 % de sa capacité. Le secteur de la construction est aussi en vive expansion depuis 1971 (de l'ordre de 18 % en 1973).

(5) Xavier Pintado : Niveis e estruturas de salarios comparados : os salarios portugueses e os europeus, in *Analise social* n° 17, Lisboa, 1967.

Au contraire l'agriculture reste en stagnation. Environ 1,6 million d'hectares sont en jachère sur une surface cultivable totale de 5 millions d'hectares. En 1973 les produits alimentaires exportés (y compris les vins de Porto) n'atteignent que 300 millions de dollars, contre 400 millions de produits alimentaires importés.

Les statistiques de l'emploi ne sont pas suffisamment rigoureuses pour que l'on puisse avancer autre chose que des tendances. Entre 1963 et 1973 la population active dans le secteur agricole se réduit de 40 % à 28 % ; mais deux actifs sur trois quittant l'agriculture émigrent à l'étranger. Dans le même temps le pourcentage de la population active dans les industries manufacturières croît de 21,8 à 24,4 et, grâce à des gains de productivité, la contribution de ce secteur au PIB de 28 % à 38 %. Cependant en 1973 des licenciements dans le textile indiquent des signes d'essoufflement, alors que la construction continue de progresser. Dans le secteur tertiaire, grâce au tourisme, l'emploi s'élève de 30 % en 1963 à 37,6 % en 1973.

Il est difficile, en raison de la complexité des flux et des insuffisances des statistiques, d'établir un taux de chômage significatif. On peut retenir une estimation de 2 à 3 % au maximum. L'émigration, ralentie en 1972 (105 000), a repris assez fortement en 1973 (120 000).

Si en 1973 la balance des transactions courantes est positive (380 millions de dollars hors zone escudo et 543 avec la zone escudo), c'est grâce aux invisibles. Car la balance commerciale est déficitaire de 908 millions.

La vulnérabilité du système se révèle lorsque l'inflation, qui depuis dix ans était comparable à la moyenne des pays de l'OCDE, fait en six mois, d'octobre 1973 à avril 1974, un bond de 33 %, allant bien au-delà de ce qu'auraient dû être les incidences du premier choc pétrolier et de la hausse des matières premières. La progression des salaires étant inférieure à celle des prix, le pouvoir d'achat se dégrade.

C'est dans cette conjoncture que va éclater la Révolution du 25 avril. Nous retracerons sommairement les péripéties politiques qui en furent issues, car non seulement elles illustrent la difficulté d'instaurer une démocratie, mais leurs conséquences économiques pèsent encore actuellement.

La « Révolution des œillets » Le pouvoir des prétoriens progressistes et les ruptures économiques et sociales (1974-1976)

Si le 25 avril 1974 éclate la « Révolution des œillets », c'est que la nécessité du changement s'identifie à un sursaut national. Mais selon les acteurs de la Révolution la volonté de changement diffère assez profondément par son contenu et sa forme.

Dans un premier temps la fraction « éclairée » du système salazariste moribond s'attacha à contenir les énergies révolutionnaires dans le cadre d'un réformisme. Mais modérés et révolutionnaires se réclament de la démocratie retrouvée. Le général Spínola, nommé président de la République par la junte militaire, canalise à son profit le mouvement du 25 avril et tente d'abord d'éviter les ruptures brutales. Dans un second temps la fraction révolutionnaire du mouvement, après un coup d'Etat avorté tenté par la droite, fait sauter le couvercle maintenu jusque-là à grande peine et proclame des ruptures. Les gouvernements de Vasco Gonçalves s'efforcent de « créer l'irréversible ».

A travers ces deux étapes d'une Révolution qui a su ne pas faire couler le sang, les institutions nécessaires à une démocratie se mettent en place : des partis politiques d'abord, puis une constitution, qui permet au suffrage universel de s'exprimer. Ainsi une autre légitimité se superposera à celle des acteurs initiaux du Mouvement des forces armées (MFA), qui finiront par s'effacer totalement devant les institutions nouvelles.

Cette période effervescente et courte à la fois — deux ans — a ébranlé en profondeur l'ordre économique et social ancien, au nom d'une logique exprimée dans les manifestes du « mouvement du 25 avril ». On l'a parfois qualifiée de « quasi-tiers-mondiste ». Elle s'affirme en effet comme « logique de libération » des forces populaires rejoignant le camp des peuples opprimés. Il s'agit de répondre aux exigences d'une masse défavorisée, écartée du pouvoir sous Salazar, et de remodeler le système économique et social pour promouvoir le développement économique. Cela n'ira pas sans obstacles et contradictions.

**La première donne du changement : une tentative de transition bien tempérée coexistant avec un vent de Révolution.
Le « programme du 15 mai 1974 »**

Le renversement du régime de Caetano le 25 avril 1974 par une junte militaire, dont le général Spínola constitue la figure de proue, met en place un circuit de pouvoir ambigu. Les projets économiques et sociaux de la junte traduisent un compromis exprimé dans le « programme de gouvernement du 15 mai 1974 ».

Le Mouvement des forces armées (MFA) pousse dans le sens de la Révolution, tandis que le général président ne veut pas trop s'écarter de l'ordre social ancien. Le compromis doit permettre de prendre les mesures conservatoires exigées par la situation économique et sociale, en attendant les élections prévues avant la fin mars 1975, qui détermineront l'orientation définitive.

Le programme du 15 mai se caractérise, en matière économique et financière, par une politique de libéralisation des échanges extérieurs et d'ouverture à l'investissement privé. Mais cette politique est encadrée par un projet de développement global visant à transformer progressivement les structures archaïques et à donner à l'Etat le rôle de garant actif de l'intérêt national. Cela impliquerait des arbitrages difficiles, qui

2. Extrait du programme de gouvernement publié le 15 mai 1974

Politique économique et financière

- Lutte contre l'inflation à travers des mesures de caractère global.
- Révision de l'organisation et des méthodes de l'administration économique de façon à les doter d'efficacité et de rapidité de décision.
- Elimination des protectionnismes et favoritismes qui restreignent l'égalité de chances et affectent le développement économique du pays.
- Création de stimulants à l'épargne et à l'investissement privé interne et externe dans la sauvegarde de l'intérêt national.
- Adoption de nouvelles mesures d'intervention de l'Etat dans les secteurs de base de la vie économique et en particulier dans les secteurs d'intérêt national, sans léser les intérêts légitimes de l'initiative privée.
- Intensification de l'investissement public, surtout dans le domaine des équipements collectifs de nature économique, sociale et éducative.
- Gestion efficace et coordonnée des participations de l'Etat, orientée vers la défense effective de l'intérêt public.
- Poursuite d'une politique d'aménagement du territoire et de décentralisation régionale pour corriger les déséquilibres actuels.
- Libéralisation — en conformité avec les intérêts du pays — des relations économiques internationales dans le domaine des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux.
- Appui et développement des sociétés coopératives. Réforme des circuits de commercialisation de façon à les libérer des interventions et charges non justifiées.
- Révision immédiate du IV^e Plan de développement dans le cadre d'une structure de participation, afin de le transformer en un instrument effectif de promotion sociale et de développement. Révision des méthodes de conception des plans de développement.
- Réforme du système fiscal, tendant à sa rationalisation et à l'allègement de la charge fiscale pesant sur les classes les plus défavorisées en vue d'une répartition équitable des revenus.
- Adoption de mesures exceptionnelles destinées à combattre la spéculation et la fraude fiscale.
- Réforme du système du crédit et de la structure bancaire pour répondre aux exigences d'un développement économique accéléré.
- Nationalisation des banques d'émission.
- Stimulation de l'agriculture et réforme graduelle de la structure agraire.
- Aide aux petites et moyennes entreprises.
- Protection des participations minoritaires dans le capital des sociétés.
- Réorganisation des services statistiques, de façon à garantir l'objectivité de l'information et à permettre une meilleure efficacité de la politique économique.

allaient mettre en évidence le rapport des forces au sein du mouvement et donner lieu à des conflits.

A la fin avril 1974 des décisions d'urgence avaient concerné notamment les salaires en fixant à 3 300 escudos un salaire minimum mensuel (sauf pour les employés domestiques et les travailleurs ruraux). Le tiers de la population active au travail bénéficie ainsi d'une augmentation moyenne de 24 %. Le minimum des pensions de retraite et d'invalidité est doublé et les allocations familiales majorées d'un tiers. Les prix sont d'abord bloqués à tous les niveaux, puis, à partir de juillet, mis sous contrôle, comme est contrôlé aussi le commerce extérieur.

On peut dire qu'à partir de là les facteurs déterminants de l'équilibre macroéconomique vont être gérés selon l'évolution de rapports de forces. Tandis que certains tenants de la révolution mettent l'accent sur le rôle directeur du secteur public et la croissance des masses salariales au bénéfice des travailleurs les plus défavorisés, en voulant maîtriser les prix, les partisans d'une modernisation par l'ouverture au marché s'efforcent de rétablir les équilibres extérieurs en contrôlant les masses monétaires et le crédit.

En juillet le MFA impose le colonel Gonçalves comme Premier ministre. Ses décisions débordent la ligne acceptée par le général Spínola, président de la République, qui en septembre tente d'organiser une manifestation de soutien à son pouvoir. Ayant échoué, il doit démissionner. Le général Costa Gomes lui succède, dans une atmosphère de tension entre les partis politiques. Le 11 mars 1975 les partisans de Spínola tentent un coup d'Etat militaire, sans succès, ce qui conduit à une radicalisation du pouvoir militaire dominant et du gouvernement qui en procède.

La seconde donne du changement : le temps des ruptures

Le personnage du colonel Vasco Gonçalves, devenu bientôt général, domine la nouvelle période. Il incarne l'aile dure, mais légaliste du Mouvement des forces armées, qui se scinde en deux : une instance quasi exécutive, le *Conseil national de la Révolution* (CNR), dont le gouvernement est le « bras séculier », et l'*Assemblée générale des forces armées*, qui, en principe, assure la continuité et les arbitrages entre les différentes tendances.

Le CNR s'engage dans un programme qui prétend réaliser le socialisme, où s'allieront nationalisations et « dynamisation culturelle ». Sans attendre la mise en place d'institutions démocratiques, on nationalise les banques dès le 14 mars (à l'exception des établissements étrangers)⁽⁶⁾ et les compagnies d'assurances le 15. Le 31 mars est créé l'Institut des participations de l'Etat, chargé de coordonner l'intervention de l'Etat dans les entreprises privées, dont une partie du capital est détenue par la puissance publique.

(6) Les banques d'émission pour la métropole et l'Outremer avaient déjà été nationalisées le 13 septembre 1974.

Le 15 avril est publié un « *programme économique d'ensemble* » qui est la nouvelle charte de l'action gouvernementale, approuvée par le CNR et les partis politiques associés au gouvernement. Il concerne particulièrement la politique des prix, dont le contrôle se resserre, les secteurs à nationaliser et la réforme agraire. Sa mise en œuvre n'attend pas les élections du 25 avril à l'Assemblée constituante, où le Parti socialiste prend la tête des formations politiques.

Les sociétés pétrolières et les grandes sociétés de transport sont nationalisées dès le 16 avril et une vingtaine d'entreprises manufacturières (tabac, cellulose, ciment notamment) en mai. En septembre c'est le tour des chantiers navals et de la Companhia União Fabril (CUF), qui réalise 20 % de la production industrielle du pays.

La réforme agraire, tant attendue, fait l'objet des lois des 29 et 30 juillet. Dès le 25 avril 1974 des occupations de terres spontanées, soutenues par le Parti communiste, avaient eu lieu dans les grands domaines de l'Alentejo. La loi exproprie les domaines supérieurs à 700 hectares en terres sèches ou à 50 hectares en terres irriguées. Les propriétaires peuvent garder une « réserve » de 700 hectares de terres sèches s'ils exploitent eux-mêmes. Les exploitations situées dans les grands périmètres irrigués aménagés sur fonds publics sont nationalisées, de même que les terres détenues par les banques comme gages de l'endettement de leurs propriétaires. Sur 1,5 million d'hectares expropriables, 1 million d'hectares, représentant 20 % de la surface agricole portugaise, seront ainsi nationalisés ou expropriés. Ces terres sont réparties en 421 unités collectives de production (UCP) constituées par les travailleurs agricoles. La surface moyenne des UCP est de 2 300 hectares. Cette réforme fut vivement contestée, non seulement par des propriétaires expropriés, mais aussi par des « *minifundiaries* » du nord qui, mal informés, craignaient pour leur propriété. Elle provoquera de grands affrontements politiques jusqu'aux assouplissements de 1976 et aux corrections de 1977 et de 1980.

Dans le domaine des rapports sociaux les associations patronales avaient été reconnues dès décembre 1974. Une confédération de l'industrie portugaise, regroupant 26 000 entreprises, sur 47 000, dont 85 % de PME, avait été constituée. L'Intersyndicale, confédération des syndicats, fut légalisée le 30 avril 1975. Le mouvement syndical obtint que le salaire minimum mensuel soit porté de 3 300 escudos à 4 000 en juin, tandis que l'on procédait à la limitation et au blocage des gros salaires.

Le 19 juillet le Parti socialiste quitte le gouvernement, suivi du parti centriste PPD (qui deviendra le PSD). Au cours des mois précédant les élections législatives d'avril 1976 des affrontements ont lieu entre la gauche modérée, ayant à sa tête le PS, et la fraction radicale du pouvoir militaire, qui soutient la « politique de rupture » de Vasco Gonçalves, à laquelle le parti communiste s'associe jusqu'à un certain point.

L'arbitrage du MFA intervint à la fin août 1975, penchant vers les modérés. En septembre le chef du gouvernement doit quitter ses fonctions et est remplacé par l'amiral Pinheiro de Azevedo, qui a mission

d'assurer la stabilité du système jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution en avril 1976.

L'aile dure des Forces armées réagira en tentant une reprise du pouvoir le 25 novembre. Mais la majorité des militaires reste légaliste, et le CNR, en reprenant les choses en mains, marque définitivement le triomphe des modérés. Le 12 décembre il décide la dissolution du MFA. A partir du 25 avril 1976 la parole sera aux seuls partis politiques.

La constitution adoptée le 2 avril 1976 porte encore la marque de la « logique révolutionnaire ». Si le secteur économique privé est reconnu, tout comme le secteur public et le secteur coopératif, « toutes les nationalisations effectuées après le 25 avril 1974 sont des conquêtes irréversibles des classes laborieuses » (art. 83). En matière de législation sociale la constitution met un verrou aux licenciements, « est garantie aux travailleurs la sécurité dans leur emploi, étant interdits les licenciements sans juste cause ou pour des motifs politiques ou idéologiques » (art. 53).

Le 25 avril 1976 les élections législatives donnent une large majorité au Parti socialiste. Le 27 juin, le général Eanes, qui avait joué un rôle de premier plan dans la remise en ordre du pouvoir militaire, est élu président de la République au suffrage universel. Il choisit comme Premier ministre Mario Soares, secrétaire général du Parti socialiste.

1976-1986 la nouvelle voie vers la modernité : recherche de démocratisation interne et d'ouverture extérieure vers l'horizon européen

Dès son entrée dans la démocratie civile le Portugal a connu un jeu de balance du pouvoir entre les deux orientations les plus représentatives, en termes de suffrages exprimés, des courants politiques — un courant de gauche réformiste, incarné par le Parti socialiste, et un courant de libéralisme centriste, représenté par le Parti social démocrate (PSD, ex PPD) — mais avec de fortes interférences des trois autres courants principaux : le parti communiste, le Centre démocrate et social (CDS) de la droite traditionnelle, et le Parti rénovateur démocratique (PRD) qui émergera en fin de période comme formation liée au président Eanes. Avec tantôt un gouvernement de coalition et tantôt un gouvernement minoritaire, de gauche ou de droite, le Portugal a continué de vivre ses choix démocratiques, toujours difficilement, en cherchant dans des alternances la solution aux problèmes légués par la « grande transformation » des années chaudes non sans subir de multiples chocs économiques et sociaux. L'entrée dans la Communauté européenne était à ce prix.

L'économie portugaise en 1976

Les nationalisations et le secteur privé

En 1976 le secteur nationalisé, y compris les entreprises dans lesquelles les participations de l'Etat sont majoritaires, fournit 24,4 % de la

valeur ajoutée par la production nationale et 45,5 % de la formation brute de capital fixe, alors qu'avant 1974 l'Etat n'avait pratiquement aucune prise directe sur la production des biens et des services marchands⁽⁷⁾. Le secteur privé est alors en position d'attente ou de repli, tant il est vrai que le principe de nationalisation de toutes activités ayant une dimension d'intérêt national fait peser des hypothèques paralysantes, notamment sur les décisions d'investissement⁽⁸⁾.

Le secteur industriel, par-delà l'attentisme des investisseurs, pourtant sollicités par la nécessité de moderniser l'appareil de production, est touché par des grèves liées au « réveil syndical ». Il souffre aussi d'une grande rigidité dans l'utilisation des effectifs. Le taux d'emploi des équipements industriels avait baissé de 86 % à 76 % entre mars 1974 et le dernier trimestre 1974. Le secteur de la construction, jusque-là particulièrement dynamique, avait reculé de 12 % pendant la même période. La production textile avait chuté de 22 %, tandis que les industries alimentaires étaient en croissance de 22 %, en relation avec le mouvement démographique.

L'emploi

Les options du régime sont particulièrement attentives à la défense de l'emploi ; mais la décolonisation a des conséquences très lourdes : 350 000 rapatriés (*retornados*) d'Angola et du Mozambique étaient revenus au Portugal en 1975 et il en vint autant en 1976. Si l'on y ajoute 150 000 militaires démobilisés, c'est une augmentation en deux ans de 10 % de la population globale résidente, dont les qualifications sont peu adéquates : 67 % viennent des services, seulement 20 % de l'industrie et 4 % de l'agriculture. Les pouvoirs publics organisent la réinsertion (la charge représente 11 % du budget de l'Etat) sur des bases qui s'avèreront efficaces, notamment en choisissant d'aiguiller les rapatriés vers les régions d'origine de leurs familles.

Il n'en reste pas moins que le taux de chômage est de 13 % en 1976⁽⁹⁾.

Pressions inflationnistes et déséquilibres extérieurs

Le Portugal offre en cette période une image qui lui est propre de la stagflation s'installant en Europe. On enregistre une chute sérieuse du PIB (- 3,5 % en 1975, contre + 4 % en 1974), dans le temps où s'opère une rapide mutation de la structure des revenus. La part des salaires dans le revenu national passe de 47 % en 1973 à 57 % en 1975 et 65 % en 1976. Les incertitudes de l'évolution économique font que la

(7) Un décret-loi du 25 novembre 1974 prévoyait : « Article 1^{er}. Les entreprises privées, individuelles ou collectives, qui ne fonctionnent pas de façon à contribuer normalement au développement économique du pays et en vue de la satisfaction des intérêts supérieurs de la collectivité nationale pourront être assistées par l'Etat dans l'obtention des moyens financiers indispensables à la régulation de leur fonctionnement, et si nécessaire, sujettes à l'intervention directe de celui-ci dans leur gestion ».

(8) *Source* : Etudes économiques Portugal 1976, OCDE d'après les statistiques portugaises.

(9) Estimation, ministère du Travail, Lisbonne.

propension à la consommation des ménages s'accroît fortement au détriment de l'épargne nationale (qui représente 5 % du PIB en 1975, contre 23 % en 1973). Cette pression de la demande accroît les importations, en raison de la faible dynamique de la production nationale, et retentit sur les prix à la consommation. Ils augmentent en moyenne de 30 % en 1974 et de 20 % en 1975, et s'accroissent encore au début de 1976.

L'augmentation des dépenses publiques en 1975 (+ 40 %, contre seulement + 18,6 % pour les recettes) aboutit à un déficit du budget de l'Etat, évalué à 7 % du PIB. D'une façon globale les besoins de financement du secteur public atteignent 13 à 14 % du PIB aux dépens de l'endettement et de l'inflation. La balance commerciale accuse un déficit de 1 670 millions, que les transactions invisibles, elles-mêmes en baisse, n'arrivent plus à compenser. Aussi la balance des paiements courants est-elle déficitaire de 800 millions de dollars (6 % du PIB) en 1974 et de 817 en 1975.

Pour faire face aux déséquilibres internes et externes qui vont en s'accroissant, on doit ponctionner les réserves de devises et recourir à l'endettement extérieur, cependant que les mouvements internationaux de capitaux jouent en défaveur du Portugal.

Négocier avec les partenaires extérieurs, pour retrouver la marge de manœuvre minimale exigée par une politique économique visant l'équilibre et le développement, sera la tâche prioritaire du nouveau pouvoir civil.

Les avatars successifs de la recherche du redressement : cinq étapes en dix ans

Juillet 1976 à juillet 1978 : la gauche modérée, dont le Parti socialiste est le pivot, négocie une logique nouvelle

Cette première étape se joue en deux temps : les socialistes seuls, puis les socialistes en coalition avec le centre.

Le « *premier gouvernement constitutionnel* »⁽¹⁰⁾, investi le 27 juillet 1976, fait de Mario Soares, leader du Parti socialiste, largement en tête dans les récentes élections, le chef d'une équipe gouvernementale pratiquement homogène. Ne disposant pas de la majorité absolue à l'Assemblée, il devra trouver un accord parlementaire ponctuel pour chaque décision importante. Ses deux grands objectifs, approuvés par l'Assemblée sont : « Vaincre la crise » et « Reconstruire le cadre économique et social » dans la ligne fixée par la constitution. La stratégie adoptée consiste à soutenir la relance de la production amorcée depuis six mois pour combattre le chômage et à réanimer l'investissement indispensable à la restructuration industrielle.

(10) Dans la terminologie politique portugaise, on qualifie de « constitutionnels » les gouvernements formés après le vote de la constitution de 1976, par opposition aux gouvernements précédents formés à partir du 25 avril sur la base de la « charte révolutionnaire ».

Le rétablissement des grands équilibres exige une orientation de la production vers l'exportation et le freinage de la consommation des ménages, tandis que la modération des salaires doit contribuer à reconstituer le profit des entreprises, favorisé aussi par une politique des prix plus souple. La consommation publique, très soutenue, doit contribuer fortement à la relance ; mais la « vérité des prix » doit réduire le déficit des entreprises contrôlées par l'Etat.

Le *programme n° 1*, adopté en février 1977, touche quatre domaines principaux.

- *La monnaie.* Dévaluation de 15 % de l'escudo par rapport au dollar. Création d'un fonds de garantie de change couvrant les risques de changement de parité pour les emprunts extérieurs.

- *Les importations.* Institution de quota pour une série de produits importés, constituant 6 % du total des importations. Augmentation de 20 % des taxes s'appliquant à une part des importations.

- *Les taux bancaires.* Relèvement des taux d'escompte de 6 % à 8 %, 9 1/2 % ou 12 % en fonction du montant du recours à la Banque centrale.

- *Les salaires et les prix.* Augmentation du salaire minimum mensuel dans l'industrie, porté à 4 500 escudos (+ 12,5 %), plafonnement de la croissance des autres salaires à 15 % pour l'année 1977, blocage du salaire maximum à 15 000 escudos. Blocage des prix d'un panier de 16 produits essentiels jusqu'à la fin de 1977 (après une augmentation récente de 20 %) et contrôle *a posteriori* pour les autres produits.

En outre une loi définit les limites du secteur nationalisé (mines, ciment, transports, télécommunications, banques, assurances). Un code des investissements étrangers est ensuite publié, qui leur garantit l'accès au crédit intérieur et permet le rapatriement d'une part importante des bénéfices.

Enfin une loi régleme le droit de grève.

Le *programme n° 2*, approuvé le 29 août 1977, accentue et complète les mesures précédentes.

- Taux de change glissant, pour six mois, avec dépréciation de 1 % par mois de l'escudo par rapport à un panier de devises.

- Taux d'escompte de base passant de 8 % à 13 % et 18 % (pour la tranche supérieure), taux d'intérêt des banques relevé de 4 à 4 1/2 % (avec bonification pour les crédits aux secteurs en promotion). Autorisation d'octroi de crédits à moyen et long terme par les banques commerciales et d'ouverture de comptes en devises pour les non-résidents, ce qui intéresse les émigrés. Création d'un marché interbancaire.

- Autorisation de suspendre les contrats de travail pour difficultés économiques, avec droit aux allocations de chômage et priorité à la ré-emploi.

Le 29 septembre 1977 une nouvelle loi sur la réforme agraire augmente la réserve de terre des propriétaires, sanctionne les propriétaires

absentéistes, réglemeute le fermage et favorise les coopératives au détriment des unités collectives de production.

Une loi d'octobre définit le régime d'indemnisation par titres d'Etat des propriétaires expropriés par les nationalisations.

Cet ensemble impressionnant de mesures indique que l'on entre dans une nouvelle logique, où le recours aux principaux moyens de pilotage procède du choix d'une économie de marché, coexistant, à part entière, avec un secteur sous contrôle public redimensionné.

Les premiers résultats marquent une avancée. Mais les flambées antérieures et les dynamiques persistantes ne peuvent être maîtrisées en un délai court et dans un climat où l'assise politique majoritaire n'est pas suffisamment solide. Il faut un temps de réponse. Les paramètres marquants sont à la fin de 1977 :

- une croissance du PIB de 6 % ;
- une inflation de 27 % ;
- un taux de chômage stationnaire à 11 % ;
- une balance des transactions courantes à - 1,5 milliard de dollars ;
- une balance commerciale à - 2,5 milliards (avec le contreponds de la reprise du tourisme et des remises des émigrants).

Le problème essentiel va être désormais de rééquilibrer les comptes extérieurs, en jouant sur une restriction de la demande interne et une amélioration de la compétitivité externe.

Le 8 décembre 1977 le gouvernement minoritaire de Mario Soares est renversé à la suite d'une crise politique affectant de l'intérieur autant le PS que le PSD.

Le président de la République rappelle Mario Soares qui forme le 30 janvier 1978 le *deuxième gouvernement constitutionnel*, autour d'une coalition gouvernementale, majoritaire cette fois, conclue entre le PS et le Centre démocratique et social. L'accord durera six mois. Il donnera le temps de progresser dans les méthodes de redressement, les déficits extérieurs contraignant à recourir à des supports dépassant les expédients du court terme.

Ce second gouvernement de Mario Soares signe en mai 1978 un accord avec le FMI, sur la base d'un programme de stabilisation économique conçu dans la même ligne que les deux programmes de 1977.

- Taux de l'escompte relevé de 13 à 18 % pour la tranche initiale de recours à la Banque centrale.

- Encadrement du crédit intérieur total et de la masse monétaire par des objectifs trimestriels. Plafonnement de l'augmentation du crédit bancaire, réduction des lignes de réescompte et fixation d'un taux de réserve obligatoire de 7 % pour toutes les banques commerciales.

- Elévation de la pression fiscale pour atténuer le déficit du secteur public.

- Limitation à 20 % des augmentations de salaire, en maintenant un différentiel négatif avec l'inflation.

- Dévaluation de 7 %, prolongée par un taux de change glissant de 1,25 % par mois pendant un an.

Le FMI accorde en contrepartie un crédit *stand by* de 50 millions de dollars, amorçant les contributions d'un consortium de financement s'élevant à 750 millions de dollars.

Les résultats à la fin de 1978 montrent un sérieux rééquilibrage : le déficit de la balance des transactions courantes, indicateur le plus sensible, baisse de moitié (776 millions de dollars, contre 1 499 en 1977), mais la balance commerciale accuse à peine l'inversion de tendance (- 2 315 contre - 2 506 millions). Il reste encore beaucoup à faire, en particulier juguler progressivement l'inflation si l'on veut, comme Mario Soares l'annonce avec force, « aller vers l'Europe ».

Malheureusement les contradictions politiques internes sont vivaces. En juillet, à peine conclu l'accord avec le FMI, la coalition PS-CDS éclate, le CDS quitte le gouvernement. Le président Eanes met fin aux fonctions de Mario Soares le 27 juillet 1978.

Août 1978 à décembre 1979 une transition présidentielle d'arbitrage entre aile droite et aile gauche de la représentation démocratique

Faute de recueillir un accord entre les partis politiques pour constituer un gouvernement, le général Eanes va tenter de mettre en place un *gouvernement de techniciens* pour assurer la transition jusqu'aux élections législatives normales de 1980. Il devra s'y reprendre à trois fois, la configuration parlementaire en place ne permettant pas d'aboutir à une formule viable.

Le troisième gouvernement constitutionnel, dirigé par Nobre da Costa, a une existence très éphémère (29 août-14 septembre 1978). Le programme élaboré par une équipe indépendante, qui propose, sans innovation marquante, de gérer le « plan de stabilisation », fait l'objet d'une motion de censure, votée par le PS et le CDS, dès sa présentation à l'Assemblée.

Le président, après de laborieuses négociations, désigne alors Mota Pinto pour mettre en place un *quatrième gouvernement constitutionnel*. Il reçoit l'investiture parlementaire avec le soutien du centre et de la droite (PSD et CDS), l'abstention des socialistes et le vote hostile des communistes (22 novembre 1978).

En janvier 1979 une loi importante est votée, amorçant un processus de décentralisation et transférant aux collectivités locales une partie des responsabilités financières de l'Etat. Le projet de budget pour 1979, ainsi que les grandes options du Plan sont présentées à l'Assemblée en mars. Rejetés par le Parlement, ils lui sont à nouveau soumis en mai. Le plan fait l'objet d'un second refus. Le budget est voté avec des amendements jugés irrecevables par le gouvernement, qui démissionne le 6 juin 1979.

Face à ces difficultés le président de la République, après consultation approfondie des partis et du Conseil de la Révolution, décide le 6 juillet de s'engager dans un processus de dissolution anticipée de

l'Assemblée pour que se tiennent des « élections intercalaires » avant les échéances normales de 1980. Maria de Lurdes Pintasilgo est alors investie pour constituer le *cinquième gouvernement constitutionnel* et assurer la transition jusqu'aux élections fixées en décembre 1979. Son programme, approuvé par l'Assemblée le 13 août, laisse apparaître une coloration plus marquée à gauche que le gouvernement précédent. La différence s'observe notamment dans les modalités d'application des réajustements de la réforme agraire — terrain d'affrontement droite/gauche particulièrement sensible.

Au cours de cet interlude politique, les principaux indicateurs économiques laissent entrevoir que la politique des programmes de 1977 et de mai 1978 produit, au moins pour partie, les effets escomptés. Le PIB est toujours en hausse (4 %) et la structure du revenu évolue : la part des salaires revient à 47 % (comme en 1973, contre 65 % en 1976), au bénéfice des profits des entreprises, qui récupèrent une marge potentielle d'investissement. La production industrielle est tirée en avant par les exportations (+ 20 % en volume) malgré la modération de la demande interne. Le solde extérieur, pour la première fois depuis 1974, devient positif (+ 100 millions de dollars). Mais de sérieuses inquiétudes demeurent. La balance commerciale reste fortement déficitaire (– 2 422 millions de dollars), avec une première incidence du second choc pétrolier, compensée par une croissance très forte des remises des émigrants et la reprise du tourisme. L'inflation reste forte : 24 %. La politique budgétaire est plus inflationniste que prévu : la part des dépenses publiques dans le PIB est de 30 % et celle des recettes de 26 % seulement. Le chômage n'a pas évolué de façon significative et le monde agricole demeure en stagnation, sans avoir dépassé les contradictions de la mise en œuvre de la réforme agraire.

Décembre 1979 - juin 1983 : retour de la droite au pouvoir, l'Alliance démocratique

Les élections du 11 décembre 1979 donnent la victoire à l'Alliance démocratique, coalition du PSD de Sa Carneiro et du CDS de Freitas do Amaral. Le président de la République charge Sa Carneiro de former le gouvernement le 29 décembre 1979.

Le sixième gouvernement constitutionnel, « gouvernement intercalaire » jusqu'aux élections normales d'octobre et de décembre 1980, va utiliser au maximum les réajustements légaux de la réforme agraire pour restituer une part importante des terres aux anciens propriétaires (les restitutions atteignent 240 000 hectares en avril 1980). Dans le domaine industriel la nouvelle équipe gouvernementale, s'appuyant sur une loi votée le 4 mars 1980, pousse le mouvement de privatisation en ouvrant aux intérêts privés des secteurs jusque-là dans l'apanage public.

Les pré-négociations pour l'entrée dans la Communauté européenne se font plus précises : un calendrier est envisagé pour une adhésion au 1^{er} janvier 1983, qui butera ensuite sur le problème de la synchronisation des négociations d'intégration à l'Europe de l'Espagne et du Portugal.

Le commerce avec la CEE est en voie d'élargissement (56,3 % des exportations portugaises, contre 47 % en 1973, malgré la baisse de la part du Royaume-Uni, qui tombe de 24 % à 18 %). Pour aborder les échéances européennes à venir il faut non seulement poursuivre l'assainissement de la situation économique, mais développer la productivité industrielle en fonction des marchés désormais accessibles et moderniser l'agriculture pour réduire la dépendance alimentaire.

Les élections législatives normales à l'Assemblée de la République ont lieu le 5 octobre 1980. L'Alliance démocratique consolide ses positions (134 députés au lieu de 128) et Sa Carneiro reste à la tête de son gouvernement.

Très rapidement viennent les élections présidentielles. Le général Eanes est réélu le 7 décembre 1980 avec 56 % des voix (contre 61 % en 1976). Ce choix démocratique montre la sensibilité de l'opinion politique portugaise à ménager des contrepoids au sein de l'espace de pouvoir, refusant d'élire un candidat de l'Alliance démocratique, ce qui aurait rendu monolithique le contrôle de l'appareil d'Etat.

En décembre 1980 Sa Carneiro, chef du gouvernement meurt tragiquement dans un accident d'avion. En succession le président Eanes désigne Francisco Balsemão, du PSD, comme chef du gouvernement. C'est le septième gouvernement constitutionnel, qui aura à faire face à un retour de difficultés économiques majeures, tenant autant à des causes intérieures (dérapage du contrôle de la politique des salaires, de l'inflation, de la dépense publique) entraînant un gonflement de la demande, non solvable par l'offre nationale, qu'à des causes extérieures (recul de la compétitivité des produits portugais à l'exportation, effets du second choc pétrolier). Ces difficultés se manifestent en trois points chauds : la croissance, l'inflation, les comptes extérieurs.

La croissance. L'année 1981 voit la croissance du PIB tomber de 5,5 % en 1980 à 1,7 % ⁽¹¹⁾. En 1980 la hausse des salaires avait provoqué, pour la première fois depuis quatre ans, un gain de pouvoir d'achat en termes réels de 4 %. Le mouvement sera stabilisé à ce niveau jusqu'en 1982-1983. La formation brute de capital fixe, qui avait progressé de 9 % en 1980, ne croît plus que de 4,6 % en 1981. Cela est en rapport avec l'amenuisement des marges des entreprises, dont les coûts de production augmentent et dont les performances à l'exportation diminuent. La production industrielle ne croît que de 2,1 % en 1981.

L'inflation. La poussée inflationniste (20 % en 1981, contre 16,6 % en 1980) conduit à une démobilisation de l'épargne des ménages (tombeant à 14 %). La dépense publique, de son côté, poursuit sa course selon une tendance déjà bien établie les années précédentes. Le déficit global des administrations publiques correspond à 11,5 % du PIB en 1981, contre 10,9 % en 1980, malgré les décisions budgétaires de freinage.

(11) A partir de 1976, le système portugais de comptabilité nationale a changé pour se rapprocher des normes européennes. Les termes de références du PIB sont celles de l'ancien système — mais la tendance est comparable. On prendra par la suite les nouveaux indicateurs.

Les comptes extérieurs. Les résultats extérieurs sont particulièrement préoccupants. Rendu optimiste par l'équilibre des comptes retrouvé en 1979, le gouvernement avait décidé en février 1980 une réévaluation de 6 % de l'escudo, et, ensuite, en juillet 1980, un ralentissement du taux de dépréciation glissante mensuelle de 0,75 % à 0,5 %. En 1981, face au mouvement ascendant du dollar, l'escudo est déprécié de 23 % en cette devise, alors qu'il ne se dépréciait que de 7 % en termes effectifs sur l'année. La relativement bonne tenue de la monnaie portugaise et ses conséquences sur la compétitivité extérieure conduisent à revenir à la dévaluation : dépréciation mensuelle de 0,75 % à partir de la fin 1981, puis dévaluation ponctuelle ajoutée de 9,4 % en juin 1982.

Ces mouvements sont liés, en arrière-plan, à l'évolution de la balance des paiements courants, qui se détériore gravement. En 1981 elle accuse un déficit de 2 710 millions de dollars (contre - 1 251 en 1980 et l'équilibre en 1979). La balance commerciale est négative de 5 162 millions. La baisse de la production agricole, due à la sécheresse, oblige à des importations alimentaires de compensation. Une cause additionnelle est le choc pétrolier. Même hors pétrole les termes de l'échange se détériorent de 4 % en 1981. Le solde positif des invisibles, de son côté, a sensiblement décrû. La dette extérieure s'élève à 11,1 milliards de dollars en 1981 (au lieu de 5,4 en 1978), soit 49 % du PIB.

Face à cette situation le gouvernement s'attache à mener une politique restrictive de l'argent, freinant notamment l'expansion du crédit par un encadrement plus strict. Ces mesures ne s'appliquent toutefois pas au financement bancaire des administrations publiques qui recourent au crédit étranger. Les taux d'intérêt sont relevés en juillet 1981 et en avril 1982, mais des bonifications sélectives viennent moduler cette décision.

Au-delà des mesures conjoncturelles le pouvoir décide de relancer la restructuration de l'économie, en particulier la privatisation du secteur industriel, des banques et des assurances. Ceci ne sera possible que par une révision de la constitution, qui intervient le 30 septembre 1982. Ces modifications de statuts juridiques ne peuvent avoir d'effet qu'autant qu'elles s'accompagnent d'une modernisation technologique de l'appareil de production propre à assurer son indispensable rentabilité économique. On s'efforce d'autre part de créer un marché des capitaux grâce à l'action d'un « comité de dynamisation des marchés financiers » mis en place en 1981.

A la fin de 1982 la situation est toujours précaire. La révision constitutionnelle de 1982, qui a réduit les pouvoirs du président et éliminé définitivement le Conseil de la Révolution, conduit à une tension entre le chef de l'Etat et le gouvernement. L'inflation a été de 22,4 % et a tendance à s'accélérer. Le solde extérieur a peu évolué (- 4,853 milliards de dollars), la dette extérieure atteint 13,7 milliards de dollars (66 % du PIB). Cette détérioration de la situation conduit le gouvernement à dévaluer l'escudo de 12 % en termes effectifs dès mars 1983. Elle contribuera à créer un mouvement de balancier dans le jeu politique lors des élections du 25 avril 1983.

Avril 1983 - juillet 1985 : le retour des socialistes et la recherche d'une « union sacrée » face à la crise

Aux élections du 25 avril 1983 le Parti socialiste, qui obtient 36,3 % des suffrages et 101 sièges sur 250, vient largement en tête, devant le PSD (75 sièges). Ces deux partis constituent alors une coalition, qui s'efforcera de dépasser les rivalités de la période précédente pour mener un programme de redressement urgent et vital pour le pays. Ils sont contraints d'accepter la rigueur comme règle du jeu. Il s'agit de faire à deux ce que Mario Soares, dans un contexte moins difficile, avait engagé seul avec un gouvernement minoritaire.

Le second programme d'austérité et l'accord avec le FMI (octobre 1983)

A ce moment encore le FMI sera en tête de file des partenaires extérieurs auxquels il faudra faire appel pour obtenir les moyens de paiement permettant de restaurer à court terme l'équilibre, dans l'attente d'un assainissement structurel générateur d'une dynamique de développement.

Les objectifs du programme servant de base à l'accord signé en octobre 1983 avec le FMI tiennent en quatre points essentiels.

- Ramener le déficit extérieur, qui était de 3,2 milliards de dollars en 1982 (13,2 % du PIB), à 2 milliards en 1983 (9,3 % du PIB) et 1,25 milliard en 1984 (6 % du PIB).

- Contrôler et ralentir l'endettement extérieur en le faisant évoluer de 12,9 milliards de dollars à la fin 1982 (sans les engagements à court terme des banques) à 13,8 milliards en 1983 et 15 milliards en 1984.

- Réduire les actifs extérieurs nets des banques à 160 millions de dollars en fin 1983 (contre 980 au premier semestre) et stabiliser la situation en 1984.

- Limiter la croissance du crédit intérieur à 29,7 % en 1983 et 22,6 % en 1984.

Pour ce faire les mesures d'application sont les suivantes :

- fixation de quotas d'importation pour les biens de consommation durant un an ;

- blocage des investissements des administrations et des services publics ;

- hausse des prix de certains produits sensibles subventionnés, ainsi que des tarifs publics et des produits énergétiques ;

- augmentation des taux d'intérêt bancaires et du taux d'escompte de la Banque centrale, porté à 25 % ;

- croissance de la pression fiscale (notamment sur les salaires) ;

- assouplissement du droit du travail par la possibilité de suspendre des contrats individuels dans les entreprises déclarées en situation économique difficile.

En 1984, alors que l'inflation a flambé l'année précédente, atteignant 33,9 %, le gouvernement décide que la hausse du salaire minimum ne sera que de 20 % et limite à 16,3 % l'augmentation des salaires du secteur public, qui ont encore un rôle pilote dans l'économie. Le

recours à des financements extérieurs des entreprises publiques ou des entreprises à participation d'Etat est contrôlé par un conseil de coordination du financement extérieur. Les dépenses du budget de l'Etat ne devront pas dépasser 90 % des crédits ouverts.

En septembre 1984 la dénationalisation d'une partie du secteur bancaire, autorisée par une loi de février, s'amorce par l'ouverture de trois banques privées, une portugaise et deux étrangères.

Au cours du premier semestre 1985, bien que les tensions s'accroissent entre les partenaires de la coalition gouvernementale, les grandes options du Plan pour 1985 sont approuvées, ainsi que le budget de l'Etat. On vise une croissance de 2,9 % du PIB et de 2 % de l'investissement, une inflation de 22 % et un déficit extérieur de 970 millions de dollars. La croissance des salaires de la fonction publique devrait être de 22,5 %. Celle du salaire minimum a été de 23 % en février 1985.

Le 12 juin 1985 l'accord d'adhésion du Portugal à la Communauté européenne est signé, qui prendra effet le 1^{er} janvier 1986. En juillet la coalition gouvernementale se rompt.

Le bilan de cette période, rude économiquement et politiquement, est ambigu. Les médications énergiques ont eu un effet certain sur les équilibres extérieurs, où l'amélioration constatée est même supérieure aux prévisions inscrites dans les accords signés avec le FMI. Mais le refroidissement d'une machine économique plus rigoureusement encadrée n'est pas sans conséquences préoccupantes. Même si la flambée inflationniste de 1983 a pu être réduite, à 21,2 % en 1984 et 16,8 % en 1985, la baisse du pouvoir d'achat est sévère. Par-delà la rigueur inéluctable visant l'assainissement des échanges extérieurs, le redressement devrait encore se poursuivre en s'attaquant avec une priorité égale à l'inflation. Cet objectif constituait, avec la modernisation technologique, le gage de la compétitivité nécessaire pour intégrer avec succès l'économie portugaise dans la dynamique européenne.

2. Indicateurs significatifs

	1983	1984
<i>Comptes extérieurs</i> (en millions de dollars) :		
— Balance des transactions courantes	- 1 640	- 623
— Balance commerciale	- 3 075	2 031
— Dette extérieure nette (en décembre)	14 478	14 974
<i>Indices intérieurs</i> (en pourcentage de variation ou absolu) :		
— Produit intérieur brut	- 0,3	- 1,6
— Inflation	+ 33,9	+ 21,2
— Augmentation des salaires	+ 19,5	+ 14,9
— Part des salaires dans le PIB	50,4	46,9
— Formation brute de capital fixe	- 7,5	- 18
— Production industrielle	+ 1,5	- 0,5
— Chômage (taux global en décembre)	10,4	10,9

Source : Banque du Portugal.

Le coût social de cette phase d'ajustement est lourd. Il est ressenti durement par une partie importante de l'électorat et pèsera à l'encontre du chef de file socialiste de la coalition gouvernementale, dont la rupture sera portée au crédit de son partenaire PSD.

Octobre 1985 à... : le balancier repart à droite, mais avec bientôt, à nouveau un contrepoids présidentiel

La crise gouvernementale ouverte en juillet débouche le 6 octobre 1985 sur des élections législatives. Le PSD devient la première formation politique du pays, avec 30 % des suffrages, alors que le PS enregistre un repli spectaculaire avec 20,8 %, et que le nouveau Parti rénovateur démocratique (PRD), formation du centre gauche fondée dans la mouvance des partisans du général Eanes, opère une percée importante (18 % des voix). Le parti communiste et ses alliés obtiennent 15,5 %, le CDS 9,8 %.

Aucune alliance formelle ne s'avérant viable, Cavaco Silva, nouveau chef du Parti social démocrate, accepte de constituer un gouvernement minoritaire, qui se trouvera dans une situation comparable à celle de Mario Soares et du PS en juin 1976. Pratiquant la politique des contrats ponctuels sur chaque projet de son programme, parfois au prix de mises à l'épreuve assez rudes, il va poursuivre sa route. En juin 1986 il obtient même le vote d'une motion de confiance sur sa politique générale avec l'appui du CDS et l'abstention du PRD, le PS et le PC votant contre, la gauche voulant notamment freiner le reflux des garanties sociales de licenciement.

Les élections présidentielles ont donné au second tour, le 16 février 1986, la victoire à Mario Soares contre Freitas do Amaral (soutenu par le CDS et le PSD), établissant ainsi un contrepoids à la droite, mais dans un contexte où les pouvoirs du président ont été réduits par la révision constitutionnelle de 1982. Le Parti socialiste dont Victor Constancio est devenu le leader, avait déjà marqué un certain redressement aux élections municipales de décembre 1985 (27,2 % de voix), alors que le PSD confirmait ses positions (34,6 %) et que le PRD était en forte régression (4,6 %).

La grande affaire pour le gouvernement PSD, qui est toujours en place à la fin de 1986, sera de réussir l'entrée dans la Communauté européenne⁽¹²⁾. La position gouvernementale s'installe totalement dans la troisième logique, celle de la démocratie libérale avec régulation dominante par le marché. Mais la première logique celle de l'archaïque idéologie agrarienne n'est pas tout à fait morte. Et ce qui reste de la seconde, progressiste, celle de la Révolution des œillets, est encore inscrit dans les acquis du droit social.

Cette histoire complexe et les ressorts qui la mouvaient éclairent les structures présentes de l'économie portugaise, désormais partie prenante de l'Europe des douze.

(12) L'analyse de la conjoncture 1985-1986 est présentée dans la troisième partie de cette étude : « La transition vers la Communauté européenne et la conjoncture ».

Les contraintes de l'intégration européenne et les structures de l'économie portugaise en 1986

De 1974 à 1986 le Portugal a franchi des étapes beaucoup plus grandes, pour la transformation de son système politique, économique et social, que la quasi totalité des autres pays européens. Les interactions ont été très fortes entre l'économique et le politique. Un mouvement politique volontariste très affirmé s'est attaché à bouleverser l'ordre économique et social archaïque et inégalitaire, provoquant la rétro-action de l'économique et du social, avec une incidence très marquée des facteurs extérieurs. Le pouvoir s'est ainsi trouvé dans la situation de devoir rechercher, à travers des scénarios successifs, la voie étroite permettant de faire droit à l'exigence de progrès social, tout en mesurant la redistribution du revenu en fonction des contraintes macroéconomiques et de la viabilité des appareils de production et de services.

L'histoire a montré que, plus d'une fois, les courants politiques étaient conduits à jouer un rôle en quelque sorte à contre-emploi par rapport à leurs professions de foi. Ainsi la gauche a souvent présidé à la rigueur et la droite à la relance, l'une venant corriger, par nécessité, les effets de la politique de l'autre, en attendant de retrouver la logique de sa sensibilité propre. Politique de chaud et froid, a-t-on dit, menée par huit « gouvernements constitutionnels » précédés de six gouvernements provisoires — quatorze en douze ans. Leur action aboutit à remodeler profondément les structures, au prix d'une série d'ajustements, à partir des principes et du cadre de la charte constitutionnelle de la nation portugaise.

La dynamique des structures n'est pas encore à son point d'équilibre caractérisant un régime de développement du même registre que celui des partenaires européens. Mais le mouvement progresse à grands pas vers un tel objectif. On peut, en se limitant à l'essentiel, faire l'inventaire des structures en 1986, dans le temps de l'adhésion à la Communauté.

Le secteur public et le secteur privé, dont nous avons relaté précédemment la difficile démarcation, encore incomplète, se partagent l'un et l'autre le champ de la production et des services. L'analyse de l'évolution démographique éclaire la structure du marché du travail qui alimente les flux d'emploi. Là se jouent les arbitrages de salaires, publics et privés, sous la pression des prix et de la dynamique des facteurs techniques et financiers de la production, liés eux-mêmes à l'évolution du marché intérieur et extérieur. Les échanges extérieurs, sensibles au jeu des paramètres internes et répercutant sur eux les fluctuations de l'économie mondiale, contribuent à déterminer, de façon souvent décisive, l'allure du système macro-économique.

Population et emploi à la recherche de nouveaux ajustements

Une croissance démographique encore parmi les plus fortes d'Europe malgré le ralentissement en cours...

La population portugaise estimée à 10 130 000 habitants obéit à la théorie de la « transition démographique », montrant une structure qui se rapproche de plus en plus de celle des pays anciennement industrialisés, malgré un écart encore sensible. Le taux de croissance naturelle, qui est actuellement de l'ordre de 4 ‰, continue de baisser (de 1,16 % par an entre 1970 et 1981 à 0,59 % par an de 1981 à 1984), tandis que le vieillissement de la population marque une dynamique sociale qui n'est pas sans conséquences économiques. L'indice de vieillissement est passé de 32,5 en 1970 à 40,2 en 1985 (tableau 5). La classe très jeune (0-14 ans) est symétriquement en décroissance, alors que la classe intermédiaire, où se situe la population active, entre sur un palier, annonçant un recul en termes relatifs.

Cette population est très inégalement répartie dans l'espace. La densité moyenne est de 110 habitants au km² (13). Mis à part les pôles de forte concentration urbaine de Lisbonne et Porto, on peut observer un déséquilibre entre les régions côtières plus peuplées et celles de l'intérieur, et une pression démographique plus forte au nord qu'au sud, si l'on prend le Tage comme limite. Cette pression démographique a fait pendant longtemps des régions du nord les points de départ privilégiés de l'émigration.

3. Population - Evolution de la population totale

En millions

Année	Population résidente totale	Hommes	Femmes
1970 ^(a)	8 663,3	4 109,4	4 553,9
1981 ^(b)	9 833,0	4 737,7	5 095,3
1984	10 128,9	4 887,3	5 241,6
1990 ^(c)	10 265,8	4 867,9	5 397,9
1995 ^(c)	10 522,0	4 992,5	5 529,5

Source : Institut national de la statistique - Lisbonne.

(a) Recensement du 15 décembre 1970.

(b) Recensement du 16 mars 1981.

(c) Projections sur la base des tendances observées.

(13) L'Espagne avec 38 millions et demi d'habitants a une densité de 76 au km², la France compte 55 millions d'habitants avec une densité de 100 au km².

4. Indicateurs démographiques

Année	Taux de natalité ‰	Taux de mortalité ‰	Mortalité infantile ‰	Taux de croissance naturelle ‰	Taux de croissance globale %	Espérance de vie à la naissance (ans)	
						M	F
1981	15,4	9,7	21,8	5,7	0,7	69,3	75,3
1982	15,2	9,3	19,8	5,9	0,8	—	—
1983	14,4	9,6	19,2	4,8	0,8	69,3	75,8
1984	14,2	9,6	16,7	4,5	0,8	69,4	76,4

Source : Institut national de la statistique - Lisbonne.

5. Evolution de la structure démographique selon les âges

Pourcentages

	1970	1975	1980	1985	1990
0 - 14 ans	28,8	27,9	26,5	25,7	25,3
15 - 64 ans	61,9	62,2	63,2	64,0	64,0
65 ans et plus	9,3	9,9	10,2	10,3	10,7
Indice de vieillissement	32,5	35,3	39,1	40,2	42,2
$\frac{65 \text{ et plus}}{0 - 14} \times 100$					

Source : Institut national de la statistique - Lisbonne.

... tandis que se tarissent les flux d'émigration

Le mouvement conjoncturel d'immigration des années 1975 et 1976, celui des *retornados* venant des anciens territoires coloniaux, n'a pas eu de prolongement. Les flux de retour d'émigrés restent limités. Selon une enquête récente le taux de retour des migrants est de 4 à 5 % par an pour ce qui est de la population portugaise en migration dans les pays de la CEE, qui s'élèverait en 1985 à environ 1 million de personnes, dont 850 000 en France⁽¹⁴⁾. Il est difficile de faire un pronostic sur la dynamique des mouvements migratoires, à moyen terme, compte tenu des modifications de statut entraînées par l'adhésion à la CEE, qui, au bout d'une transition de sept ans (dix pour le Luxembourg) permettra le libre établissement des Portugais dans les pays de la Communauté. Dans le reste du monde la population portugaise en migration ayant conservé sa nationalité s'élevait, à la fin des années soixante-dix, à environ 2 318 000 personnes. Elle comptait des communautés importantes spécialement dans cinq pays : en Afrique du Sud 660 000 (constituée surtout au moment de l'indépendance de l'Angola et du Mozambique en 1975), au Brésil 620 000 (forte émigration du début du siècle à

(14) Silva M. et al., *Retorno, Emigração e desenvolvimento regional em Portugal*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisbonne, 1984.

1960), au Venezuela 350 000, aux Etats-Unis 318 000 et au Canada 210 000. Le flux vers ces derniers pays s'est étalé tout au long du siècle jusqu'en 1975, date à partir de laquelle le courant migratoire s'est réduit pratiquement vers toutes destinations ⁽¹⁵⁾.

Les remises des émigrants, qui ont été un paramètre particulièrement important des comptes extérieurs depuis le début des années soixante accusent un certain fléchissement dû à l'évolution du mouvement migratoire et dont on peut penser qu'il s'accroîtra dans les années à venir. S'intégrant davantage à l'espace européen, la migration va prendre un sens quelque peu différent, la régulation du marché du travail se faisant plus librement sur un espace élargi, avec une incidence certaine des différentiels de salaire.

L'accès au marché du travail est tributaire d'un appareil de formation inadapté aux grandes mutations économiques et sociales

C'est l'un des problèmes essentiels auxquels doit s'attaquer la nouvelle politique de modernisation et de développement. Jusqu'au début des années soixante la scolarité de base moyenne était de quatre ans, avec un taux d'analphabétisme qui avoisinait 40 %. Un premier effort a conduit à allonger à six ans cette scolarité de base par la création d'un « enseignement préparatoire » (5^e et 6^e classes). L'obligation scolaire, qu'il est question de porter à neuf ans, en est toujours là. Le premier cycle du secondaire (*ensino unificado*) conduit à une plaque tournante à deux issues : deuxième cycle du secondaire général (3 ans) - deuxième cycle secondaire technique (3 ans), ce dernier ouvrant soit sur une formation professionnelle terminale soit sur des formations techniques supérieures. La filière de formation générale secondaire conduit à l'université (*Bachelerato* en trois ans ou *licenciatura* en cinq ans — suivis éventuellement de « maîtrise » et doctorat).

Le dernier recensement de 1981 permet de mesurer l'impact du système d'éducation et de formation sur la population portugaise. Le système a peu évolué depuis cinq ans.

Dans la population active, en 1981, seulement une proportion de 6,9 % possèdent un niveau de formation dépassant le secondaire, 22,2 % un niveau dépassant le primaire, alors que les analphabètes représentent 14,6 %.

La réforme menée depuis 1975 a poussé au développement de l'enseignement secondaire « unifié », sans que l'appareil de formation technique et professionnel en aval présente le potentiel de formation adaptée au marché du travail souhaitable pour y intégrer les jeunes cohortes démographiques ⁽¹⁶⁾. Cette structure est un facteur de rigidité, dans la mesure où elle réduit notamment le flux des techniciens et

(15) Arroteia J.-C., *A Emigração portuguesa, suas origens e distribuição*, Biblioteca Breve, ICLP, Lisbonne, 1983.

(16) Voir « Faciliter l'emploi des jeunes : politique pour l'Irlande et le Portugal », Document OCDE, 1984.

cadres intermédiaires indispensables à la mutation technologique exigée par l'ouverture au marché européen et par la nouvelle politique de développement. Des correctifs sont en place, mais avec une efficacité relative. Ces actions palliatives portent surtout sur la formation professionnelle complémentaire, alors que le problème appelle davantage des solutions structurelles touchant la conception d'ensemble du système éducatif et un effort particulier pour la formation des formateurs.

6. Population résidente selon les groupes d'âge et le niveau d'instruction

	Moins de 15 ans		15-64 ans		65 et plus		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Ne savent ni lire ni écrire	1 084 815	41,9 43,2	903 511	34,9 14,9	602 694	23,3 53,6	2 591 020	100,0 26,4
Savent lire et écrire sans scolarité	9 810	9,4 0,4	58 125	55,7 0,9	36 433	34,9 3,2	104 368	100,0 1,1
Enseignement primaire élémentaire	921 942	19,7 36,8	3 349 331	71,5 54,0	411 046	8,8 36,5	4 682 319	100,0 47,6
Enseignement préparatoire	359 159	40,4 14,3	512 111	57,6 8,3	17 524	2,0 1,6	88 794	100,0 9,0
Enseignement secondaire 1 ^{er} cycle	131 128	16,1 5,2	658 735	80,7 10,6	26 618	3,3 2,4	816 481	100,0 8,3
Enseignement secondaire 2 ^e cycle	1 719	0,6 0,1	291 825	96,9 4,7	7 715	2,6 0,7	301 259	100,0 3,1
Supérieur propédeutique ..	1	0,0 0,0	49 489	99,8 0,8	116	0,2 0,0	49 606	100,0 0,5
Professionnel	47	0,0 0,0	39 553	93,7 0,6	2 602	6,2 0,2	42 202	100,0 0,4
Moyen terminal	48	0,0 0,0	90 207	92,7 1,5	7 075	7,3 0,6	97 330	100,0 1,0
Enseignement supérieur ..	3	0,0 0,0	245 995	94,7 4,0	13 635	5,3 1,2	259 633	100,0 2,6
Total	2 508 672	25,5 100,0	6 198 882	63,0 100,0	1 125 458	11,4 100,0	9 833 012	100,0 100,0

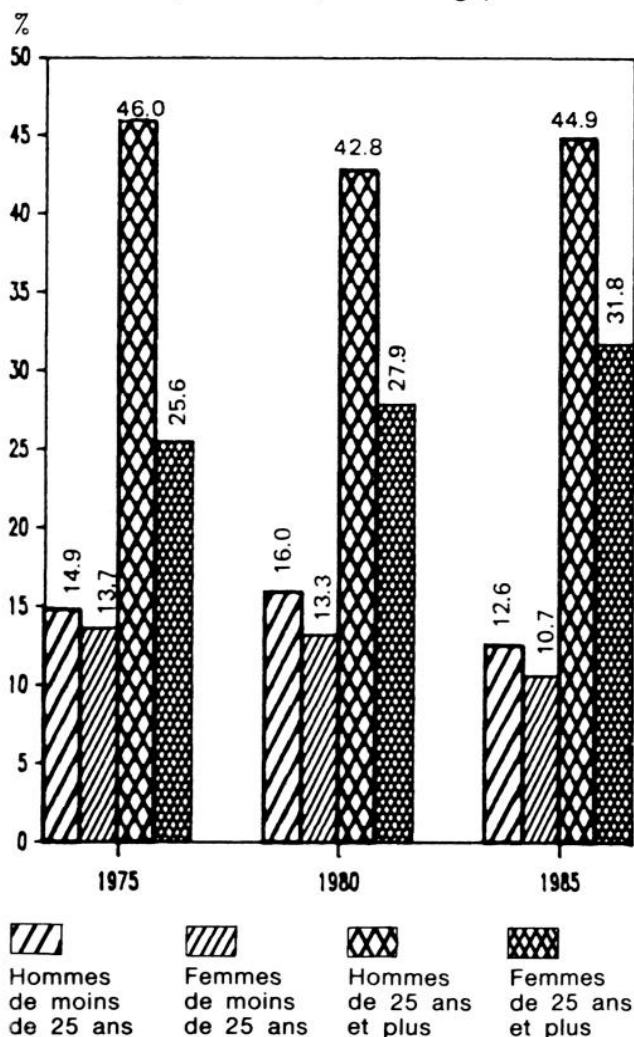
Source : Recensement général de la population (Institut national de la statistique). Lisbonne 1981 et Manuela Silva (ed) *Portugal Contemporâneo, problemas e perspectivas*. Instituto Nacional de Administração - Lisbonne 1986.

Une population active dont la structure évolue

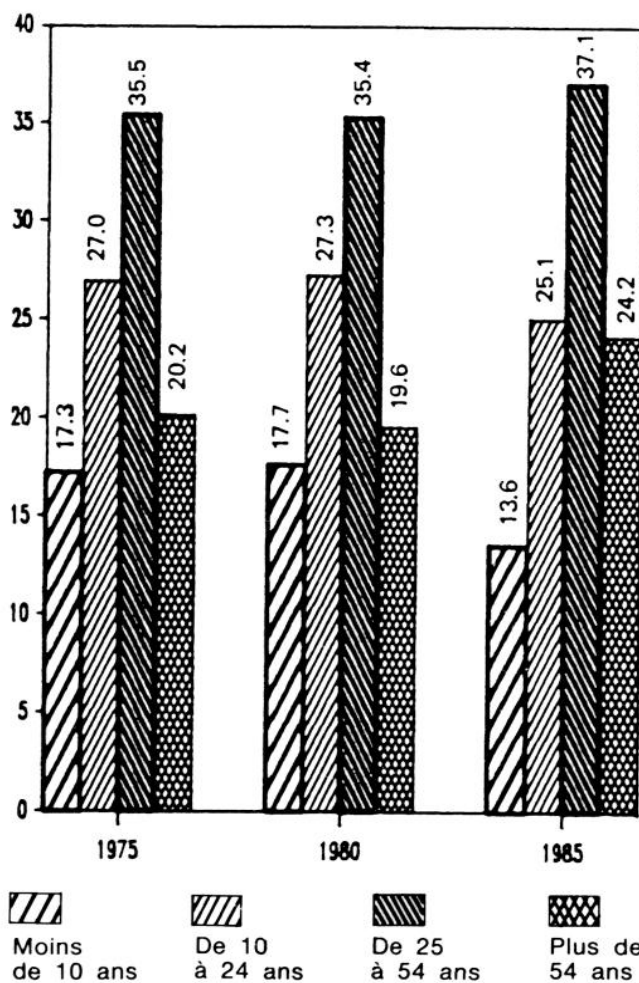
Durant les dix dernières années du salazarisme l'offre de travail recensée dans la population résidente, fortement régulée par l'émigration, a été à peu près stagnante, malgré la croissance démographique. A partir de 1974, avec « l'appel d'air » de la Révolution et le coup d'arrêt à l'émigration, elle s'est accrue jusqu'en 1983. Les composantes de cette croissance comportent pour une part grandissante des femmes et des jeunes. A partir de 1983 le vieillissement de la population se fait sentir plus nettement, ainsi que l'incidence de départs à la retraite anticipés. La population active est en légère baisse. Le taux d'activité en fin de période passe de 48,7 % en 1983 à 47,6 % en 1984 et 47 % en 1985. A la fin de 1985 la population active globale est de 4 546 000 personnes, l'emploi total étant de 4 048 800.

1. Structure de la population active par sexe et par tranche d'âge

Structure de la population active par sexe (pourcentage)



Structure de la population par tranche d'âge (pourcentage)



Source : Banque du Portugal.

La population active diminue dans l'agriculture et l'industrie au profit des services...

7. Emploi par secteurs 1960-1985

Pourcentage de l'emploi total

	1960	1970	1980	1985
Agriculture, forêts, pêche	44	33	28	24,3
Industrie	29	36	36	33,2
Services	27	31	36	42,5
Total	100	100	100	100

Source : Institut national de la statistique - Lisbonne.

L'emploi est tributaire de l'évolution qui affecte les grands secteurs de l'économie nationale, mais les rigidités institutionnelles compliquent les mécanismes d'ajustement. A quoi s'ajoute l'insuffisance des niveaux d'éducation et de formation, qui fait obstacle à la mobilité. Les assouplissements à la législation permettant de licencier en cas de difficultés économiques ne sont pratiquement pas appliqués. Par contre l'établissement de contrats à durée déterminée, désormais permis par la loi, constitue le principal mode d'ajustement (67 % des nouveaux contrats en 1985, représentant 12 % de l'emploi salarié total). Un autre mode d'ajustement de fait utilisé par les employeurs consiste à pratiquer d'importants retards de paiement des salaires. A la fin de 1985 120 000 salariés étaient dans cette situation. Un décret-loi de janvier 1986, prenant acte de cet état de fait, leur permet d'accéder au Fonds de chômage avec suspension des contrats.

... le chômage portugais prend ainsi des formes complexes...

Face à l'offre de travail intérieure formelle et identifiée statistiquement les demandeurs d'emploi, ou bien répondent à l'offre qui convient à leur profil de compétence, ou bien ne trouvent pas de réponse solvable dans l'offre effective. En ce dernier cas la première issue envisagée était, dans les périodes antérieures, la recherche d'un emploi à l'étranger. A la fin de 1985 l'Institut d'appui à l'émigration recense encore 114 500 candidats au départ, mais le flux légal d'émigration effective n'a concerné que 5 330 personnes dans l'année. En fonction de la « théorie du chômeur découragé » une part non négligeable des demandeurs d'emploi se tournent vers l'agriculture de subsistance, en s'y réintégrant par des filières familiales, ou bien recherchent les moyens de vivre par le secteur informel (ce qui s'accorde, dans nombre de cas, avec un emploi formel insuffisant). On a pu estimer, en 1986, à 400 000 personnes, soit 9 % de la population active totale, l'emploi dans « l'économie souterraine », dont les activités constitueraient un sixième du PIB⁽¹⁷⁾. L'évasion de la population active officiellement

(17) Diana Smith in *Financial Times*, 16 octobre 1986.

recensée tient, pour partie, à la modicité des indemnités servies par le Fonds de chômage.

L'analyse des statistiques officielles ressortant de l'enquête permanente sur l'emploi fait apparaître une baisse de l'emploi global de 0,5 % en 1985, contre 1 % en 1984. La mesure du chômage n'est pas simple au Portugal, car elle repose sur un double calcul du taux « au sens large », représentant la différence entre l'ensemble des titulaires d'emploi et l'ensemble de la population active, et « au sens restreint » représentant la proportion entre les demandeurs explicites d'emploi et la population active. Tantôt l'un, tantôt l'autre sont employés. Le premier, en fin 1986, est estimé à environ 12 %, alors que le second se situe à moins de 9 %. Les études les plus récentes montrent une concentration du chômage sur les groupes les plus vulnérables : les femmes, les jeunes, les chômeurs de longue durée (dont la crédibilité professionnelle est sujette à l'usure du temps). Le marché du travail est l'un des facteurs-clés de la nécessaire restructuration de l'économie portugaise s'intégrant à l'Europe. Les ajustements entre l'offre et la demande ne dépendront pas seulement d'un dépassement des rigidités réglementaires ou institutionnelles, mais tout autant du développement du potentiel de formation professionnelle, formation initiale et pour une reconversion.

8. Composition du chômage

	1974	1978	1982	1983 ⁽¹⁾	1984	1985
Taux de chômage moyen (sens restreint) :						
— global	2,1	9,4	8,3	7,8	8,4	8,5
— masculin	1,3	5,4	3,7	4,7	5,9	6,3
— féminin	2,3	12,1	12,3	12,0	12,1	11,4
— moins de 25 ans	5,5	20,5	nd	17,8	19,3	19,4
Proportion parmi les chômeurs :						
— primo-demandeurs	nd	57,6	47,0	37,8	35,8	36,4
— chômeurs de longue durée (plus de 12 mois)	nd	nd	nd	37,1	39,2	46,3

Source : Institut national de statistique : 1974-1982 ; Enquête permanente sur l'emploi, 1983-1985 ; Enquête sur l'emploi.

(1) Ruptures de séries. Moyenne des trois derniers trimestres.

... le niveau de salaires le plus bas d'Europe...

Le retard des salaires portugais sur la moyenne salariale des pays industrialisés ne s'est que très partiellement comblé par la politique sociale du mouvement du 25 avril. A ce titre le Portugal semble posséder une prime de situation pour affronter la compétition extérieure et attirer les investissements, qu'on a pu comparer à celle des nouveaux pays industrialisés. Le coût unitaire du travail, charges comprises, est environ cinq fois moins fort au Portugal qu'en France et deux fois et demi moins fort qu'en Espagne.

9. Coûts salariaux en Europe

Coûts salariaux - moyenne de rétribution, horaire, charges comprises — en 1985 — (en dollars)	
RFA	9,57
Belgique	8,85
France	7,67
Italie	7,55
Royaume-Uni	6,15
Irlande	5,68
Espagne	4,78
Grèce	3,62
Portugal	1,43

Source : Estimation de « Business Europe », octobre 1985.

... s'accompagne du plus faible écart entre salaire minimum et salaire moyen

Le salaire minimum est fixé chaque année par le gouvernement, en trois échelons sectorisés :

- salaire minimum général (en 1985 : 19 200 escudos) ;
- salaire minimum agricole (– 15 %, en 1985 : 16 500 escudos) ;
- salaire des emplois domestiques (– 30 %, en 1985 : 13 000 escudos).

Il égale environ 60 % du salaire moyen et concerne 20 % des salariés, 75 % des salaires sont dans un éventail de 1 à 3. Cependant il semble que, malgré la loi, un nombre appréciable de salariés sont payés moins.

10. Distribution des emplois par classes de rémunération

En pourcentage, moyenne annuelle

Classe de salaire	1984	1985
Moins de 13 000 escudos par mois	19,6	12,8
De 13 000 à 19 999	35,2	25,8
De 20 000 à 24 999	17,2	20,0
De 25 000 à 29 999	10,0	13,5
De 30 000 à 34 999	6,9	10,0
De 35 000 à 39 999	4,1	5,9
De 40 000 à 44 999	2,7	4,1
De 45 000 à 49 999	1,4	2,5
50 000 et plus	3,0	5,4

Source : Institut national de statistique, Lisbonne, Enquête sur l'emploi.

L'écart du mouvement des salaires avec l'inflation a été négatif jusqu'en 1985. Les pertes de pouvoir d'achat ont été constantes depuis 1976, à l'exception de 1980 (+ 4,5 %), avec une chute supérieure à

10 % en 1984. Mais l'effet sur la demande des ménages a été atténué par les produits de l'économie souterraine et par les transferts des migrants aux familles. En 1985 l'écart est redevenu positif de 2,4 % (salaires : + 21,7 et prix : + 19,3). En 1986 le mouvement devrait se poursuivre et s'accroître avec des augmentations salariales moyennes de 17 % et une inflation de 12 %.

La politique salariale ne peut se comprendre sans que soit mis en évidence le rôle prédominant du secteur public, dont les salaires servent de référence, et où ont eu lieu jusqu'à présent les négociations les plus significatives entre partenaires sociaux. Jusqu'à la prochaine révision constitutionnelle qui pourrait réajuster son rôle l'Etat, comme employeur, dépasse en importance les patrons du secteur privé. C'est donc sur lui que s'exercent avec prédilection les pressions syndicales.

Problèmes de frontières entre secteur privé et secteur public impulsant la production nationale

Les rapports du secteur public et du secteur privé ont joué et continuent de jouer un rôle capital dans la dynamique des structures de l'économie portugaise, tant symboliquement que concrètement. Les nationalisations incarnent l'une des dimensions essentielles des « conquêtes de la Révolution » de 1974-1975, tandis que la « privatisation » fait figure, à tort ou à raison, d'alignement sur le « droit commun » de l'Europe. En réalité toutes les nations européennes ont une part non négligeable de leur économie qui se trouve sous contrôle de la « mission d'intérêt général » de l'Etat. Au Portugal en 1974 on parlait de peu de chose : l'Etat contrôlait les Postes, les ports, l'industrie militaire et disposait de participations dans les transports, l'électricité, le téléphone. Mais on peut dire que la vague de 1975 allait au-delà d'une flambée de rattrapage. Aujourd'hui se cherche un rééquilibrage.

Critères d'une démarcation difficile entre secteur public et secteur privé

En 1975 le critère, repris par la Constitution de 1976, était « l'intérêt collectif ». Ce terme est sujet à maintes interprétations. En l'occurrence, dans un premier temps, il a été compris au sens le plus large. Actuellement la répartition est « verrouillée » par la Constitution, sous réserve d'exégèse. Si les entreprises nationalisées ne peuvent, en principe, être privatisées, elles peuvent disparaître faute de rentabilité économique et se voir remplacées éventuellement par des entreprises privées plus rentables. D'autre part on peut relativiser le poids du secteur des entreprises d'Etat par la création d'entreprises privées nouvelles (c'est le cas notamment dans le domaine bancaire). En 1987 il sera possible, comme tous les cinq ans, de modifier la Constitution (avec une majorité des 2/3 au Parlement), mais il n'est pas sûr que le « verrou constitutionnel » saute pour autant. Nombreux sont les partisans d'ajustements

plus souples et plus progressifs. Par contre la sensibilité générale s'accorde sur l'urgence de lutter efficacement contre le déficit excessif du budget de l'Etat et du secteur public en général.

La structure du secteur public : versant administratif et versant productif

Le secteur public portugais se divise en deux grands ensembles : le secteur public administratif (SPA) et le secteur des entreprises d'Etat (SEE).

Un secteur public administratif à l'épicentre de la vie portugaise...

Ce secteur, qui était équilibré et même excédentaire avant le 25 avril 1974, pèse aujourd'hui lourdement sur les finances de la nation. Mais il faut considérer que les années soixante représentent le moment faste des « trente glorieuses » et que le système portugais de l'époque se distinguait par une protection sociale dérisoire.

On peut distinguer trois niveaux dans le SPA ⁽¹⁸⁾.

● *L'administration centrale*. Elle comprend :

— les services centraux de l'Etat, les Fonds autonomes (Fonds d'approvisionnement qui subventionne le fuel industriel, les engrais, les céréales, les oléagineux, les produits laitiers, ses recettes provenant de taxes sur les produits pétroliers - Fonds de chômage - Fonds du tourisme - Fonds spécial des transports terrestres) ;

— les services autonomes, environ deux cents, dont le plus important est le service autonome de santé.

● *La Sécurité sociale (Segurança social)*, alimentée par des cotisations payées par employeurs et employés.

● *Les collectivités locales* qui se sont vues reconnaître de plus larges responsabilités financières.

Chacune des composantes du SPA dispose de son budget propre. En 1983 la répartition des dépenses dans ce secteur est de 71,4 % pour l'administration centrale, 22,4 % pour la Sécurité sociale et 6,2 % pour les collectivités locales.

Ce secteur public se caractérise par sa forte rigidité. L'ossature est constituée par une fonction publique dont les effectifs sont importants (gonflés notamment par la réintégration des *retornados* des ex-colonies), et dont la situation est fortement défendue par des syndicats puissants. Les salaires de la fonction publique, négociés avec eux chaque année, donnent le ton à la politique salariale du pays. Les services publics comptent actuellement 600 000 personnes.

Le besoin de financement du secteur administratif, dû à d'importants déficits budgétaires, a été considéré comme l'un des facteurs d'inflation les plus marquants. La politique de redressement amorcée depuis 1983

(18) Voir particulièrement *Boletim trimestral do Banco de Portugal*, vol. 4, septembre 1982 et vol. 5, mars 1983.

tend à financer ce déficit par des bons du Trésor au lieu de recourir au financement monétaire traditionnel. Le processus, engagé en 1984, a déjà atteint une couverture de 42,8 % du besoin de financement en 1985. Cette même année le solde nominal négatif de l'ensemble des administrations publiques atteignait 13,2 % du PIB. Jusqu'à cette année il fallait y ajouter un volume important d'arriérés non indiqués dans les comptes administratifs officiels, dus par le SPA à des entreprises d'Etat. Ces arriérés doivent désormais faire l'objet de procédures de consolidation ou d'ajustement.

On a beaucoup débattu sur la signification et la portée de ce déficit public, présenté comme mettant en jeu un effet de « multiplicateur keynésien » dynamisant l'économie. On lui reproche d'aggraver le déséquilibre de la balance des paiements, à cause du fort contenu d'importation des investissements publics. On lui fait grief, non sans raison, d'avoir eu un impact négatif sur l'investissement dans les secteurs productifs, à travers un mécanisme d'éviction, le secteur public se réservant l'accès préférentiel au crédit et contingentant rigoureusement celui des autres secteurs. Ainsi, en 1983, les ressources financières absorbées par le secteur public représentaient 14,6 % du PIB, 58,5 % de l'expansion du crédit total (intérieur et extérieur) et 66,1 % de l'épargne interne brute, alors que sa contribution à l'investissement total n'atteignait que 29,7 %. On met en cause également son influence sur l'inflation, dans la mesure où ce déficit est financé en grande partie par des crédits de la Banque du Portugal et d'autres établissements bancaires, facteurs d'expansion de l'offre monétaire. On a fait valoir enfin l'importance de la dette publique, dont la masse représente 65 % du PIB et les intérêts 38 % des recettes courantes de l'Etat. Cette même année, le SPA eut recours au financement extérieur pour 32 % de ses emprunts, contre 38 % en 1984.

Il faut cependant moduler la brutalité de ces chiffres en tenant compte de taux d'inflation très élevés, atténuant quelque peu la portée de certaines critiques énoncées. Il est certain que si le Portugal s'engage, dans un proche avenir, dans une inflation à un chiffre, il faudra reconsidérer très sérieusement la viabilité de telles structures de finances publiques. Ce débat a été déjà largement amorcé en 1985 et 1986 par les économistes et les responsables politiques portugais ⁽¹⁹⁾.

Un secteur des entreprises d'Etat à la fois puissant et soumis

Le Secteur des entreprises d'Etat (SEE), mis en place pour l'essentiel en 1975, comprend deux grandes catégories d'unités de production de biens et services :

— les entreprises dont la totalité du capital est publique et qui mettent en œuvre des services d'utilité publique aux différents niveaux : national, régional ou local ;

(19) Voir notamment « Relatório sectorial-Despesas e deficit do sector público », coordenador J. Silva Lopes, comentários J. Ferreira do Amaral e A. Mendonça Pinto, in *Conferência sobre políticas de desenvolvimento económico e social*, Caderno nº 10, Instituto de estudos para o desenvolvimento (IED), Lisbonne 1985, pp. 896-982.

— les entreprises qui ont leur capital en totalité ou en majorité détenu par les pouvoirs publics et qui agissent sur le marché dans des conditions comparables aux entreprises privées ; il faut les distinguer des entreprises mixtes, dans lesquelles l'Etat n'est pas majoritaire et qui ne sont donc pas rangées dans la catégorie des entreprises publiques.

Les parts de l'Etat dans les entreprises sont détenues par IPE Holding (*Investimentos e Participações do Estado*) qui, depuis 1982, a pris la forme d'une SARL au capital constitué par une quarantaine d'organismes du secteur public se joignant à l'Etat, qui en détient la majorité. Cette société dispose d'une autonomie de gestion. Elle vise à associer les intérêts publics et privés dans de nouvelles dynamiques d'entreprise en vue de développer le potentiel technologique et la capacité de production du pays.

Le poids du secteur d'Etat est comparable à celui de la France ou de la Grande-Bretagne, inférieur à celui de l'Italie, supérieur à celui de l'Espagne, de la RFA ou du Benelux.

Les nationalisations de 1975 avaient touché la totalité des compagnies d'assurances et des banques (sauf trois banques étrangères). Une douzaine de banques privées ont commencé de fonctionner récemment. Si l'on considère les entreprises publiques à l'exception des banques et des assurances, leur poids dans l'économie peut être ainsi figuré.

11. Indicateurs du secteur des entreprises d'Etat (sans les banques et les assurances)

En pourcentage

	1978	1979	1980	1981	1982
VAB	12,7	14,4	13,6	14,2	15,4
Emploi	5,3	5,3	5,3	5,2	5,3
FBCF	21,5	20,1	18,4	19,1	17,5

En 1982 35 % de la valeur ajoutée brute du SEE est produite par l'industrie, 17 % par l'énergie électrique, 21 % par les transports et 14 % par les communications. Dans l'industrie, où la présence des entreprises publiques est forte (16 % de la valeur ajoutée totale du secteur industriel national), elles employaient en 1981 31 % des effectifs des industries métallurgiques lourdes, 28 % de ceux des industries pétrochimiques, 24 % des industries du papier, de l'imprimerie, 7 % des industries alimentaires et manufactures de tabac, 6 % de la production mécanique. Elles étaient absentes du textile. D'une façon générale elles représentent la part dominante des firmes portugaises de système « capital-intensif » et leur productivité moyenne est trois fois supérieure à la moyenne nationale.

Le problème majeur de ce secteur est son insuffisante autonomie face au pouvoir d'Etat, qui en a fait très souvent l'outil de sa politique financière. En particulier l'Etat l'a poussé à recourir à l'endettement

extérieur pour financier le déficit de la balance des transactions courantes. Les entreprises non financières du SEE sont débitrices de plus de la moitié de la dette extérieure du Portugal (51 % en 1983). Certaines entreprises d'Etat ont assumé des missions d'intérêt public pesant lourdement sur les transactions extérieures : ainsi Petrogal, chargé de l'approvisionnement en pétrole, et l'EPAC, qui importe les céréales.

12. Indicateurs du secteur des entreprises d'Etat (ensemble)

En pourcentage

	1979	1980	1981	1982
VAB	21,3	21,5	23,0	24,1
Emploi	7,6	7,6	7,6	7,8
FBCF	28,9	30,3	35,3	38,2

Source : Institut national de la statistique - Lisbonne.

Les déficits du SEE, qui toutefois s'allègent depuis 1984, tiennent à un système de gestion inadapté : lourdeurs et contraintes des relations avec les syndicats et les commissions de travailleurs, comme aussi avec les autorités de tutelle. On envisage des « contrats de gestion » réduisant au minimum les interventions du gouvernement dans la gestion technique, sous réserve de son efficacité, et garantissant aux responsables une stabilité, sous réserve de leur compétence et de leurs résultats. En fait la question la plus importante est d'ordre structurel : c'est le rapport entre l'activité de l'entreprise et le développement de l'économie nationale. Il ne peut y avoir un secteur des entreprises d'Etat performant sans planification de leur activité au sein des objectifs nationaux, donc sans planification par objectif de la dynamique de l'économie. On débat actuellement à Lisbonne de ce que devraient être les « contrats de programme » dans une planification nationale renouée et dynamisée.

Le secteur privé portugais en compétition avec le secteur d'Etat et affrontant la modernisation

A certaines exceptions près le secteur privé portugais, à l'inverse du secteur d'Etat, est dans un système à forte intensité de travail et faible coefficient de capital. En effet, les grandes firmes ayant été nationalisées en 1975, 80 % au moins des entreprises privées sont de petites ou moyennes entreprises. Une part d'entre elles, notamment parmi celles du textile et de la chaussure, ont une grande ouverture sur les marchés extérieurs, particulièrement depuis l'entrée dans l'AELE en 1960, qui, avec la fin de l'encadrement étroit du *condicionamento industrial*, marque un tournant essentiel dans la politique économique portugaise. Elles devront répondre au défi de la modernisation, à la fois quant à leur support technologique et à leurs méthodes de gestion. La stratégie des gouvernements portugais s'efforce depuis quelques années d'asso-

cier les incitations de l'Etat à des investissements étrangers porteurs de moyens économiques et financiers et d'innovations. C'est en particulier le rôle de l'Institut de l'investissement étranger (IIE) qui a vocation, ainsi, à participer à la restructuration de l'économie, et particulièrement du secteur privé. Mais une part importante de son activité touche des opérations d'envergure. La tâche de soutenir les petites et moyennes entreprises revient à une institution spécialisée (Instituto de Apoio as Pequenas e Médias Empresas - IAPMEI).

Le défi auquel doit répondre le Portugal, à travers la recherche de nouvelles dynamiques tant dans le secteur public que privé c'est, en définitive, une restructuration profonde du système de production de biens et services pour répondre aux exigences des échanges européens et les intégrer dans un nouveau projet national de développement.

Un système de production en mutation où se côtoient archaïsme et modernité

L'agriculture est le talon d'Achille. La grande mutation s'annonce à peine. L'industrie a sérieusement entamé la modernisation et l'ajustement. Les services sont en mouvement. Dans la partie qui se joue, beaucoup dépendra de la politique des ressources humaines.

Pesanteurs agricoles

Une revue française d'économie agricole dénomme le Portugal « le petit poucet de l'Europe verte »⁽²⁰⁾. Il est évident que le Portugal, au sein de l'Europe des douze, dispose de l'agriculture la plus attardée et la moins compétitive⁽²¹⁾. C'est le secteur de l'économie nationale qui a le moins changé dans sa structure globale depuis le temps de l'archaïsme salazariste et malgré les collectivisations de terres de l'Alentejo et la difficile et incertaine réforme agraire évoquée précédemment. Actuellement la population active du secteur agricole représente environ 23 % de l'ensemble pour une production atteignant 9 % du PIB. L'emploi agricole a diminué de 4 % par an en moyenne jusqu'en 1984. Depuis lors les difficultés de l'emploi ont conduit à en faire un secteur refuge, dans sa forme la plus traditionnelle, pour accueillir une partie des « chômeurs découragés ».

Le problème de la modernisation de l'agriculture portugaise est rendu particulièrement difficile, et nécessaire à la fois, pour plusieurs raisons. Les conditions internes sont peu favorables : climat et sols ne constituent pas des facteurs très positifs dans l'ensemble. Il faut investir beaucoup pour obtenir une meilleure régularité des rendements. Une

(20) B. Roux, L'Agriculture portugaise : le petit poucet de l'Europe verte, in *Economie et finances agricoles*, avril 1986.

(21) Le recensement agricole de 1979, dernier en date, donne une image qui reste exacte, pour l'essentiel, portant sur les 784 000 exploitations de l'agriculture portugaise, dont le volume n'a diminué que de 2,6 % depuis vingt-cinq ans.

transformation profonde de la structure sociale et foncière est nécessaire. L'ouverture vers l'Europe va de plus en plus contraindre à des ajustements et changements.

13. Importance relative des exploitations agricoles selon leur dimension

En pourcentage

	Moins de 5 ha	5-20 ha	Plus de 20 ha	Total
Nombre des exploitations	86,3	11,0	2,7	100,0
Superficie agricole	24,4	19,8	55,8	100,0
Superficie irriguée	49,7	23,8	26,5	100,0
Terre arable	22,0	16,9	61,1	100,0
Cultures permanentes	32,6	27,3	40,1	100,0
Pâturages permanents	16,9	26,6	56,5	100,0
Superficie forestière	11,4	10,9	77,7	100,0
Bovins (total)	50,1	20,8	29,1	100,0
Bovins laitiers	59,9	22,9	17,2	100,0
Porcs	58,3	22,0	19,7	100,0
Ovins	27,6	13,4	59,0	100,0
Nombre de tracteurs	37,3	31,7	31,0	100,0
Unités de travail agricoles (total)	76,1	14,1	9,8	100,0
Unités de travail agricoles familiales ...	84,2	13,2	2,6	100,0
Valeur ajoutée brute (total)	38,4	22,6	39,0	100,0
Valeur ajoutée brute agricole	42,7	24,2	33,1	100,0
Valeur ajoutée brute forestière	14,9	14,0	71,1	100,0

Source : Recensement agricole 1979 et F. Avillez in *Portugal contemporâneo. Agricultura* p. 199.

Dans la catégorie des exploitations de moins de 5 hectares plus de la moitié ne dispose que d'un hectare, souvent morcelé en parcelles. Ce sont les *minifundios* du nord-ouest, qui occupent 5 % de la surface agricole totale et ne peuvent que très difficilement entrer dans un processus de modernisation. Ce cas relève davantage d'un traitement social que technologique ⁽²²⁾. Entre 5 et 20 hectares un progrès est envisageable, mais qui implique des investissements technologiques, de formation, et de gestion. Au-delà de 20 hectares, on trouve la partie la plus développée de l'agriculture portugaise. Mais les terres concernées, celles surtout des *latifundios*, sont situées dans les zones céréalières aux sols moins fertiles et encore tributaires des soubresauts de la réforme agraire : 780 entreprises ont 500 hectares et plus, occupant 25 % de la superficie agricole, 27 % des terres arables et 50 % des zones forestières. Le secteur coopératif des terres expropriées par la réforme agraire n'a plus que 20 000 coopérateurs en 1985 au lieu de 70 000 en 1975 et 400 000 hectares cantonnés sur les terres les plus médiocres, au lieu d'un million.

(22) F. Gomes da Silva, *Política Agrícola*, in *Conferencia sobre políticas de Desenvolvimento...*, IED 1985, jam cit., p. 374.

14. Autosuffisance alimentaire en produits végétaux
(taux de couverture des besoins par la production nationale)

En pourcentage

Couverture ou excédent		En déficit	
Tomates transformées (concentré)	370	Blé	35
Légumes frais	128	Riz	98
Fruits frais	101	Maïs	19
Agrumes	100	Orge	48
		Pommes de terre	86
		Sucre	0

Source : Institut national de la statistique, Lisbonne.

Le Portugal est le sixième ou septième producteur mondial de vin. Il exporte des vins de haute qualité (34 % en valeur des exportations alimentaires en 1985), mais il produit beaucoup de vins médiocres, qui poseront des problèmes à la régulation européenne.

Pour le lait offre et demande s'équilibrent. Il y a un fort déficit en beurre. La viande bovine est importée à raison de 16 % ; mais face à la montée des prix la viande de porc, la volaille et le poisson, moins onéreux, ont pris le relais du bœuf, témoignant de l'élasticité de la consommation. L'élevage pèse indirectement sur la balance extérieure dans la mesure où le bétail est alimenté en « maïs-soja », dont la production est fortement déficitaire et dont les quantités importées ont, en 1983, constitué 72 % des importations alimentaires totales.

La pêche, qui est une tradition nationale très ancienne, contrairement à ce qu'il en est en Espagne, appelle une profonde modernisation. La consommation de poisson est très forte et semble en expansion. Les Portugais sont les plus grands mangeurs de poisson d'Europe, avec 45 kilos par personne et par an, ce qui correspond à 15 % de leur budget alimentaire. La majorité des pêcheurs (27 000 sur 48 000) pratiquent la petite pêche côtière artisanale. Du fait de sa vétusté et de la concurrence étrangère la pêche portugaise est en récession. Les captures, qui étaient de 340 000 tonnes en 1973, n'atteignent plus que 283 000 tonnes en 1984, année où les exportations n'égalent plus que 65 % des importations.

Le Portugal couvre par des importations environ 60 % de ses besoins alimentaires.

Face à cette situation un effort a été fait dès 1977 par la mise en place de sept « régions de plans », avec création de services techniques chargés de l'assistance aux exploitants, de leur promotion, en vue d'une meilleure utilisation des terres et des inputs agricoles. Le PADAP (Programa Autonomo de Desenvolvimento Agro-Pecuário) encadre ces actions. Mais les moyens sont insuffisants, les bureaucraties pesantes, les problèmes à résoudre vastes et complexes. Le monde rural portugais compte encore 30 % d'analphabètes, 31 % de paysans sachant seulement lire et écrire et 34 % ayant le niveau de l'enseignement primaire.

Les aides européennes, prévues dès les accords de pré-adhésion, auront à jouer un rôle essentiel. Mais leur mise en œuvre n'est pas aisée. Il s'agit de co-financement, l'effort national devant se conjuguer avec l'aide extérieure. Les procédures sont rigides. Cent cinquante projets ont déjà été soumis à Bruxelles.

Le gouvernement a décidé de réduire ses subventions, directes ou indirectes, aux producteurs, ce qui exerce une pression à la hausse de prix déjà élevés par rapport à la moyenne communautaire. Heureusement l'agriculture portugaise dispose de dix ans pour s'aligner pleinement sur le droit commun européen.

Les ajustements industriels

L'industrie portugaise fournit en 1985 un tiers de l'emploi total et 35 % du PIB. Elle est à la fois très ouverte sur le marché extérieur (notamment depuis l'entrée dans l'AELE en 1960) et, pour une bonne part, traditionnelle dans ses équipements techniques et son utilisation de la main-d'œuvre. Comme nous l'avons indiqué, une partie modernisée, à fort coefficient de capital, généralement du secteur public, tournée vers le marché intérieur coexiste avec un vaste ensemble de petites et moyennes entreprises privées à fort coefficient de main-d'œuvre largement orientées vers l'exportation. En 1982 70 % des entreprises industrielles avaient moins de 10 employés, alors que 0,4 % en employaient plus de 500. On peut à certains égards rapprocher cette distribution de la force de travail de celle qui a cours dans l'agriculture.

Industries alimentaires et boissons

Cette branche, qui est en cours de modernisation active avec une importante participation étrangère, est, pour une gamme de produits spécialisés (concentré de tomates, conserves de poisson et de légumes, fruits secs, vins), tournée vers l'exportation. Son développement doit permettre de mieux servir les besoins intérieurs face à la concurrence étrangère.

Industries du textile et vêtement

Il s'agit d'industries très anciennes, comportant de nombreuses petites unités de production, pratiquant la sous-traitance, une faible productivité, de bas salaires et une forte orientation vers l'exportation (60 % de la production). Elles couvrent 95 % des besoins nationaux. Traditionnellement situées dans le nord du pays, elles se sont étendues plus récemment à la région de Lisbonne.

L'industrie de la chaussure, tout aussi traditionnelle, présente des caractéristiques comparables.

La filière bois, produits forestiers, liège, pâte à papier

C'est un secteur très spécialisé de l'industrie portugaise. La production de liège est la plus forte du monde. Liège et pâte à papier, dont la production est stimulée par une modernisation technologique de grande envergure, tiennent une bonne place dans les exportations.

Industries chimiques

Le Portugal a des industries chimiques de base (pétrole, pétrochimie), des industries intermédiaires (fibres synthétiques, plastique, agrochimie et engrais), des industries fines (biochimie, pharmacies, parfums). La première catégorie a donné lieu à des déboires, du fait de la hausse du coût des matières premières et d'importants suréquipements (notamment le complexe de Sines) ; la deuxième a de bonnes perspectives de développement ; la troisième est encore balbutiante.

Minéraux non métalliques et ciment

Cette branche industrielle, très liée à la construction (ciment et céramique) et aussi à la production de boissons (verre et bouteillerie) couvre les besoins nationaux. La modernisation des verreries leur permet d'exporter.

Industries métallurgiques de base

Le Portugal a créé une sidérurgie au début des années soixante. Les deux usines de Maia et de Seixal, constituant la *Siderurgia nacional*, produisent environ 500 000 tonnes. Le plan de triplement de la production, établi après 1974, n'a pas été appliqué compte tenu des problèmes d'énergie et de la situation des marchés extérieurs.

Industries de constructions mécaniques, électromécaniques et matériel de transport

C'est un secteur stratégique pour la modernisation et l'expansion. Il est actuellement faiblement développé eu égard à l'existence d'une main-d'œuvre compétitive, de besoins nationaux et des perspectives des marchés extérieurs. Il doit être profondément restructuré, car des industries de construction navale obsolètes y ont une part considérable. Les investissements étrangers y viennent avec intérêt (l'opération de montage automobile « Renault portuguesa » est considérée comme un succès).

Industries minières

Le Portugal dispose d'un potentiel de ressources minières restreint et faiblement mis en valeur. Les « minerais énergétiques » sont constitués par de petits gisements de charbon et de grandes réserves d'ura-

15. Structures économiques de l'industrie de transformation (1983)

Branches	Valeur ajoutée brute industrie %	Emploi industrie (1981) %	FBCF industrie (1981) %	Investis- sement direct étranger %	Importations industrielles %	Exportations industrielles %	Rapport Exportations/ Importations
Industries alimentaires (incluant vins)	17	11,9	10,7	12,6	2,4	8,7	3,02
Textiles, chaussures	17	30,5	19,1	5,0	10,3	34,9	2,78
Filière bois et liège	5,0	7,9	3,8	1,7	1,0	7,7	6,58
Pâte à papier, papier, produits imprimés	6,0	6,3	8,7	10,4	2,0	6,5	2,63
Industrie chimique, pétrole, engrais	25,0	9,2	21,5	16,9	26,5	15,7	0,49
Industries minérales non métalliques (ciment)	8,0	8,6	8,6	1,2	1,0	2,8	2,24
Métallurgie de base	5,0	3,4	9,2	12,3	8,9	4,0	0,37
Construction mécanique, électro-mécanique et matériel transport	17,0	21,0	17,5	38,5	35,9	17,1	0,39

Source : Ministère de l'Industrie et de l'énergie, Lisbonne.

mium (non encore exploitées, compte tenu des conditions économiques du marché). Les gisements de minerai de fer sont assez importants, mais leur production est faible à cause de la crise de la sidérurgie nationale. Les minerais de métaux non ferreux (tungstène, étain, or et argent) ont aussi un rôle modeste.

Le problème de l'énergie

Le Portugal souffre d'une double dépendance : due à la place dominante du pétrole dans la gamme des sources énergétiques et à l'absence de production d'hydrocarbures. Ainsi le Portugal est-il le plus vulnérable et le plus sensible des pays d'Europe aux fluctuations du marché pétrolier. Vulnérabilité atténuée jusqu'à un certain point par la relative modestie de la consommation d'énergie, due au faible développement industriel, mais qui ira en s'aggravant avec le développement économique.

16. Evolution de la part du pétrole dans la consommation énergétique du Portugal (1973-1983)

		1973	1979	1982	1983	Taux de croissance 1979-1983
Consommation brute d'énergie primaire (en Mtep) (*)	CEE	968	1 012	908	896,5	- 9,3 %
	Portugal	7,24	9,57	11,21	11,7	+ 61,6 %
Consommation de pétrole (en millions de tonnes)	CEE	601	563	455	432	- 28,1 %
	Portugal	5,43	7,4	9,2	9,5	+ 74,9 %
Part de consommation pétrole dans la consommation totale (pourcentage)	CEE	62,1	55,6	50,1	48,2	
	Portugal	75	77,3	82,1	81,2	
Taux de dépendance (importation liquide/consommation totale) (pourcentage)	CEE	64	55,2	46	41,6	
	Portugal	80,8	80,9	83,1	82,1	

Source : Tableau élaboré par H. Baguenier à partir de statistiques OCDE et Direction générale de l'énergie (1).

(*) Mtep : millions de tonnes équivalents pétrole.

(1) Cité in H. Baguenier, *Energia in Portugal contemporâneo...* 1986, jam cit. p. 280.

Les seuls remèdes, très partiels, sont pour le moment, le développement de la production d'énergie hydro-électrique, sur les fleuves du nord et du centre et le recours à des centrales à charbon. L'Etat, par la société nationale Electricité du Portugal (EDP), contrôle totalement ce domaine. On envisage la réalisation, sur une période de vingt ans, de six centrales nucléaires utilisant les gisements d'uranium.

Les caractères marquants de l'industrie portugaise

L'industrie portugaise est en mutation, avec une prise de participation étrangère importante, mais les investisseurs étrangers attendent

pour s'engager davantage d'être plus clairement assurés de la cohérence des choix gouvernementaux et de leur concrétisation grâce à une stabilisation politique désirée. Ils veulent apprécier l'évolution de la conjoncture économique portugaise et ses perspectives à moyen et long terme dans le cadre de l'intégration à l'Europe.

Cette industrie dispose d'un fort secteur public, dont la gestion est souvent apparue lourde et abusivement déficitaire, mais qui est en voie de redressement. Il appelle une modification de ses rapports avec l'Etat. Il devrait avoir une mission de « dynamisation » de la modernisation, en étant un partenaire de l'industrie privée. Cela est déjà amorcé par l'évolution de la société des participations de l'Etat (IPE Holding) et l'action de l'Institut des investissements étrangers (IEE).

Elle est mal dimensionnée, comptant à la fois beaucoup de petites entreprises trop traditionnelles et quelques grands ensembles qui sont inappropriés, dont le type est le Complexe de Sines, entamé au début des années soixante-dix sous l'action des « Caetaniens modernistes », qui devait associer raffinerie, pétrochimie et sidérurgie, et qui a été pris à contre-pied par les chocs pétroliers.

La modernisation des équipements et des techniques de gestion en cours impose un changement de stratégie. Le recours, pour exporter, à une main-d'œuvre à très faible coût opérant dans un cadre technique traditionnel est excessif. L'exemple actuel du textile montre que dans une branche industrielle subissant la concurrence irrésistible des nouveaux pays industrialisés du Tiers Monde, faire jouer la baisse de salaires déjà faibles pour demeurer compétitif est une réponse dont les limites sont bientôt atteintes. La modernisation ne pourra être technologique et économique sans être tout autant sociale, mais cela pose le problème de la compétence et de la qualification des hommes ⁽²³⁾.

Diagnostics et remèdes

En 1980 un groupe d'experts allemands appelé à formuler un diagnostic d'orientation en vue de l'intégration du Portugal à la Communauté européenne, a préconisé une stratégie industrielle tenant en trois points :

- développement du marché intérieur ;
- recours à une politique de substitution aux importations ;
- augmentation et diversification des exportations.

Cela semble aujourd'hui insuffisant à nombre de responsables de l'économie portugaise (au gouvernement et dans l'opposition parlementaire). C'est l'ensemble de la matrice des relations inter-industrielles que l'on se propose de reconsidérer, en fonction de l'occupation de l'espace, des ressources naturelles, des possibilités d'innovation dans la technologie et la gestion, des flux internes et externes reliant les appa-

(23) Voir Mario Rui Silva, Le rapport salarial dans les industries textiles et de l'habillement au Portugal, in *Secteur informel et industrialisation diffuse dans les nouveaux pays industriels*, Université des sciences sociales de Grenoble, 1985, Cahiers IREP/D n° 9.

reils de production au marché et aux réseaux de distribution. L'accent est mis particulièrement sur l'effort à faire pour la valorisation des ressources humaines et la recherche-développement ⁽²⁴⁾.

Des services dont les secteurs s'étagent entre le plus vétuste et le plus moderne

L'économie des services portugais, entendue au sens large, se situe bien dans la problématique mondiale qui en fait l'un des ressorts stratégiques essentiels de la croissance et du développement ⁽²⁵⁾. Si l'on y comprend les services de l'administration publique (20,7 % de l'ensemble), entre 1977 et 1981, la part des services dans l'emploi total a été, en moyenne, de 35,4 %, et dans le PIB de 52,8 % (dont 40,9 % pour le commercial et 11,9 % pour le non commercial) ⁽²⁶⁾. Si l'on considère l'état de leurs structures on les trouve échelonnées entre le vétuste et le moderne, caractéristique commune à tous les étages de l'économie portugaise traduisant la mutation en cours.

Nous ne reviendrons pas sur les services publics, dont on s'accorde à reconnaître le besoin de rajeunissement et de restructuration pour échapper aux pesanteurs abusives et à l'insatisfaisante efficacité. Dans les secteurs des services les plus significatifs, on peut retenir les transports comme image la plus vétuste, les services financiers, banques et assurances, comme structures en mouvement, le tourisme enfin comme instrument dynamique du développement.

Un système de transports et communications, à réhabiliter pour une large part

Les transports terrestres, entravés par des infrastructures saturées, sont le point faible du système. Le réseau routier (36 km pour 100 km², soit 1/4 de la densité routière française) ne comporte qu'un seul axe modernisé : Lisbonne-Porto. Le nombre de voitures particulières pour 1 000 habitants était de 135 en 1982 soit un peu plus de 1/3 de la proportion française (360 pour 1 000 en 1983). La Compagnie des chemins de fer du Portugal (CP), nationalisée en 1975, possède un réseau de 3 600 km, très ancien et dont les caractéristiques ne correspondent pas aux normes européennes. Elle est une compagnie très endettée et déficitaire, le transport se portant de plus en plus vers la route ou les voies maritimes. La compagnie aérienne nationale TAP dispose d'un bon réseau international, mais n'a pas vocation à se développer dans un espace national restreint, sauf sur « l'axe des affaires » Lisbonne-Porto. En définitive ce sont les transports maritimes qui jouent économiquement le rôle essentiel. Les trois grands ports : Sines (pétrolier) 37 % du tonnage, Lisbonne 34 %, Leixões-Porto 20 %, assurent la plus gran-

(24) Voir J. Cravinho, *Industria in Conferencia sobre politicas de Desenvolvimento...*, IED, 1985, jam cit., pp. 449 et seq et M.-J. Constancio, A. Pimpão, R. Carvalho, *Uma estratégia para a industrialização portuguesa*, Lisbonne, IED, Caderno n° 7, 1974.

(25) Voir B. Lanvin et F. Prieto, Les services, clé du développement économique ? in *Revue Tiers Monde*, T. XXVII n° 105, janvier-mars 1986.

(26) *Source : Portugal contemporâneo*, jam cit. Eurostat et OCDE, Historical Statistics.

de part du commerce extérieur de marchandises (85 % des exportations et 95 % des importations par voie maritime). Ce secteur vient, en 1985, d'entreprendre une profonde restructuration. Les deux compagnies nationales de navigation (CTM et CNN), entreprises publiques, ont été supprimées et relayées par deux compagnies nouvelles d'économie mixte, Portline SARL et Transinsular SARL, dans la logique de l'évolution en cours du secteur public.

Le solde extérieur du compte des transports est déficitaire de 181 millions de dollars en 1985.

Le secteur bancaire s'ouvre à la privatisation

La nationalisation quasi totale du secteur bancaire (à l'exception de trois banques étrangères) en 1975 avait à la fois une valeur symbolique et une utilité opérationnelle. Les leviers de commande de la politique portugaise ont en effet depuis dix ans été essentiellement financiers. Les entreprises portugaises ayant toujours témoigné d'une insuffisance chronique de capitaux, un recours très large au crédit s'est avéré indispensable. Dans le même temps la nécessité de juguler l'inflation et de redresser la balance des paiements extérieurs conduisait à une politique de crédit cher. La Banque centrale, Banco de Portugal, institution puissante et efficace, a joué un rôle déterminant dans le pilotage de l'économie. Les mesures de restriction financières soutenues par le FMI en 1983 ont contribué à resserrer l'aisance des banques. Dans le même temps, en octobre 1983 et février 1984, la création de nouvelles banques privées — deux filiales de banques étrangères et une nouvelle banque nationale — avait, en particulier, comme objectif de stimuler par la concurrence la création de nouveaux produits bancaires. Cela allait de pair avec la réactivation du marché des titres cotés en bourse et, en juin 1984, une large libération du taux des dépôts. En mai et juin 1985 sept banques nouvelles apparaissent, trois nationales et quatre étrangères (dont la BNP française), le Crédit agricole français s'alliant à la Société portugaise Banco Espirito Santo pour créer une filiale commune : Banco Europeo de Credito. Ce mouvement prépare l'intégration de l'économie portugaise dans la Communauté européenne. Les mesures de transition prévues par le traité d'adhésion ménageant au Portugal une période de sept ans pour s'ouvrir progressivement au libre établissement des institutions de crédit des pays de la Communauté⁽²⁷⁾.

L'activité propre des banques s'est traduite par une participation à la valeur ajoutée brute de 6,2 % du PIB en 1982, se réduisant à 5,7 % en 1983 du fait de l'encadrement sévère du crédit. Cette même année les effectifs des banques constituaient 1,52 % de l'emploi total.

Le *secteur des assurances* est en position plutôt faible, les difficultés économiques ayant eu comme conséquence un sérieux recul de la collecte des primes. Des mesures sont envisagées pour lui redonner le dynamisme exigé par une perspective de développement. A la fin de 1984 le Portugal comptait 44 compagnies d'assurances et une de réas-

(27) Voir notamment Rui Vilar, *Sistema bancario*, in *Portugal contemporâneo*, jam cit., pp. 383-412.

assurance : 8 entreprises nationales publiques et 12 privées, auxquelles s'ajoutaient 24 compagnies étrangères (dont 12 anglaises, 5 françaises et 4 espagnoles). Les entreprises publiques se taillaient la part du lion (71,9 % du marché, contre 15,8 % aux assurances privées nationales, 10,8 % aux étrangères et 1,5 % aux mutuelles). Le secteur des assurances représentait 1 % de la VAB et 0,34 % de l'emploi.

Le tourisme a joué un rôle de premier plan dans la recherche de la croissance

L'essor du tourisme portugais s'est avéré très important dès 1964, date à partir de laquelle les équipements modernisés s'ouvrent largement à un flux d'étrangers venant pour la plus grande partie d'Europe et surtout d'Angleterre. Le mouvement se poursuit jusqu'en 1973. Les premières années de la Révolution se traduisent par un fort ralentissement qui fait bientôt place à une vive reprise, sensible surtout à partir de 1978, et qui ne s'est plus arrêtée depuis lors. Le produit du tourisme constitue depuis cette date entre 5 et 7 % du PIB. Le solde de la balance touristique a eu un rôle important, conjointement avec les remises des émigrants, pour équilibrer la balance des transactions courantes.

17. Solde de la balance touristique

Années	Solde en millions de dollars	Pourcentage dans la couverture du déficit commercial (%)
1978	431	17,9
1979	695	26,4
1980	859	20,4
1981	777	13,1
1982	609	12,6
1983	591	26,7
1984	728	44,5
1985	902	77,9

Source : Banque du Portugal.

Le tourisme portugais est à large prédominance balnéaire (90 %). Il est localisé (sans compter les îles, où Madère se distingue particulièrement) dans trois régions du pays : la côte nord, la région de Lisbonne et la frange sud de l'Algarve. Mais il y a eu progression du tourisme intérieur portugais (due aux conquêtes sociales du nouveau régime depuis 1974) et aussi très forte croissance du « flux de voisinage » espagnol (les entrées espagnoles s'élèvent de 1 million en 1976 à 7 millions en 1984).

Le secteur du tourisme a des effectifs correspondant à 3,5 % de l'emploi total. La tendance favorable du tourisme portugais par rapport aux autres pays européens semble se confirmer en 1985 et 1986.

La régulation macro-économique se plie progressivement à la logique de la Communauté européenne, mais non sans difficultés...

Les structures des différentes composantes de l'économie portugaise que nous venons d'analyser fonctionnent dans un système tiraillé entre des incitations et des freins, des pesanteurs et des dynamismes. Ce n'est que progressivement que se constitue la nouvelle logique économique soutenant le nouveau style de développement. Comment le système macro-économique évoluait-il au moment précis de l'entrée dans la Communauté européenne, le 1^{er} janvier 1986, un moment-pivôt de l'histoire portugaise ?

La demande interne reprend un rôle moteur

En 1983 le déséquilibre insoutenable entre la production nationale et une consommation en surchauffe, alimentée par une certaine expansion du secteur public, autant que par la consommation privée, avait conduit à faire agir tous les dispositifs de freinage utilisables à travers un programme d'austérité particulièrement rigoureux. Tout le déséquilibre enregistré par les comptes extérieurs est d'autant plus redoutable dans le cas du Portugal que la dépendance énergétique envers le pétrole, en totalité importé, retentit fortement sur l'économie entière. Le ralentissement ayant eu ses effets, la consommation reprit son souffle sur des bases plus modérées. La demande interne, en forte décélération (– 7 % en 1983 et – 6,2 % en 1984) retrouva une allure de croissance à raison de 0,7 % en 1985.

La formation brute de capital fixe, qui avait enregistré le plus fortement les chocs du freinage (– 7,5 % en 1983 et – 18 % en 1984) restait encore négative (– 3 %). La consommation publique, ralentie dans sa croissance (+ 2,7 % en 1983, + 2,5 % en 1984 et + 1,7 % en 1985) demeurait le phénomène dominant dans une économie aux prises avec un délicat problème d'ajustement de la demande.

L'équilibre à long terme et l'entrée dans un développement sain exige une transformation structurelle, notamment des systèmes de production et de distribution, touchant à la fois l'agriculture, l'industrie, les services. Cela implique un investissement important dans les équipements productifs et les infrastructures. Comment investir de la sorte sans peser dangereusement sur des comptes fragiles, d'autant plus fragilisés que l'hypothèque énergétique ne peut être allégée à court ou à moyen terme ? Cela veut dire, s'agissant de la demande, accepter un déséquilibre minimal, à la mesure des exigences de la transformation structurelle qui permettra par la suite de l'atténuer ou de le supprimer. Ce style de politique économique visant le développement appelle une réduction concomitante des pesanteurs abusives. Si l'on désigne ainsi le poids de la consommation publique, on doit prendre en compte la distinction entre ce qui est modifiable dans le court terme et ce qui ne l'est pas. Les effectifs ou sur-effectifs dans ce secteur ne sont pas

facilement mobiles dans un contexte où le marché du travail reste engorgé.

Les exportations de biens et services ont continué jusqu'en fin 1985 d'être en moindre croissance (passant de + 16,7 % en 1983 à + 11,1 % en 1985), ce qui suscite une certaine inquiétude et signifie que le retour à la croissance est davantage tiré par la reprise de la demande interne que par les exportations, moins toutefois que lors des phases de dérapage précédentes.

Le produit interne brut a retrouvé un taux de croissance qui se situe en bonne place dans la gamme européenne

Avec une croissance de 3,3 % en 1985 le PIB redonne une consistance sérieuse à la dynamique macro-économique, après deux années de récession (- 0,3 % en 1983 et - 1,7 % en 1984). Mais on est loin des taux de 1976, 1978 et 1979, qui avoisinaient ou dépassaient les 6 %. Plus encourageante est la croissance de 5,5 % dans l'agriculture et de 4,5 % dans les industries de transformation, même si le secteur de la construction reste encore en négatif (- 3 %). On doit y voir les premières conséquences de la modernisation entreprise dans certains secteurs industriels, l'emploi étant en léger recul. En agriculture l'augmentation du produit tient, au moins pour partie, au retour dans ce secteur de « chômeurs découragés » : il ne s'agirait donc que d'une évolution positive temporaire et relative, qui ne pourra se confirmer et s'accélérer que par une véritable réhabilitation technique, économique et sociale de l'agriculture portugaise, peut-être envisageable avec l'appui communautaire européen.

L'emploi est et risque de devenir de plus en plus un point crucial dans le jeu du système macro-économique

Nous avons évoqué toutes les difficultés de mesure de l'emploi et du chômage. Il semble que le taux de chômage « large » se situe aux alentours de 11 %. Il est préoccupant que la modernisation exigée par le développement intérieur autant que par la participation à l'économie de la Communauté européenne conduise inévitablement à des réductions d'effectifs de main-d'œuvre dans de nombreuses branches d'industrie, alors que la main-d'œuvre dans l'agriculture est très gonflée et que de nouvelles branches d'emploi n'apparaîtront pas aisément. Les nouveaux pays industriels ne bénéficient de la prime constituée par une main-d'œuvre à bon marché que dans la mesure où le secteur moderne vit en symbiose avec des secteurs « traditionnels » ou archaïques et où des conditions sociales et politiques maintiennent des écarts importants entre les niveaux de vie des groupes sociaux. L'entrée dans la Communauté européenne impliquant que soient préservées à la fois une démocratie politique et des exigences sociales nées lors de la Révolution des œillets, interdit au Portugal l'usage des modèles des NPI de type tiers-mondiste, même si les phases de transition préservent pour un temps des situations à certains égards comparables. Les choix effectués exigent une modernisation globale.

La dynamique des salaires et des prix est tributaire des objectifs de modernisation

Le risque est de voir l'écart se creuser entre les diverses catégories de revenus, alors que la politique du 25 avril l'avait réduit en relevant les bas salaires et en resserrant l'éventail des rémunérations.

Pour la première fois depuis plusieurs années les statistiques traduisent en 1985 une augmentation des salaires en termes réels. Après avoir diminué de 2,3 % en 1983 et de 3,6 % en 1984, le revenu réel disponible des particuliers est en croissance de 2,3 % en 1985, ce qui a constitué l'un des ressorts de la reprise économique. Mais des enquêtes plus fines dans la structure des revenus par groupe laissent apparaître des problèmes inquiétants. Ils sont ceux de toute société en transition entre une situation de pénurie et une situation d'abondance, même si l'on doit prendre pénurie et abondance en termes relatifs. Une étude sur la pauvreté au Portugal montre qu'il existe une proportion non négligeable de personnes vivant avec un niveau de revenu (défini comme seuil de pauvreté relative) inférieur de 25 % au revenu moyen par habitant. Il en est d'autres dont les ressources dans des tranches encore inférieures ne permettent pas de couvrir les besoins essentiels (seuil de pauvreté) ⁽²⁸⁾.

L'inflation a été alimentée longtemps par une expansion excessive de la masse monétaire, due notamment aux besoins de financement du secteur public, et aussi par des dévaluations pratiquées constamment à des rythmes différents, mais dont la tendance générale a été forte. Depuis 1984 des libéralisations de prix marquent un pas en avant vers la « régulation par le marché ».

Les contraintes du commerce extérieur, longtemps déterminantes dans la gestion de l'économie, s'allègent sensiblement

L'un des facteurs essentiels a été le coût des importations énergétiques. Elles ont pesé pour 55 % du déficit de la balance commerciale en 1983, pour 75,5 % en 1984 et pour 88,3 % en 1985. La baisse simultanée du cours du dollar et du pétrole aura une incidence exceptionnelle sur les termes du commerce extérieur portugais en 1986. En 1985 le solde de la balance des transactions courantes, très longtemps négatif redevient positif (+ 411 millions de dollars soit 1,8 % du PIB), bien que la balance commerciale, en progrès régulier depuis trois ans, reste sérieusement déficitaire (- 1 459 millions de dollars).

Les partenaires de la Communauté européenne ont la part majeure dans le commerce extérieur portugais. L'intégration à l'Europe devrait accentuer encore ces relations.

(28) A. Bruto Da Costa, Manuela Silva, J. Pereirinha, Madalena Matos, *A pobreza em Portugal*, Col. Caritas n° 6, octobre 1985.

18. Structure de la balance des transactions courantes (1985)

En millions de dollars

	Débit	Crédit	Solde
Balance globale des transactions courantes	9 863	10 274	411
— marchandises (FOB)	7 139	5 680	- 1 459
— services et revenus	2 638	2 280	- 358
<i>dont</i> : tourisme	235	1 137	902
transports	593	412	- 181
revenus de capitaux	1 359	205	- 1 154
— transferts unilatéraux	86	2 314	2 228
<i>dont</i> : remises des émigrants			(2 093)

Source : Banque du Portugal.

19. Distribution géographique du commerce extérieur

En valeur et en pourcentage (1985)

	Exportations	Importations	Taux de couverture (%)
CEE	58,4	38,4	112,2
AELE	10,8	6,1	131,6
Etats-Unis	9,2	9,7	70,1
Pays européens du COMECON ...	1,7	1,4	90,9
Nouveaux pays d'expression portugaise (ex-colonies)	3,9	1,2	235,7
OPEP	2,5	17,6	10,5
Autres	13,5	25,6	38,8
	100,0	100,0	73,7

Source : Banque du Portugal.

Le financement de l'économie, la politique de la monnaie et du crédit

La régulation globale s'est opérée surtout par des décisions touchant la monnaie et le crédit, que les interventions du FMI ont beaucoup confortées dans le sens de la rigueur. Deux lignes politiques, expansion par la demande, gestion par le contrôle de la monnaie et du crédit, se sont succédées ou ont à certains moments coexisté.

La constante expansionniste a été principalement représentée par la politique du secteur public, dont les besoins de financement ont été considérables, entraînant la création monétaire et l'élargissement du crédit. Malgré des coups de frein le déficit du secteur public administratif a encore égalé 11,1 % du PIB en 1985 et le besoin de financement du secteur public global 17,3 % pour cette même année.

La relative stabilisation des équilibres économiques de base a laissé apparaître un excès de liquidité détenu par les banques. Le refroidissement de grands secteurs consommateurs de crédit a conduit à réduire la demande de crédit par les entreprises, de même que le recours à l'émission de bons du Trésor pour couvrir le déficit public relâche la pression de l'Etat sur les banques pour résoudre ses besoins de financement. Le marché du crédit a pris alors une autre tournure, sortant des contraintes des taux administrés pour fonctionner en concurrence sur un registre inférieur.

Cette évolution est importante dans la mesure où elle fait quelque peu sortir le Portugal de la politique du crédit très cher, encore que le différentiel avec la moyenne européenne reste important. Mais les banques, travaillant à moindre profit, devront trouver d'autres ressorts pour soutenir leur dynamisme.

Crédit et endettement extérieur

L'importance de la dette extérieure du Portugal est en relation avec les déficits successifs de la balance des transactions courantes, et avec le déficit du secteur public qui n'a pu être couvert que partiellement par des ressources internes. La dette extérieure portugaise a plus que doublé en sept ans, passant de 7,2 milliards de dollars, soit 36 % du PIB en 1979 à 16,5 milliards de dollars, soit 78,6 % du PIB en 1986.

20. Indicateurs de la dette extérieure

	1982	1983	1984	1985
Montant total (en milliards de \$)	13,6	14,4	14,9	16,5
Dette/PIB (%)	59,0	70,0	78,0	78,6
Intérêt dette/PIB (%)	6,0	5,8	7,0	6,7
Intérêt dette/recettes extérieures courantes (%)	16,2	14,0	14,3	13,9
Dette à court terme/dette globale	28,2	23,6	20,1	15,9

Source : Banque du Portugal et OCDE.

La baisse du cours du dollar depuis 1985 aura des répercussions sur le poids de la dette, qui n'est cependant libellée que pour partie en cette devise. Le cours plus positif pris par l'économie portugaise met les responsables de la politique économique et financière face à un choix stratégique de grande conséquence : faut-il utiliser les ressources disponibles à alléger la dette ou faut-il les investir dans des changements structurels permettant de donner à terme plus d'autonomie au système économique ? C'est un des sujets du débat politique actuel.

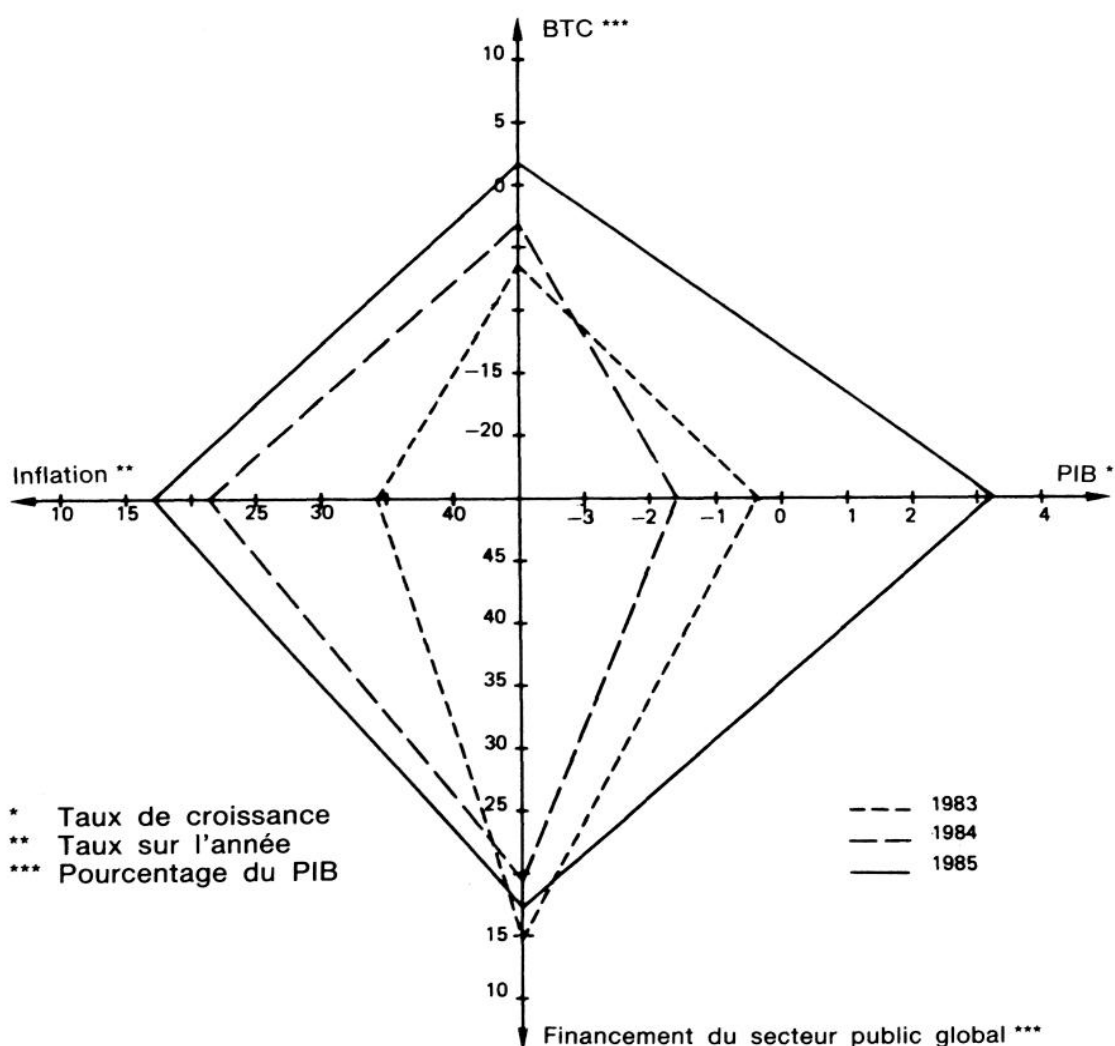
Le système économique portugais a été confronté ces dernières années à des enjeux majeurs concernant l'évolution des grands paramètres macro-économiques en interdépendance :

- lutter contre le déficit de la balance des transactions courantes ;

- maîtriser la dette extérieure et la ramener à un poids compatible avec le développement ;
- juguler l'inflation ;
- réduire le poids du financement du secteur public sur l'économie ;
- réduire le chômage ;
- atteindre un taux de croissance correspondant aux besoins de développement.

Les économistes de la Banque de développement ont porté sur un graphique quatre de ces paramètres.

2. Résultats de politique économique 1983-1985



Source : Banque du Portugal.

La balance des transactions courantes est devenue positive. La dette extérieure s'est accrue. L'inflation a reculé sensiblement. Le poids financier du secteur public n'a pas marqué d'évolution décisive. Le chômage est stationnaire, avec des indices inquiétants. La croissance du PIB a été encourageante.

Si l'on s'attache à analyser les corrélations il apparaît que la croissance n'a pas eu d'effets sur le chômage. Le chômage ne peut évoluer qu'à partir d'une transformation des structures dépassant la première génération d'entreprises à moderniser. Cet impératif de modernisation profonde implique le recours sur une vaste échelle à des investissements extérieurs, en s'attachant à mesurer leur résultat compte tenu de la croissance potentielle du marché intérieur et du marché extérieur. Le secteur public, en stagnation, nécessite lui aussi, de façon urgente, une restructuration engendrant une efficacité et une productivité suffisantes pour donner une impulsion à l'économie. Commerce extérieur et endettement ne peuvent être maîtrisés qu'en fonction d'un grand projet de développement.

21. Principaux indicateurs macro-économiques 1983-1985

	Taux de variation %		
	1983	1984	1985
Demande interne	- 7,0	- 6,2	0,7
— consommation privée	- 1,0	- 3,0	1,0
— consommation publique	2,7	2,5	1,7
— formation brute de capital fixe	- 7,5	- 18,0	- 3,0
Exportation de biens et services	16,7	14,2	11,1
Produit interne brut	- 0,3	- 1,6	3,3
— agriculture et pêches	- 5,0	2,8	5,5
— industries de transformation	1,0	- 8,0	4,5
— construction	- 3,0	- 10,0	- 3,0
— services	- 0,4	- 1,2	2,9
Emploi total (moyenne)	nd	- 1,0	- 0,5
Taux de chômage (fin de l'année)	10,4	10,8	10,9
Salaires réels (moyenne)	- 5,1	- 7,9	2,0
Revenus réels disponibles des particuliers	- 2,3	- 3,6	2,3
Prix :			
— au long de l'année	33,9	21,2	16,8
— moyenne	25,5	29,3	19,3
Balance des transactions courantes :			
— solde (en millions de dollars)	- 1 640	- 623	411
— solde (en pourcentage du PIB)	- 8,0	- 3,1	1,8
Déficit du secteur public administratif (en pourcentage du PIB)	10,0	13,4	11,1
Financement du secteur public global (en pourcentage du PIB)	14,8	19,2	17,3
Agrégats de liquidité (au long de l'année) :			
— L	20,0	27,5	27,3
— L ⁻	16,3	24,5	28,4
Crédit total à l'économie	18,6	20,9	18,8
Crédit au secteur privé	17,0	15,8	15,4
Disponibilités liquides sur l'extérieur (variations en millions de dollars) sans compter le bénéfice des ventes d'or en 1983	- 869	342	1 239

Source : Banque de budget.

Il ne paraît pas possible de fixer des objectifs quantifiés pour rechercher la cohérence et la dynamique exigées par le développement sans prévoir une transformation concomitante des structures. Or le jeu entre les forces internes et les forces externes est trop aléatoire, pour qu'il aboutisse par un mouvement spontané à la régulation et à l'équilibre. Pour parvenir à une maîtrise de son économie le Portugal dispose de trois outils de politique économique, dont la combinaison apparaît nécessaire pour établir la synergie entre structures et objectifs de croissance : « les grandes options du Plan », en principe définies dans le cadre d'un plan à moyen terme, « le plan annuel » et le Budget de l'Etat.

La difficulté présente d'harmoniser les choix à ces trois niveaux afin d'aboutir à des décisions cohérentes marque bien l'urgence reconnue par les responsables portugais de redonner vie à la démarche de planification. Mais elle doit s'écarter des procédures bureaucratiques ou technocratiques pour choisir la voie de la participation entre tous les partenaires concernés. Des réformes sont déjà envisagées ou même amorcées en ce sens auxquelles les conjonctures qui se dessinent offriront peut-être une chance.

La conjoncture et la transition européenne Tendances 1986-1987 et perspectives

Dans la phase de transition marquant l'intégration à la Communauté européenne avec un régime de dérogations temporaires, la conjoncture de 1986, exceptionnelle presque en tous points, s'est présentée comme un état de grâce. Les analystes de l'économie portugaise discutent de l'interprétation qu'il convient de donner à cette période faste, quasi inattendue, sinon inespérée : sortie du tunnel ou rémission de courte durée ? Probablement ni l'une ni l'autre. Plus vraisemblablement une situation inédite, dont il importe au plus haut point de saisir le sens pour préparer l'avenir.

Conjoncture 1986 : trois bonheurs effaçant les marques de trois épreuves anciennes...

A la fin de novembre 1986, alors que les informations confirmaient de plus en plus la conjonction d'éléments positifs dans l'évolution de l'économie portugaise, une éminente personnalité du monde économique et politique, témoin privilégié de l'histoire récente, qualifiait ce moment de « conjoncture de trois bonheurs »⁽²⁹⁾. Le cours du dollar et le prix du pétrole en forte baisse s'alliant à une chute de l'inflation à plus de la moitié de son taux de 1985 traduisent en effet des circonstances fastes, contrastant avec les trois épreuves qu'avait dû affronter la Révolution de 1974 dès la mise en place du nouveau pouvoir : le premier choc pétrolier, l'afflux massif des « *retornados* » et les incertitudes de la démocratie à construire.

Cette situation heureuse n'était que très partiellement escomptée. Certes on ressentait en 1985 les effets d'apurement des fortes mesures d'austérité de 1983, avec toutefois l'inquiétude de la montée en flèche de l'inflation. Dans son projet de budget initial pour 1986 le gouvernement de Cavaco Silva prévoyait un environnement économique portant le déficit de la balance des transactions courantes à hauteur de 700 millions de dollars (contre + 411 en 1985, où les prévisions initiales annonçaient seulement l'équilibre). L'effet « pétrole et dollar » inversa la vapeur. On réduisit les prévisions négatives à un déficit de 300 millions de dollars, puis au fil des mois, le mouvement se poursuivant, le gouvernement tabla sur un excédent de 1 100 millions de dollars pour la BTC de 1986, chiffre avancé dans les documents de présentation du budget de 1987. Dans le même temps l'opposition parlementaire, contestant les bases de calcul, faisait état d'une sous-estimation importante et retenait le chiffre de 1 500 à 1 800 millions de dollars⁽³⁰⁾. Le

(29) Entretien avec le professeur Silva Lopes, député à l'Assemblée de la République, à Lisbonne le 24 novembre 1986.

(30) Selon le rapport de la sous-commission mandatée par la Commission de l'économie des finances et du Plan de l'Assemblée de la République, pour examiner les grandes options du Plan et du Budget de l'Etat pour 1987 (novembre 1986).

ministre des Finances, Miguel Cadilhe, dans une rencontre avec les banquiers étrangers en octobre 1986, admettait l'hypothèse de 1 500 millions de dollars.

Le gouvernement estime l'augmentation de la consommation privée à 4,5 % et celle de la consommation publique à 1 %. L'opposition table sur des chiffres plus forts (5,5 à 6 % pour la consommation privée et 2 à 3 % pour la consommation publique). On doit prendre en compte le fait que les salaires ont été augmentés sensiblement. Le 1^{er} janvier 1986 le salaire minimum général passait à 22 500 escudos par mois, à 19 500 pour l'agriculture et à 15 200 pour les emplois domestiques, soit une augmentation de 17 %. Les salaires de la fonction publique ont été augmentés de 16,5 %. L'inflation, à la fin de 1986, ne devrait pas dépasser 12 %.

L'investissement fixe doit croître de 9 % selon les documents gouvernementaux. En fin de période la croissance du PIB serait de 3,9 % (contre 3,3 en 1985).

Les positions en présence, au dernier trimestre 1986, s'établissaient comme suit.

- Le *gouvernement* affirmait sa volonté de réduire les dépenses du secteur public, mais semblait avoir des difficultés à tenir son objectif ;

- L'*opposition politique* reprochait au gouvernement de se laisser porter par les effets de l'amélioration considérable des facteurs extérieurs (cours du dollar et prix du pétrole), sans avoir joué d'un contrôle des revenus et d'un encadrement monétaire suffisamment fermes. La croissance n'ayant pas été tirée par l'investissement, mais par la demande intérieure, la politique de transformation structurelle n'a pas avancé comme il était annoncé.

- Les *investisseurs* n'ont pas marqué leur confiance au niveau prévu, choqués peut-être par quelques dissensions entre le ministère des Finances et les banquiers privés à qui on a reproché leurs exigences, alors que le gouvernement continuerait de verser des subventions aux entreprises d'Etat à un rythme élevé (2,5 % du PIB). On faisait grief aussi au ministre des Finances d'avoir attendu jusqu'au mois de mai pour décider une baisse des taux d'intérêt. Ainsi a-t-on enregistré au premier semestre 1986 une baisse des investissements étrangers de 16,6 % par rapport à la période correspondante de l'année précédente ⁽³¹⁾.

Un climat de morosité régnait à Lisbonne en fin d'année, contrastant avec l'opulence des performances lisibles dans les comptes (provisoi-res) de la nation. C'est le signe d'une insuffisante clarification des objectifs de développement. Pourtant une chose apparaissait claire : l'entrée effective dans la Communauté européenne s'opérait de façon satisfaisante.

(31) Pour les neuf premiers mois de 1986, les investissements étrangers se montaient à 15 milliards d'escudos (42,4 milliards d'escudos pour l'ensemble de 1985). Mais il est difficile d'établir des comparaisons significatives : en effet en 1985 deux gros investissements ont été faits par la BNP française et par la Barclay's Bank pour 1,5 milliard d'escudos chacune. Actuellement de grosses opérations se préparent avec les USA et le Japon. Mais il n'en reste pas moins que l'on enregistre en 1986, un recul de confiance.

L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), se substituant à des réglementations fiscales désuètes et souvent aisément contournées, marque une modernisation importante du système des finances publiques. La TVA n'intervient encore que partiellement, puisque le secteur exonéré est important (pratiquement toute l'alimentation). Les « produits de luxe » sont taxés à 30 %, les produits industriels à 16 % et les services non exonérés à 8 %. L'effet sur les recettes de l'Etat a été très sensible : on a enregistré des rentrées supérieures de 30 millions de contos (1 conto = 1 000 escudos) aux prévisions.

L'abaissement, encore incomplet, des barrières douanières (pourtant largement entamé dès l'entrée dans l'AELE en 1960 et accentué à partir de 1972 avec les accords de pré-adhésion à la CEE), marque déjà une certaine redistribution des flux et des forces dans le sens de choix communautaires. Selon l'Institut des investissements étrangers au cours des neuf premiers mois de 1986 les pays de la CEE comptaient pour 60 % dans le total des nouveaux investissements (Angleterre 26 %, Suisse 20 %, Espagne 13 %, USA 10 %, RFA 7 %, France 7 %). Le fait le plus remarquable est l'émergence en force de l'Espagne, devenue troisième investisseur, alors que sa part antérieure était minime. Cette place nouvelle de l'Espagne se traduit particulièrement dans le commerce. De janvier à août les importations d'Espagne se sont montées à 78 millions de contos, contre 37 millions pour les exportations vers l'Espagne. Le « problème espagnol » devra trouver une solution au mieux des intérêts réciproques.

Prévisions 1987 : essoufflement ou redécollage ?

Les débats parlementaires du dernier trimestre 1986 ont été particulièrement vifs au sujet des options du Plan et du Budget de l'Etat pour 1987. Même s'il apparaît que, l'opposition ne souhaitant pas une chute du gouvernement à brève échéance, des compromis seront trouvés, le gouvernement gardant le bénéfice du pouvoir et l'opposition manifestant ses exigences, ces épisodes paraissent annoncer des débats politiques plus fondamentaux. Les termes de la discussion budgétaire en indiquent déjà les nécessaires développements à venir.

Le gouvernement, se réclamant d'une orientation à moyen terme, explicite ainsi les fondements de sa politique macro-économique pour 1987 : poursuivre la croissance dans la ligne et le rythme amorcé en 1985, après la récession due à l'austérité, donc confirmer le redécollage (PIB au prix du marché : + 3,3 % en 1985, + 3,93 % en 1986, + 4 % en 1987). Cette croissance est attendue d'abord d'une poussée accentuée de l'investissement (passant de + 9 % à + 9,50 %). La consommation doit jouer un rôle « positif, mais non excessif », afin que les exportations puissent s'accorder au taux de croissance de la demande mondiale. Enfin l'inflation doit parvenir à ne plus être qu'à un seul chiffre (prévision : 8 à 9 %).

22. Evolution de la demande 1986-1987

(taux de variation en volume et en prix)

	1986		1987	
	Volume	Prix	Volume	Prix
Consommation privée	4,50	12,00	3,40	8,50
Consommation publique ^(a)	1,00	17,00	1,00	11,70
FBCF	9,00	12,00	9,50	10,30
Demande interne	6,31	12,65	4,42	9,35
Exportations	4,50	7,00	5,00	8,50
Demande totale	5,83	11,17	4,57	9,13
Importations	10,50	- 4,00	6,50	10,50
PIB (pm)	3,93	17,72	4,00	8,64

Source : Documents préparatoires Budget de l'Etat 1987.

(a) Sans l'achat de navires de guerre.

Selon les prévisions gouvernementales la balance des transactions courantes doit faire apparaître un excédent de 600 millions de dollars (à l'exclusion des transferts de la CEE). L'hypothèse est fondée sur un prix du baril de pétrole à 17 ou 18 dollars, une augmentation du prix en dollars du reste des biens importés de l'ordre de 5 %, un fléchissement de 2 % des termes de l'échange et le maintien à son niveau précédent des remises des émigrants.

23. Balance des transactions courantes 1986-1987

En milliards de dollars

	1986	1987
Exportations de biens et services	9,8	10,7
Importations de biens et services	10,1	11,5
Balance des biens et services	- 0,3	- 0,8
Transferts privés (remises des émigrants)	2,4	2,3
Revenus des capitaux	- 1,0	- 0,9
Balance des transactions courantes	+ 1,1	+ 0,6

Source : Documents préparatoires Budget de l'Etat 1987.

Pour aboutir à ces résultats il sera nécessaire de maîtriser le déficit budgétaire du secteur public administratif, réduit à environ 434 millions de contos, soit 8,9 % du PIB (contre 10,6 % du PIB en 1986). Si l'on y ajoute l'amortissement de la dette publique on atteint un pourcentage total de 12,6 % du PIB représentant les besoins de financements de l'Etat. Le gouvernement, pour en assurer la couverture, se propose de recourir le plus possible au marché financier à moyen et à long terme et non plus seulement à l'émission de bons du Trésor, afin d'éviter l'expansion des liquidités monétaires. Ces mesures financières, associées à un contrôle des taux d'intérêt, devraient conduire à une orientation préférentielle du crédit vers les secteurs productifs.

Il faut d'une part contrôler l'inflation à partir de ses bases intérieures, spécialement le rythme de la consommation publique, et, à un moindre degré, privée, d'autre part pratiquer une politique de taux de change qui ne crée pas de déséquilibres internes. Recourir systématiquement à la dévaluation pour pallier la difficulté de réduire les coûts unitaires de production, en visant à rétablir la compétitivité extérieure, conduit à de dangereuses récurrences, souvent observées dans l'histoire économique récente. Aussi le gouvernement se propose-t-il de faire accepter par les partenaires sociaux une politique salariale modérée. Les marges bénéficiaires des entreprises permettraient alors de financer l'investissement pour une croissance pour partie « auto-entretenu », donc moins dépendante des investissements extérieurs, qui sont très sensibles à la situation des facteurs de production dans le pays d'accueil.

L'opposition politique conteste les analyses et les pronostics du projet gouvernemental. Les points contestés les plus marquants sont les suivants.

Le projet de ralentissement et de contrôle de la consommation privée et publique lui paraît peu crédible. On table plutôt sur une croissance de la consommation, tant publique que privée, de l'ordre de 5 %, en s'appuyant sur le fait que le revenu disponible continuera de croître en termes réels et que l'inclination à consommer demeurera forte après les épisodes de rigueur dont les effets sur les particuliers se sont poursuivis jusqu'au début de 1986. Elle conteste l'évaluation du déficit réel du SPA pour 1986 et la prévision qui en est faite pour 1987 en l'absence de réformes profondes. Elle estime que les investissements sont surévalués, parce que tributaires, particulièrement dans le secteur public, de pesanteurs dans l'exécution qui ont fait que les programmes n'ont été réalisés, au mieux, qu'à 80 % en 1986. Or on ne peut espérer que la compensation vienne du secteur privé, dont les investissements devraient alors atteindre une croissance de 12 à 13 %.

Quant au commerce extérieur les critiques de l'opposition mettent en évidence les prévisions d'une baisse de 7,5 % à 5 % de l'expansion du commerce mondial, la CEE se maintenant à 6,5 %. Il y a donc peu de chance que les ventes portugaises trouvent des conditions extérieures particulièrement favorables. Dans le même temps la poursuite de l'abaissement des barrières douanières avec les pays de la CEE facilitera les importations ; la poussée sera forte vers les nouveaux marchés gardant un potentiel de consommation offert à la compétition. Une réponse portugaise adéquate à ce défi immédiat appelle une accélération de la restructuration industrielle et agricole.

Pour ce qui est de l'inflation les prévisions gouvernementales apparaissent optimistes, si l'on tient pour certain que le taux relativement bas de 12 % a été obtenu, pour l'essentiel, grâce aux conditions extérieures. Or il semble que le dollar ait atteint, au moins pour 1987, un plancher et que le prix du baril de pétrole risque de remonter légèrement.

On oppose aussi que la politique monétaire n'a pas été en 1986 véritablement anti-inflationniste, malgré les prises de position de principe

exprimées. Le stock d'actifs financiers liquides totaux (L) enregistré, à la fin du mois d'août, une croissance de 23,5 % par rapport à août 1985, tandis que l'agrégat monétaire M1 s'était gonflé de 34 % par rapport au cours des douze mois antérieurs. Les prévisions pour 1987 ne font pas état de mesures concrètes indiquant pourquoi la croissance de la masse monétaire s'infléchirait, sinon changerait de signe. Aussi une baisse du taux d'inflation à 8,5 % paraît problématique.

En ramenant les critiques à l'essentiel on peut dire que la question fondamentale porte sur le bon usage de l'aisance exceptionnelle née d'une conjonction, probablement courte, de facteurs particulièrement favorables. Certes on a utilisé une partie des surplus de la balance des paiements extérieurs pour alléger la dette. Certes le gouvernement, avec le soutien du Parlement, a décidé de ne pas répercuter la diminution du prix du pétrole dans les tarifs de ventes aux consommateurs, si bien que l'impôt sur les produits pétroliers a fourni au Budget des recettes très importantes, venant s'ajouter aux plus values de la TVA, mais dans l'esprit de l'ensemble des parlementaires, cela devait apporter une contribution considérable à l'assainissement du secteur public. Or ce ne fut pas à la mesure des espérances. Certes en 1987 les comptes extérieurs resteront sensiblement positifs bien au-delà des 600 millions de dollars annoncés, mais l'engagement plus avancé du Portugal dans l'organisation de l'Europe rendra les possibilités d'action moindres et les problèmes à résoudre plus urgents et contraignants. S'il faut choisir entre des analyses fondant des prévisions contrastées, nous préférons prendre en compte la version la moins optimiste.

Ouverture pour une prospective : les quatre dimensions de la mutation

L'attention doit se porter avec autant d'intérêt, sinon plus, sur l'évolution à moyen et plus long terme. En effet l'étude de la conjoncture immédiate n'a pas la même portée quand elle concerne une économie en régime de croisière, dont elle éclaire la navigation, que lorsqu'elle s'applique à un système en mutation politique, économique, sociale et culturelle, qui doit fixer ses propres objectifs.

C'est le cas du Portugal aux prises avec une véritable mutation qui, sans que s'effacent la mémoire et les marques de l'histoire, doit s'ouvrir à la modernité d'un nouveau développement partagé⁽³²⁾. Au-delà des logiques anciennes il s'agit bien de créer une « logique de dépassement » assurant la régulation de l'économie et de la société, à travers une nouvelle pratique politique et génératrice d'une culture nouvelle. Politique, économie et société, culture sont les quatre dimensions du développement.

(32) Nous entendons « mutation » dans le sens défini par G. Balandier : changement affectant l'ensemble d'une société appelant une nouvelle logique de régulation (voir G. Balandier, *Sociologie des mutations*, Paris, Anthropos, 1970).

Le politique : parachever la viabilité démocratique du pouvoir

La Révolution de 1974, au prix d'un apprentissage assez rude, a permis la mise en place d'institutions démocratiques stables dans leur principe fondateur. Il reste à assurer la stabilité politique du fonctionnement de ces institutions : conquérir la « gouvernabilité »⁽³³⁾. Les nombreux gouvernements qui se sont succédé depuis dix ans ont connu des existences brèves, sans pouvoir mener à bien un programme à moyen terme. Cette instabilité a frappé autant les gouvernements de coalition que les gouvernements minoritaires. Il semble que la conviction soit largement établie, dans la classe politique autant que dans l'opinion publique, de la nécessité d'aménager le fonctionnement des institutions pour garantir un espace de pouvoir suffisant à toute action gouvernementale représentative du suffrage démocratique, dans le cadre d'une alternance bien comprise.

Dans l'état actuel des choses cette alternance semble pouvoir s'exercer dans l'espace central du système politique, entre une droite démocratique et une gauche démocratique. Les débats sont déjà engagés, plus ou moins formellement, entre les formations politiques qui se sentent vocation à polariser le jeu de cette alternance, dont le président de la République est le garant et l'arbitre, conforté par l'expression du suffrage populaire. L'alternance suppose que se définisse un consensus national sur les grandes options fondamentales concernant la conception de l'Etat, le modèle de développement, les choix d'éducation et de société. La charte constitutionnelle doit garantir ces grandes options. Le nouveau consensus doit donc vérifier cet accord par les voies legalistes et en ajuster l'expression. L'échéance de 1987, qui permettra une révision de la Constitution, appelle des réponses touchant non seulement la plateforme du consensus à actualiser, mais aussi la définition d'un mode de scrutin engendrant des majorités viables au moins à moyen terme. Il s'agira de « compatibiliser les cycles économiques et les cycles politiques »⁽³⁴⁾.

L'économique et le social : à la recherche d'un style de développement spécifique et communautaire

Les ajustements conjoncturels qui ont ponctué l'histoire économique et sociale du Portugal au long des dix dernières années n'ont pas permis de résoudre quelques problèmes fondamentaux : d'abord la restructuration interne de l'économie en tenant compte des objectifs sociaux ; ensuite la mise en place du nouveau système de rapports avec le monde extérieur.

Quatre axes de travail paraissent revêtir une importance particulière : l'agriculture, l'industrie, le secteur public, l'éducation et la formation. Il s'agit chaque fois de déterminer des cheminements, à partir de situa-

(33) Entretien avec Guilermo Oliveira Martins, conseiller du président de la République, Lisbonne, 26 novembre 1986.

(34) Entretien avec João Cravinho, Lisbonne, 27 novembre 1986, député à l'Assemblée de la République.

tions difficiles, pour réaliser la modernisation nécessaire. Il ne semble pas que les transformations structurelles exigées puissent s'opérer autrement que par voie graduelle, donc par un « pilotage en finesse », utilisant au mieux des marges de manœuvre souvent étroites (ainsi dans le secteur public, en l'état actuel des choses, une proportion de 85 % du budget est bloquée par des dépenses difficilement modifiables ; il ne reste donc que 15 % soit 3 à 4 % du PIB, pour des actions volontaristes). Tous les outils existent pour mener à bien un retour à la planification à moyen terme ; mais elle devra prendre une forme souple : le tracé d'un cadre macro-économique où inscrire des programmes bien définis, ordonnés autour d'objectifs précis, dont les cohérences avec la ligne générale de développement soient établies. Une telle ligne de travail doit être proposée au gouvernement dans les premiers mois de 1987 ⁽³⁵⁾.

Les grands objectifs devraient s'inscrire dans la plateforme d'un consensus. Cela est d'autant plus urgent que les difficultés conjoncturelles ont rendu plus difficiles les changements structurels, qui exigent un support minimal de croissance. C'est en ces termes qu'il faut entendre la « chance conjoncturelle » de 1986-1987.

Mais l'avenir va poser des problèmes difficiles. Le plus redoutable, à moyen et long terme, sera probablement celui du chômage. Il est en rapport avec tous les éléments de l'économie. En premier lieu avec l'agriculture, dont la modernisation nécessaire conduira à une réduction de moitié dans les prochaines années de sa population active, sa fonction actuelle de « secteur-refuge » ne pouvant durer longtemps. Les industries traditionnellement exportatrices, notamment le textile, seront de plus en plus en compétition avec les nouveaux pays industrialisés du Tiers Monde, dans des conditions sociales inégales ; leur modernisation inéluctable s'accompagnera d'importantes pertes d'emploi. Parmi les services, le tourisme semble être le seul secteur en mesure d'embaucher. Enfin il n'est pas sûr que parmi les émigrés un certain flux ne soit amené à revenir vers le Portugal, plus grand qu'actuellement. Or devoir créer des emplois ne correspond pas à l'expérience sociale habituelle du Portugal. La formation professionnelle sera un atout précieux, mais ne doit pas être prise pour une panacée. Seule l'innovation technologique économique et sociale permettra de relever ce défi.

L'intégration européenne peut être une manière de jouer au mieux les chances du Portugal, mais on ne doit pas se dissimuler les obstacles à franchir. Le plus immédiat est la rigidité des interventions d'aide communautaire ⁽³⁶⁾. La Commission de l'économie, des finances et du Plan de l'Assemblée de la République a relevé, particulièrement dans ses derniers rapports, la façon dont les financements de la CEE s'adressant à des actions précises, exigeant un co-financement national, pouvaient aboutir à isoler des projets en les coupant de leurs compléments essentiels. Ainsi la Commission note qu'à mesure qu'augmentent les co-financements de la CEE pour la formation professionnelle de recyclage, le budget de l'Etat diminue de façon significative les

(35) Entretien avec João Ferreira do Amaral, directeur général du Plan, Lisbonne, 28 novembre 1986.

(36) Voir en particulier Michael Dauderstadt, *The EC's Pre-accession Aid to Portugal, A Critical Look*, in *Intereconomics*, March-avril 1986.

3. Les principales modalités d'intégration à la Communauté européenne

Elles varient selon les secteurs.

Modalités de transition pour l'agriculture : deux régimes

● Pour les *produits sensibles* (céréales, riz, lait et produits laitiers, viande de bœuf, de porc et de volailles, œufs, vin, glucose, lactose, ovalbumine, lactalbumine) : *transition en dix ans* à travers deux étapes :

— 1986-1990 : démantèlement du système de régulation étatique du marché, libéralisation de la formation des prix, application des standards de qualité européens, suppression progressive des subventions non admises par la CEE ;

— 1991-1996 : application progressive des prix de la Communauté pour aboutir à l'harmonisation complète ;

— suppression des droits de douane en 10 ans ;

— suppression des restrictions quantitatives dès l'adhésion, à certaines exceptions près.

● Pour les *autres produits* : *transition en sept ans*. Avec l'élimination progressive des droits de douane dans cette même période.

Modalités de transition pour l'industrie

Période de transition de sept ans pour l'abolition graduelle de toutes les barrières douanières. Suppression des quotas dans un délai maximal de trois ans, avec un régime spécial pour l'Espagne, où des restrictions sont maintenues pendant quatre ans concernant les textiles, le concentré de tomate, le liège et certains produits de la pétrochimie.

Modalités budgétaires et financements

Transfert à la Communauté des droits de douane dès l'adhésion ainsi que d'une contribution au budget communautaire en rapport avec la production nationale. Mais le Portugal se verra restituer une part dégressive de sa contribution pendant six ans (87 % en 1986, 70 % en 1987, 55 % en 1988, 40 % en 1989, 25 % en 1990, 5 % en 1991).

En outre le Portugal recevra des subventions de la CEE pour un montant de 700 millions d'Ecus entre 1986 et 1995 (assorties d'un co-financement national) pour moderniser son agriculture ; il pourra obtenir également des prêts de la Banque européenne d'investissement.

En matière de *fiscalité* : introduction de la TVA à partir du 1^{er} janvier 1986, de façon différenciée et progressive.

Circulation des capitaux : les règles communautaires s'appliqueront à travers une période transitoire de cinq à sept ans. Entre 1986 et 1990, libéralisation de l'investissement étranger direct.

Circulation des personnes : les travailleurs portugais circuleront librement dans les pays membres au bout de sept ans (dix ans pour le Luxembourg).

dotations pour la formation professionnelle de base qui n'est pas financée par la CEE.

La participation à la CEE exige un réexamen de la stratégie économique en termes géo-politiques. Les relations avec l'Espagne, déjà évoquées, illustrent cette problématique. Il est prévu de créer deux voies de communication transversales modernes d'accès direct à l'Espagne, alors que la modernisation des voies de transport a été jusqu'à présent nord-sud. Ces voies, pour être des axes de développement, doivent permettre cette réciprocité des échanges, qui a été évoquée le 25 octobre dernier, lors de la première rencontre entre les chefs de gouvernement espagnol et portugais, à Guimarães⁽³⁷⁾. L'Espagne aura à jouer des cartes très importantes dans le secteur agro-alimentaire, les produits espagnols risquant d'envahir le marché portugais. En contrepartie le Portugal dispose d'une tradition exportatrice industrielle plus ancienne, alors que l'industrie espagnole est plus fermée et que l'Espagne constitue un marché de 40 millions d'habitants⁽³⁸⁾.

Le culturel : du ressourcement intérieur à l'ouverture au grand large

Le culturel touche d'abord l'intérieur. Créer la nouvelle culture signifie accentuer l'effort d'éducation et de formation, à travers une restructuration répondant aux objectifs du développement économique et au projet de société. Dans les projections actuelles, sur vingt ans, de 1981 à 2001, le niveau d'éducation devrait évoluer selon les références suivantes :

- analphabètes : passeraient de 20,5 à 9,4 % ;
- personnes sachant lire et écrire sans plus : de 16,3 à 11,8 % ;
- niveau enseignement primaire : de 38,9 à 42,1 % ;
- niveau enseignement préparatoire : de 10,6 à 16,7 % ;
- niveau « enseignement secondaire unifié » : de 6,4 à 9 % ;
- niveau « 11^e et 12^e année » : de 3,5 à 5,5 % ;
- niveau professionnel moyen et supérieur : de 1,5 à 1,9 % ;
- niveau enseignement supérieur : de 2,1 à 3,2 %⁽³⁹⁾.

En l'an 2000 un pays ne pourra assumer son développement au sein d'une société industrielle avancée avec 63,3 % de sa population n'ayant pas dépassé l'enseignement primaire élémentaire. Si l'on veut éviter que « l'Europe soit à deux vitesses », avec un noyau très développé et une périphérie satellite, il faudra une égalisation, au moins tendancielle, du niveau des ressources humaines, chaque pays gardant son identité dans une culture communautaire du développement.

Le Portugal dispose à cet égard d'une chance particulière dans la nouvelle Europe. Sa culture est partagée par un vaste ensemble de

(37) Entretien avec José Amaral, conseiller du président de la République, 27 novembre 1986.

(38) Entretien avec Rui Vilar, directeur général de l'Union douanière et de la fiscalité indirecte de la CEE, Bruxelles, 29 octobre 1986.

(39) Communiqué par José Amaral.

peuples en Afrique et en Amérique Latine, dont le poids démographique est supérieur à celui de la francophonie. Les pays lusophones peuvent trouver dans le Portugal, grâce à la langue et des traditions historiques et culturelles avivées par de forts courants migratoires, la courroie de transmission qui facilite leurs relations économiques et politiques avec la Communauté européenne. Le Portugal à ce titre devrait avoir une place éminente dans le système de coopération nord-sud mis en place au sein des institutions européennes⁽⁴⁰⁾. Le « Petit poucet » de l'Europe pourrait y retrouver quelque peu l'âme d'Henri le Navigateur. La solidarité franco-portugaise pourrait se trouver renforcée par des perspectives de coopération, où les expériences complémentaires des deux pays donneraient lieu à des « programmes triangulaires » qui seraient prometteurs.

L'ouverture du Portugal à l'Europe est évidemment trop récente encore pour qu'il soit possible d'en établir un bilan. Les partenaires nouveaux et anciens de la CEE en sont à la période d'apprentissage d'une vie communautaire à douze. Elle ne peut avoir d'avenir que si elle tend, selon l'expression de François Perroux, au « développement réciproque ».

Remerciements

Je remercie vivement les hautes personnalités portugaises du monde économique, politique, universitaire, des institutions gouvernementales, de la Commission des communautés européennes qui ont accepté de m'apporter conseils et informations. Je dois y joindre l'Ambassade du Portugal en France qui m'a apporté une aide particulièrement précieuse pour l'orientation de mes études et la recherche des interlocuteurs compétents.

J'exprime ma vive reconnaissance à Monsieur le Président et aux membres de l'Instituto de Estudos para o desinvolvimento de Lisbonne, qui m'ont accueilli avec chaleur et accompagné avec efficacité.

R.C.

(40) Silva A., Jardim Gonçalves A., Oppenheimer J., Esteves M.-C., Dias M.-C., Gregorio M.-J., *A cooperação portuguesa : balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e do alargamento da convenção de Lomé III*, IED, Lisbonne, 1986.

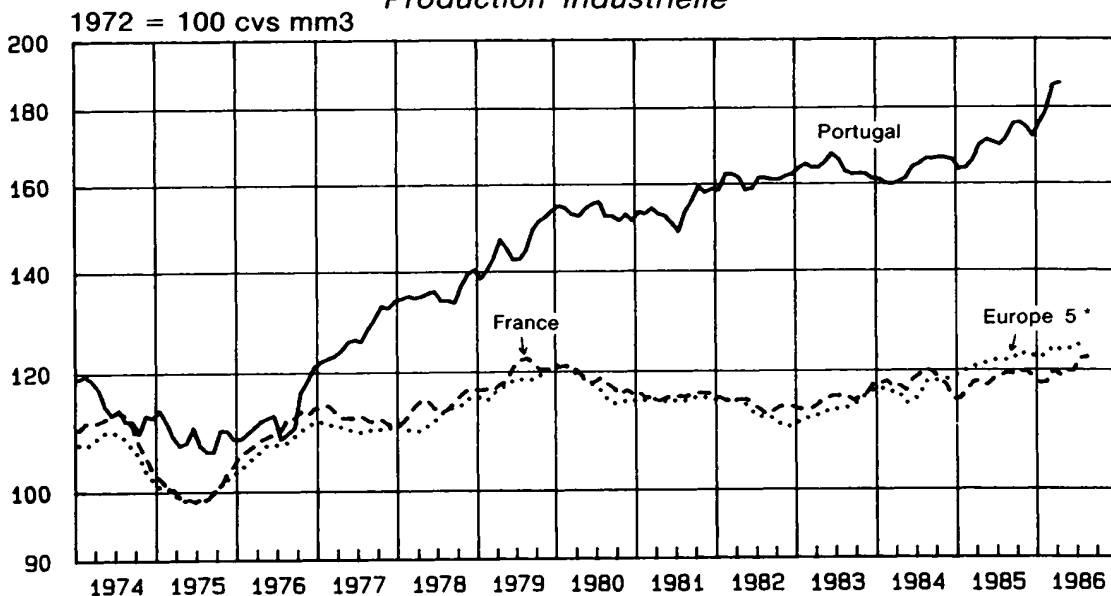
Références bibliographiques

- ANDRADE A. de : *Politica economica e finanças*, Coimbra, 1926.
- ARROTEIA J.C. : *A emigração portuguesa, suas origens e distribuição*, Biblioteca Breve, ICLP, Lisboa, 1983.
- AZEVEDO L. de : *Historia da expansão portuguesa no mundo*, Lisboa, 1937-1942 (2 vol.).
- BALANDIER G. ed. : *Sociologie des mutations*, Paris, Anthropos, 1970.
- Banco de Portugal : *Relatorios do conselho de Administração*, 1974-1985.
- Banco de Portugal : *Boletim trimestral*.
- BRUNEAU Th.C., DA ROSA V.M.P., MAC LEOD A. : *Portugal in Development-Emigration, Industrialization, the European Community*, University of Ottawa Press, 1984.
- BRUNEAU Th.C., MAC LEOD A. : *Politics in Contemporary Portugal : Parties and the Constitution of Democracy*, Lynne Rienner Publisher, 1986.
- BRUTO DA COSTA A., SILVA Manuela, PEREIRINHA L., MATOS M. : *A pobreza em Portugal*, Lisboa Caritas n° 6, octobre 1985.
- CAZE G., DOMINGO J., GAUTHIER A. : *L'Espagne et le Portugal aux portes du Marché commun*, Montreuil, Bréal, 1985.
- CONSTANCIO M.J., PIMPAO A., CARVALHO R. : *Uma estratégia para a industrialização portuguesa*, Lisboa, IED, Caderno n° 7, 1984.
- DAUDERSTADT M. : The EC's Pre-accession Aid to Portugal, A Critical Look, in *Intereconomics*, March-April 1986.
- IED ed. : *Conferência sobre políticas de desenvolvimento economico e social*, Caderno n° 10, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, 1985.
- IED : *Seminario sobre crescimento económico e dívida externa - o caso de Portugal*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, 1983.
- JANES CARTAXO R., SEQUEIRA DA ROSA N.E. : *Séries longas para as contas nacionais portuguesas - 1958-1985*, Banco de Portugal, Documento de trabalho n° 15, Lisboa, 1986.
- LANVIN B. et PRIETO F. : Les services, clé du développement économique ? in *Revue Tiers Monde*, t. XXVII, n° 105, janvier-mars 1986.
- LEITAO M.L., FREITAS V. : *Análise das disparidades salariais no pos 25 de abril*, Moraes Editores/IED, Lisboa, 1982.
- L'HYVER M.C. : Portugal, un marché à venir ? in *Economie et finances agricoles*, Espagne, Portugal, quelles opportunités ? Supplément au numéro d'août-septembre 1986.
- LOPES CARDOSO A. : Le Portugal, in MENDRAS H. et TAVERNIER Y., *Terre, paysans et politique - Structures agraires, systèmes politiques et politiques agricoles*, Paris, SEDEIS, Futuribles, 1970.
- MAGALHAES GODINHO V. : *L'Economie de l'empire portugais aux XV^e et XVI^e siècles*, Paris, 1969.
- MAXWELL K. ed. : *Portugal in the 1980's Dilemmas of Democratic Consolidation*, New York, Wesport, London, Greenwood Press, 1986.

- MEDEIROS F. da C. : Capitalisme et précapitalisme dans les campagnes portugaises de l'entre-deux-guerres, in *Etudes rurales*, Paris, juillet-septembre n° 67.
- OCDE : Etudes économiques Portugal, 1974 à 1986.
- OCDE : *Faciliter l'emploi des jeunes : Politique pour l'Irlande et le Portugal*, Document OCDE, 1984.
- PINTADO X. : Niveis e estruturas de salarios comparados : os salarios portugueses e os europeus, in *Analise social*, n° 17, Lisboa, 1967.
- ROUX B. : L'Agriculture portugaise : le Petit poucet de l'Europe verte, in *Economie et Finances agricoles*, Paris, avril 1986.
- ROUX B. ed. : Réforme et contre-réforme agraire au Portugal, numéro spécial, Revue Tiers Monde, tome XXIII, n° 89, janvier-mars 1982.
- RUI SILVA M. : Le rapport salarial dans les industries textiles et de l'habillement au Portugal, un *Secteur informel et industrialisation diffuse dans les nouveaux pays industriels*, Université des sciences sociales de Grenoble, 1985, Cahiers IREP.D., n° 9.
- Seminario internacional sobre desinvolvimento economico português num contexto internacional de mudança* (dezembro 1979), Moraes Editores/IED, Lisboa, 1981.
- SEVINATE PINTO A., AVILLEZ F., ALBUQUERQUE L., FRAZAO GOMES L. : *A Agricultura portuguesa no periodo 1950-1980*, IN-CMD-IED, Lisboa, 1984.
- SILVA Manuela ed. : *Portugal contemporâneo, problemas e perspectivas*, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, 1986, plus annexe statistiques.
- SILVA Manuela et al. : *Retorno, Emigração e desinvolvimento regional em Portugal*, Instituto de Estudos para o Desinvolvimento (IED), Lisboa, 1984.
- SILVA Manuela, SANTOS Anabela : *Rendimento e Riqueza disiguais*, IED, Lisboa, 1980.
- SILVA A., JARDIM GONCALVES A., OPPENHEIMER J., ESTEVES M.C., GREGORIO M.J. : *A cooperação portuguesa : balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e do alargamento da convenção de Lomé III*, IED, Lisboa, 1986.
- SOARES M. : *Le Portugal baillonné*, Paris, Calmann-Lévy, 1972.
- SOARES M. : *Portugal quelle révolution ?* Paris, Calmann-Lévy, 1976.

Diagrammes

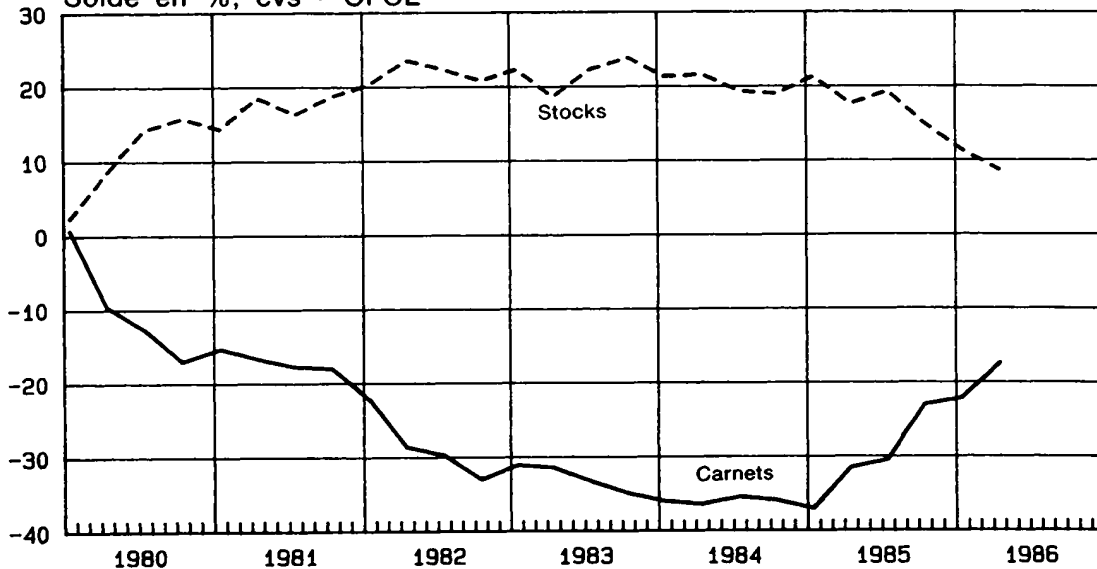
Production industrielle



* Europe 5 = RFA, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Belgique.

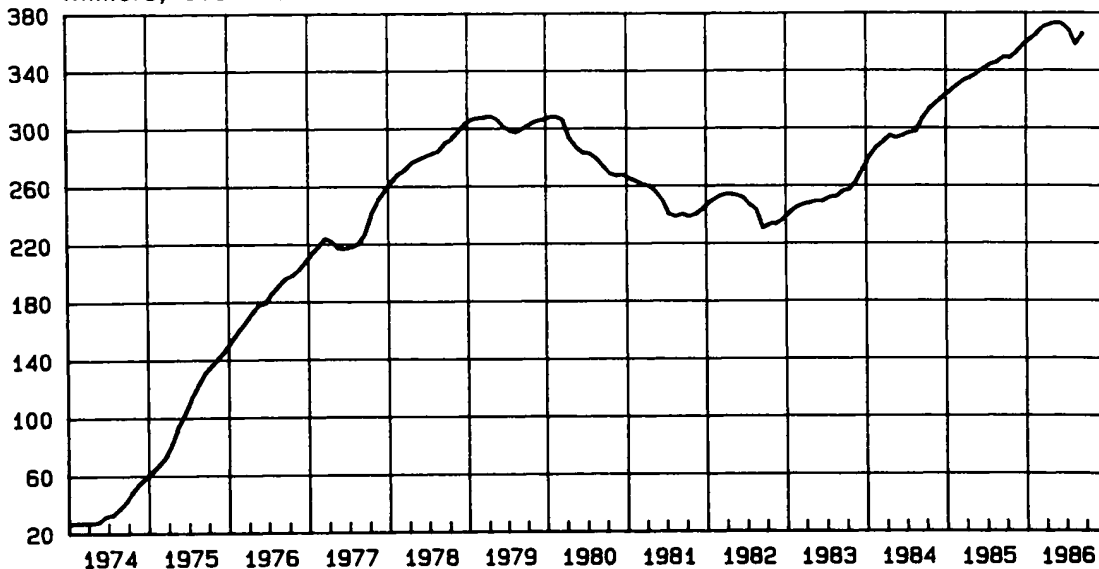
Carnets et stocks industriels manufacturières

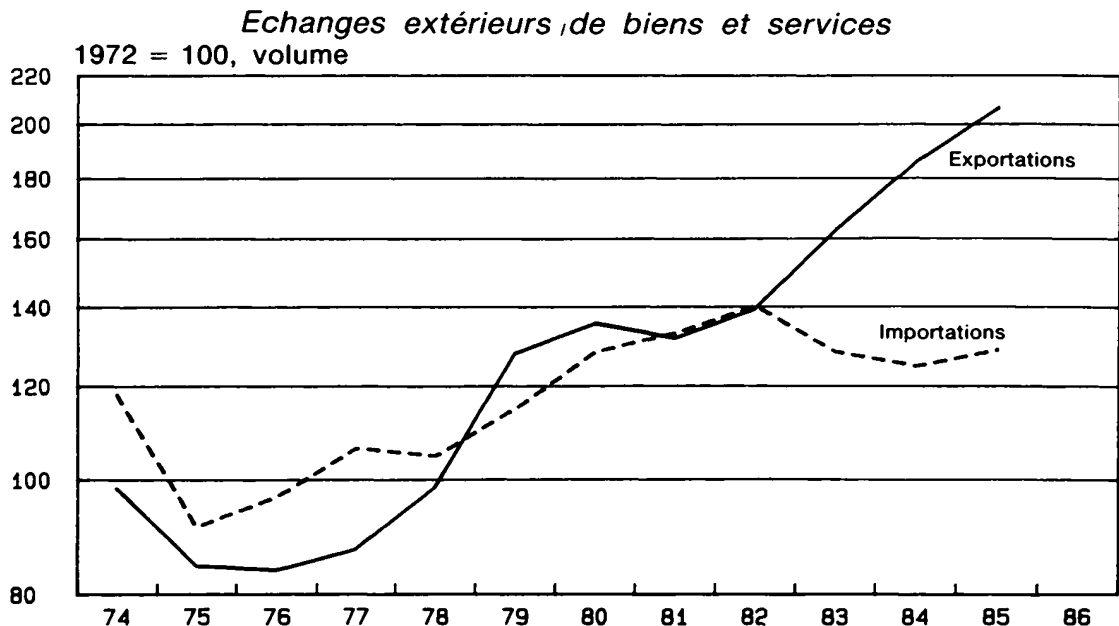
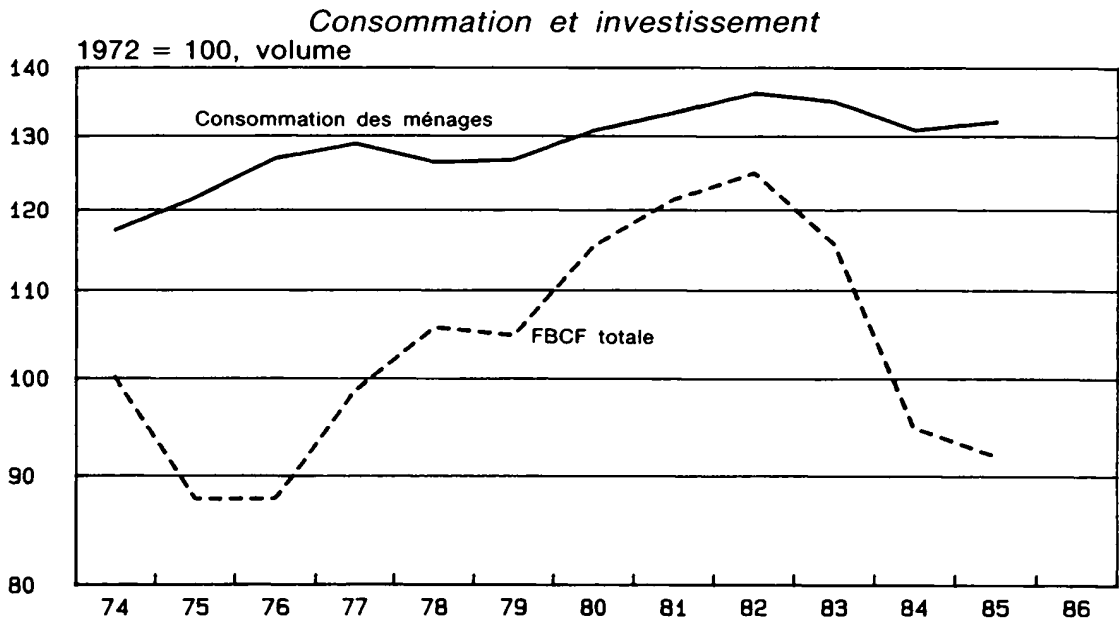
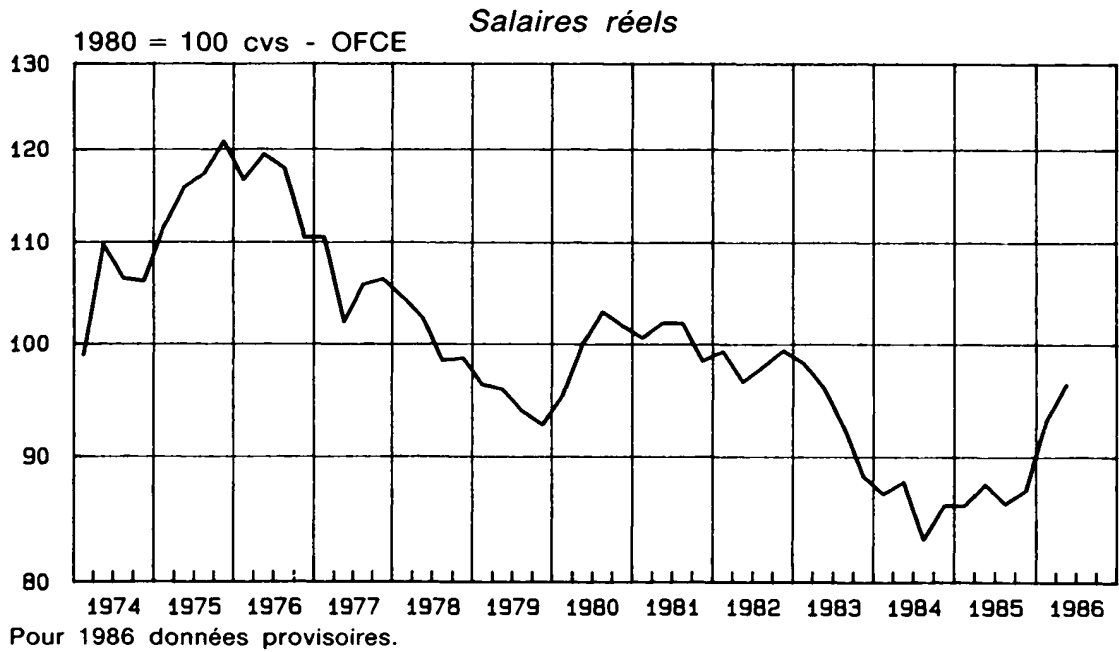
Solde en %, cvs - OFCE



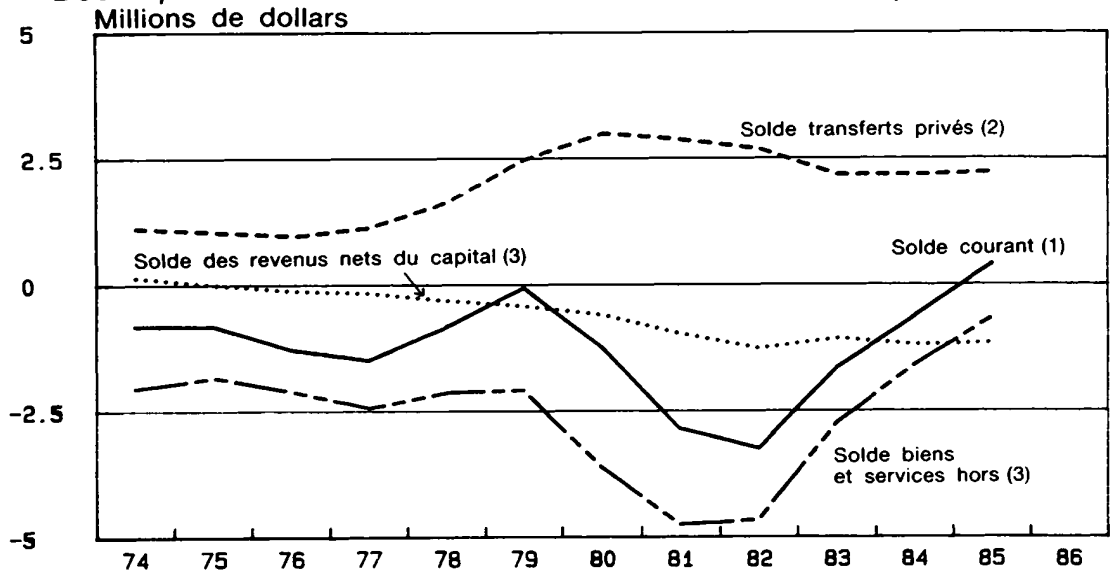
Chômage

Milliers, cvs - OFCE





Décomposition du solde courant de la balance des paiements



Cours du change de l'escudos

