

Le Portugal et l'adhésion à la CE

Dans ce numéro, nous commençons la publication d'une série d'articles de PAUL WILTGEN (co-auteur du livre "Letzebuerg de Letzebuenger? Le Luxembourg face à l'immigration" publié par l'ASTI aux Editions Binsfeld) sur l'adhésion du Portugal à la Communauté Européenne. Dans un premier article, l'auteur présente les positions des différentes formations politiques du Portugal à ce sujet et demande si l'intégration a été rendue nécessaire par des contraintes économiques. Dans un second et troisième articles, que nous publierons ultérieurement, il analyse l'état et le fonctionnement de l'économie portugaise pour revenir ensuite sur les détails du traité d'adhésion et ses conséquences.

INTRODUCTION

Les traités de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne à la Communauté Européenne (CE) ont été signés le 12 juin 1985 à Lisbonne et à Madrid. Ces traités doivent être ratifiés par les organes législatifs des Etats membres avant le 1er janvier 1986, date prévue de leur entrée en vigueur. La discussion parlementaire au Luxembourg vient d'avoir lieu à la mi-octobre.

Dans l'article qui suit, nous nous limiterons essentiellement au cas du Portugal qui intéresse le plus les Luxembourgeois.

Les deux pays ibériques deviendront en même temps les 11e et 12e membres de la CE. Cependant ces adhésions constituent à bien des égards des cas différents, tout aussi bien pour des raisons internes qui ont poussé ces états à se porter candidats que pour les dix membres actuels, surtout parce que les économies de ces pays sont d'un ordre de grandeur différent.

Rappelons aussi que le gouvernement portugais avait introduit sa demande d'adhésion le 28 mars 1977, trois mois avant celle de l'Espagne. Le traité d'adhésion aurait sans doute pu être conclu plus rapidement, mais la Commission n'a pas voulu créer de précédent qui, appliqué à l'Espagne, lui serait revenu cher, dans la mesure où, par exemple, l'agriculture et la pêche espagnoles auraient alors bénéficié de soutiens et de concessions énormes.

POURQUOI LE PORTUGAL A-T-IL VOULU DEVENIR MEMBRE DE LA CE?

Il faut distinguer la volonté politique d'adhérer des contraintes économiques qui peuvent avoir poussé le Portugal à s'intégrer à la CE. En ce qui concerne le niveau politique, il est nécessaire de prendre en considération l'histoire des différentes formations politiques portugaises.

Rappelons qu'un coup d'Etat militaire, la "révolution des œillets", a mis fin, le 25 avril 1974, à presque 50 ans de dictature corporatiste de Salazar. Les partis politiques indépendants ont une origine récente, à part le parti communiste (PCP), le seul à avoir mené depuis toujours la lutte contre la dictature à l'intérieur du pays.



Le parti socialiste (PS) de Mario Soares a été constitué - fait significatif - à Bad Munstereifel en RFA, en 1973 par des intellectuels exilés, en grande partie des avocats. Les trois formations politiques de poids à la droite du PCP ont d'ailleurs toujours été appuyées, après la révolution, par des partis frères européens. Il s'agit, à côté du PS, du parti social-démocrate (PSD) qui s'est entretemps mué en un parti libéral de droite, et des démocrates-sociaux (CDS), le parti conservateur.

Ces 3 partis n'ont jamais développé de vision de l'avenir du Portugal en dehors de la CE, même si leurs approches ont été assez différentes.

Seul le PCP, ainsi que la plus grande confédération syndicale (CGTP-Intersindical), étroitement liée au PCP, étaient et restent opposés à l'intégration. Ils partagent un point de vue plus nationaliste. En effet, à leur avis, le Portugal ne restera plus souverain de tous ses actes après l'adhésion; il devra se soumettre à la législation communautaire et à l'évolution de celle-ci, où priment les intérêts des grandes nations et des grandes firmes au détriment d'un petit pays comme le Portugal. La position du PCP, partisan d'une démocratie populaire dont la construction deviendrait difficile voire impossible avec l'intégration, comprenait donc à la fois des considérations politiques et économiques.

La "contre-proposition" du PCP prévoyait la continuité de la souveraineté portugaise et préconisait des liens économiques sélectifs, sur la base d'avantages mutuels, avec d'une part les anciennes colonies qui entretemps connurent un régime socialiste (mais qui aurait financé le commerce avec ces pays en voie de développement, vu les moyens limités du Portugal?) et avec les pays socialistes d'autre part.

Jusqu'à ce jour le PCP défend le point de vue que le développement politique et économique du Portugal peut se faire d'une manière quasi autonome, en dehors de la CE.

Le PS par contre, de même que la seconde confédération syndicale (UGT), qui est proche du PS et du PSD, voyaient l'adhésion surtout sous un aspect politique. Après des tergiversations à l'intérieur du parti pendant la période révolutionnaire qui empêchaient que l'adhésion n'entrât dans le programme du parti en 1974 (ce ne fut le cas qu'en 1976), le PS considérait la CE comme une instance à travers laquelle l'union des partis socialistes européens pourrait réaliser une Europe démocratique et socialiste. L'appartenance à la CE devait aussi stabiliser la jeune démocratie portugaise, encore en proie à des dangers totalitaires de gauche ou de droite. Il faut relever ici que le PS est notoirement anti-communiste et un parti plus à droite, plus atlantiste et plus pro-américain que par exemple le parti socialiste espagnol. Le PS croyait donc à la prépondérance du politique sur l'économique.

Par la suite sa position s'est modifiée en ce sens que des considérations économiques prenaient le devant. En effet, après avoir convaincu la Commission de la CE et les Etats membres de la nécessité politique de l'intégration, le PS au pouvoir de 1976 à 1978, devait négocier les modalités d'adhésion. Mais ce n'est qu'à partir de son programme de 1980 que le PS, alors écarté du pouvoir, posait des conditions à cette adhésion

allant au-delà de celle, antérieure, de recevoir des compensations des fonds de la CE pour accélérer le développement. De nouveau au pouvoir en 1983, le PS est devenu un interlocuteur plus exigeant de la commission.

Pour le PSD, le CDS et les grandes associations patronales l'adhésion avait des aspects politiques et économiques. Elle leur servait d'argument de politique intérieure en ce sens qu'à leurs yeux l'adhésion exigerait que l'ordre social portugais, viré à gauche après la révolution avec les nationalisations et une législation sociale favorable aux travailleurs, devrait être libéralisé. La CE signifiait pour eux l'Europe de la libre entreprise. Il fallait y entrer aussi vite que possible. Leurs responsables politiques, une fois au pouvoir, parlaient d'une adhésion encore possible pour le 1er janvier 1983!

En même temps, ce camp politique et économique considérait que l'économie portugaise, pour se développer, avait besoin d'un grand marché. Leurs idées au sujet du développement étaient donc à l'opposé de celles du PCP, qui prônait la fortification du marché intérieur et qui ne voulait pas faire du Portugal un pays totalement dépendant des exportations. Dans ce domaine, le PS occupait une position médiane accordant autant de poids aux industries de base indigènes qu'aux industries spécifiquement exportatrices.

Par la suite, la position du centre-droite et des patrons s'est modifiée elle aussi. Il faut se demander d'ailleurs, pourquoi ce revirement n'a pas eu lieu plus tôt, vu le fait que les électeurs de ces partis resp. les membres des associations patronales se recrutent surtout dans un milieu rural arriéré resp. parmi les producteurs de petites entreprises utilisant un matériel et des méthodes désuets. Est-ce que ce sont des considérations politiques qui ont dicté ce revirement: il fallait adhérer aussi rapidement



Hier können Sie nur einkaufen, Sie können nicht verkaufen!

"links", Juli/Aug. '85

que possible pour pouvoir changer l'ordre social sous la couverture de l'intégration; après on pourrait toujours voir? Ou est-ce que ce sont les intérêts de la partie la plus dynamique et relativement compétitive des industriels, des commerçants et des agriculteurs qui prédominaient à l'intérieur de ces partis et associations? Ceci expliquerait aussi pourquoi des études d'impact sur l'adhésion n'ont pas été entreprises et pourquoi les études relativement approfondies du PCP n'ont pas été discutées.

Les réserves émises par le centre-droite après la nouvelle arrivée au pouvoir du PS (alors que le PSD était lui-même membre de la coalition!) ont accru la pression sur celui-ci et ont dû faire du Portugal un interlocuteur plus ferme vis-à-vis d'une Commission qui croyait l'adhésion portugaise "facile", c.-à-d. faisable sans trop d'exceptions à l'acquis communautaire. Grâce à sa position critique, le centre-droite pourra mieux se défendre lorsque les conséquences désagréables de l'adhésion se feront sentir pour sa clientèle.

Toutefois, malgré les réserves de toutes parts, il n'est pas exclu que le PCP, d'ailleurs déjà fortement implanté électoralement et syndicalement (15,5% des votes aux élections parlementaires d'octobre 1985), profitera le plus des suites négatives de l'adhésion pour les Portugais.

En résumé, nous pouvons dire que le choix initial d'adhérer à la CE n'a pas été le résultat d'une analyse économique détaillée, mais un choix d'ordre politique, fait par une classe dirigeante qui ne voulait pas ou ne pouvait pas ébaucher d'autres grands projets pour l'avenir du Portugal.

LE PORTUGAL A-T-IL DU ADHERER A LA CE?

Pendant l'ancien régime, le Portugal formait avec ses colonies la "zone escudo" dans le cadre de laquelle se déroulait une grande partie de son commerce extérieur, même si les colonies, avec 13,5 millions d'habitants, ne constituaient pas un marché énorme. Mais le Portugal y trouvait une source de matières premières bon marché et un débouché pour ses produits d'exportation qui n'avaient pas à affronter les exigences de qualité des marchés des pays développés. Toutefois, la part des exportations vers les colonies est tombée entre 1960 et 1972 de 25% à 15%, alors que la part de celles vers les pays de l'AELE* (en anglais: EFTA), notamment vers la Grande-Bretagne, et les pays de la CE a augmenté de 44% à 60%. La dépendance du Portugal des marchés de la Grande-Bretagne (24%) était devenue importante. L'origine de ces liens se trouve d'ailleurs déjà au temps de la Renaissance et longtemps l'Anglais représentait pour le Portugais l'étranger en soi. Ces relations particulières avaient déjà amené Salazar à rejoindre la Grande-Bretagne dans l'AELE (à la différence de l'Espagne qui n'en est pas devenue membre). Or en 1972, les Anglais devenaient à leur tour membre de la CE, ce qui menaçait le Portugal de devenir un "pays tiers" et d'être soumis à des barrières douanières plus élevées pour ses exportations en Grande-Bretagne. C'est la raison pour laquelle le Portugal conclut en 1972 avec la CE un traité de libre échange de produits industriels qui était plus avantageux pour lui que les traités conclus au même moment par les autres pays de l'AELE avec la CE. Ce traité

s'approchait donc le Portugal de la CE. Aujourd'hui quelque 60% des exportations portugaises se dirigent vers la CE.

D'autres facteurs ont contribué à rapprocher le Portugal et l'Europe occidentale. La modernisation de certaines infrastructures et branches industrielles entreprise par Marcelo Caetano, le dauphin de Salazar, et les guerres coloniales qui dévorèrent environ la moitié du budget pendant les années 60, ont rendu nécessaire le recours aux capitaux étrangers et donc une certaine ouverture du pays. Le Portugal a commencé à développer son secteur du tourisme pour attirer des devises; l'émigration, autrefois orientée vers l'Amérique, s'est redirigée vers l'Europe, avec 1 million (!) de Portugais allant travailler en France.

D'autres considérations plaident pour l'intégration se situent plutôt au niveau du choix de politique économique. Un pays comme le Portugal avec un petit marché intérieur, dépourvu d'une partie des matières premières nécessaires par la perte de ses colonies, sans recherche et sans développement technologiques propres, en manque de capitaux, peut-il se développer par ses propres forces ou a-t-il besoin de stimuli externes? Ou bien l'entourage de partenaires économiquement beaucoup plus forts rend-il le développement impossible et l'adhésion ne fait-elle qu'ouvrir le marché intérieur portugais aux grandes firmes européennes?

Les défenseurs de l'intégration argumentaient que, même avec des désavantages compétitifs initiaux, il fallait rattraper le train de l'Europe, sinon l'écart entre le Portugal et l'Europe se creuserait de plus en plus et le Portugal retomberait au niveau des nations du tiers-monde. A cet argument on peut riposter que les autres pays de l'AELE n'ont pas voulu se lier plus fortement à la CE que par des traités de libre échange et que jusqu'ici ils ont mieux traversé la crise que les pays de la CE. Actuellement ces pays songent à participer à la création d'un "marché intérieur" et à des projets de recherche comme Eureka, sans qu'il faille pour autant s'attendre à de nouvelles demandes d'adhésion à la CE. La question est donc de savoir si l'organisation particulière de la CE transmettra au Portugal les impulsions nécessaires à son développement, impulsions dont les autres pays de l'AELE n'ont plus besoin. Les protagonistes de l'adhésion ont espéré en particulier que le Portugal pourrait bénéficier des fonds importants de la CE.

En somme, on constate que le Portugal s'est rapproché de l'Europe, AELE ou CEE, depuis les années 60 par des évolutions qu'il ne maîtrisait que partiellement. Mais de là à franchir le pas vers une intégration à part entière constitue un choix qui peut être justifié par une certaine théorie économique mais non par des faits empiriques.

(à suivre)
Paul Wiltgen

Note: *AELE: "Association Européenne de Libre Echange", fondée en 1959 pour faire contrepoids à la CEE et regroupant l'Angleterre, la Norvège, la Suède, le Danemark, l'Autriche, le Portugal et la Suisse.