

Le Portugal et l'adhésion à la CE (II)

Dans le dernier numéro de "forum" Paul Wiltgen a exposé les raisons qui peuvent avoir poussé le Portugal à adhérer à la Communauté Européenne. Dans le présent article l'auteur analyse les problèmes de l'économie portugaise et les différentes mesures de politique économique prises par les gouvernements successifs. Les conséquences de l'adhésion sur les différents secteurs de l'économie du Portugal et sur ses relations avec l'Espagne seront discutées dans un troisième article que nous publierons dans le prochain numéro.

L'économie portugaise

De l'empire colonial qu'il avait constitué au temps où il se partageait, pour ainsi dire, le monde avec l'Espagne, le Portugal était en perte de vitesse déjà depuis des siècles. D'abord il avait été dépassé par le Royaume-Uni avec lequel il avait dû passer des traités léonins. Ne restaient au XXe siècle que quelques colonies avec lesquelles il formait un vase clos. Salazar, dictateur provincial, voulait maintenir une société rurale au Portugal. Il ne voulait pas d'industrialisation pour son pays ni, à plus forte raison, de politisation, de syndicats ouvriers ou d'urbanisation, en un mot, pas de société de consommation qui en découlerait. D'abord les possibilités d'investir n'étaient accordées qu'au compte-gouttes, ce qui permit cependant à quelques familles de constituer de véritables empires industriels et financiers - à l'échelle portugaise. Toutefois, après la seconde guerre mondiale, cette politique de freinage changea quelque peu: l'Etat entreprit des travaux d'infrastructure. Pourtant à partir des années soixante, ces ébauches de modernisation s'avéraient déjà insuffisantes et la qualité de la vie en souffrait beaucoup. En effet, à partir de cette période le Portugal connut une phase de croissance rapide et désordonnée, vu le vide que la politique économique antérieure avait laissé au lieu de préparer le pays à la modernisation. Celle-ci se limitait d'ailleurs à une frange de terre le long du littoral, s'étendant de Porto au nord à Lisbonne au sud.

Pendant cette période de boom l'agriculture quant à elle stagnait. En effet, les prix de vente qu'on imposait aux producteurs pour maintenir à un niveau très bas le coût de la vie urbaine, étaient tellement dérisoires que les agriculteurs ne voyaient pas d'intérêt à augmenter leur production. Certains produits traditionnels comme les sardines, le porto et le liège pouvaient être exportés à bon marché. Le boom des régions côtières y attirait donc la population rurale, si elle ne fuyait pas la campagne vers les pays d'émigration ou si elle n'était pas recrutée pour les guerres coloniales.

Malgré la diminution de la population rurale le mode de production ne changeait pas. Au nord du pays domine toujours le système des petites parcelles qui ne permettent au paysan que de subsis-

ter, mais non pas d'alimenter le marché. Au sud d'immenses propriétés qui recrutent des journaliers sont partiellement laissées en friche: il est préférable d'y récolter le liège ou d'autres produits cultivés extensivement et exigeant peu d'investissement, et de placer son argent à la banque ou à la bourse. Depuis une décennie la production agricole est en léger recul (quand on ne tient pas compte de la production forestière), alors que la population a augmenté à cause du reflux des "retornados", anciens résidents portugais des colonies (environ 0,7 million de personnes retournées). En plus l'émigration s'est



in: TAZ

arrêtée au cours de la première moitié des années 70 et a même fait place à la rémigration. Ainsi plus de 50% des produits agricoles doivent être importés, ce qui est énorme pour un pays supposé être un pays agricole (avec 27% de la population active en agriculture) et contribue à augmenter les problèmes de balance commerciale.

La constitution des grands groupes industriels, la relance des années 60, l'entrée de capitaux étrangers comme l'habillement (le textile assure actuellement 30% de l'emploi industriel!) ou le matériel électrique ou électronique, - ce qui a d'ailleurs fait changer totalement la structure des exportations - , ne signifie pourtant pas que le niveau de développement du secteur industriel se trouve désormais au niveau des pays de la CE. Même dans les secteurs modernes les salaires restent bas, c'est-à-dire qu'on y préfère des techniques employant beaucoup de main-d'oeuvre plutôt que des machines modernes qui coûtent relativement cher. D'autres secteurs restent centrés sur le marché intérieur relativement protégé par des droits douaniers ou des barrières non tarifaires. Parmi

ceux-ci il y a une myriade de petites entreprises artisanales avec un équipement archaïque, sans connaissance de marketing et sans organisation rationnelle.

Sans doute la crise des années 70 freinant les exportations et augmentant le prix des importations, surtout des matières premières, sans doute la perte des colonies et plus tard la stagnation des envois de devises par les émigrants ont empêché le Portugal de conclure la deuxième révolution industrielle, mais il y a aussi que l'Etat dispose depuis 1975, après la nationalisation des grands groupes industriels et financiers, d'un grand potentiel économique, surtout dans le domaine des industries de base. Les gouvernements successifs (16 depuis 1974!) n'ont pas su développer une politique industrielle coordonnée pour les entreprises publiques afin de fortifier le tissu industriel portugais. Ils n'ont même pas pourvu ces entreprises de directions qualifiées.

La crise au Portugal a encore tendance à s'accroître vu les contraintes économiques qui lui sont propres et que nous exposerons au chapitre suivant. Si le chômage, avec officiellement 11% (inofficiellement on parle de 15%) n'est pas encore aussi élevé que celui de l'Espagne par exemple (22%), cela est dû au fait que les travailleurs, surtout ceux des entreprises publiques, sont mieux protégés légalement contre les licenciements (mais en fait il s'agit parfois d'un chômage camouflé). En plus, quelque 150.000 travailleurs (4% de la population active) gardent leur travail mais ne sont plus payés du tout ou sont payés avec des mois de retard. Qu'ils ne désertent pas leur poste de travail s'explique par le fait que la couverture par les indemnités de chômage est très faible (seulement 11% des chômeurs en reçoivent). La crise a eu comme effet que les salaires restent toujours très bas et sont de l'ordre de 8.000 Flux en moyenne! Ils se situent très souvent tout juste au-dessus du salaire minimum. A cause d'une inflation de 20 à 30% par an les salaires réels, après de fortes hausses consécutives à la révolution, sont retombés au niveau de ceux sous l'ancien régime. La misère et la faim ont fait leur entrée dans les villes, alors qu'autrefois elles étaient reléguées à la campagne. Actuellement les ouvriers qui habitent la campagne s'en tirent mieux s'ils gardent un potager qui leur fournit des vivres.

Salaires

Coût salarial par heure	
16% du coût salarial de la RFA	
Salaire moyen	8 000 F
Salaire minimum (industrie)	6 500 F
Pouvoir d'achat (estimation)	
42% du niveau de la CE	
Inflation	29,3% (1984)
Chômage (estimation)	15%

(données pour 1983 resp. 1984)

L'Etat et l'économie portugaise

L'aggravation des déficiences de l'économie portugaise pendant la dernière décennie fait surgir la question de l'action de l'Etat dans ce domaine. Celui-ci a eu affaire, après la révolution, avec un endettement extérieur croissant, causé par le quadruplement de la facture pétrolière, le recul des recettes du tourisme et des émigrés (qui en 1973 couvraient encore 45% des importations). La situation s'était détériorée de telle façon qu'il fallait avoir recours au Fonds Monétaire International (FMI) en 1977 et 1978. Les socialistes au pouvoir durent alors imposer une politique d'austérité en freinant la consommation par une limitation des augmentations salariales et des restrictions de crédit, afin de réduire les importations. Pour aider à retrouver la compétitivité extérieure, qui avait souffert de la forte augmentation des salaires après la révolution, une dévaluation mensuelle "rampante" était instaurée, après une première dévaluation sèche de 15% en début 1977 qui n'avait donné lieu qu'à des comportements spéculatifs. Les exportations reprirent, ainsi que l'arrivée des touristes et de l'épargne des émigrés, le Portugal étant redevenu "stable". Mais finalement ce n'était qu'un problème de balance des paiements qui était résolu à travers une politique d'austérité et la vente de réserves en devises et d'une partie du stock d'or dont la partie restante était hypothéquée à 50%. Les problèmes structurels dus en partie à un appareil productif vétuste n'étaient pas résolus. Les industries exportatrices à elles seules ne suffisaient d'ailleurs pas à relancer l'économie portugaise vu leur poids relativement faible dans l'économie du pays.

Si l'on sait en plus que la reprise intérieure tout comme les exportations nécessitent un fort pourcentage d'importations en machines et en matières premières, il devient clair que le Portugal se trouve devant le dilemme suivant: stagnation de l'économie ou endettement extérieur. Depuis le début de la crise la politique économique portugaise a oscillé entre ces deux maux. Ainsi, après le redressement opéré par les gouvernements socialistes les rênes ont été relâchées à partir de 1980 par les gouvernements de centre-droite afin de stimuler la croissance. Avec comme résultat que les socialistes, de nouveau au pouvoir en 1983, durent entreprendre une nouvelle politique d'austérité et faire appel au FMI. Les experts des problèmes portugais sont d'accord pour dire ce qui manque: c'est une politique économique à long terme qui doit remplacer les perpétuels revirements de cap.

Les gouvernements successifs n'ont pas su mettre en oeuvre une politique industrielle qui fortifie le tissu industriel et rende le Portugal plus indépendant de certaines importations auxquelles il pourrait subvenir. Dans ce contexte il faut rappeler le rôle qu'auraient pu jouer les entreprises publiques. Il n'y a pas eu, à part quelques projets d'infrastructure, de politique régionale pour rééquilibrer le pays. L'agriculture a été complètement négligée: au sud parce que c'étaient des communistes qui avaient exproprié les anciens gros propriétaires pour établir des coopératives, au nord parce qu'il aurait fallu beaucoup d'efforts pour réorienter la multitude de petits paysans traditionalistes et déjà âgés. Le ministère de l'agriculture ne dispose d'ailleurs pas des services techniques développés et décen-

tralisés qu'il faudrait pour cette tâche. Des appuis financiers n'ont pas été accordés (sauf les traditionnels subsides aux prix), alors que par la modernisation de l'agriculture une bonne partie des importations auraient pu être supplantées par une production propre avec des effets positifs pour les secteurs industriels en amont et en aval.

Les finances publiques

L'action monétaire et budgétaire de l'Etat portugais concerne évidemment les impôts et les dépenses d'une part, mais aussi la politique qu'il impose aux entreprises publiques et au secteur financier nationalisé d'autre part.

Une première caractéristique de l'action étatique au Portugal est son manque de transparence. Ainsi l'évolution réelle du budget s'éloigne fortement des prévisions. Les dépenses et recettes ne sont pas toutes comptabilisées; c'est le cas pour les dépenses de certains services et fonds publics et pour les arriérés au Fonds d'Approvisionnement (subsides aux prix de produits essentiels) et au Fonds de Garantie des Risques de Change (pour les emprunts extérieurs des entreprises publiques). La banque centrale - Banco de Portugal - doit compenser ses réévaluations du stock de l'or et une partie de son bénéfice avec les dettes de l'Etat envers elle. L'affectation d'une partie des emprunts publics est peu claire. C'est encore à travers l'intervention de la Banco de Portugal que l'Etat prélève un "impôt inflationnaire": en accord avec le gouvernement la banque centrale fixe les taux d'intérêt débiteurs et créditeurs de façon que, compte tenu du taux d'inflation élevé (30% en 1984) et des impôts perçus sur les intérêts (20% de ces derniers), on arrive à un rendement réel négatif pour les déposants. C'est-à-dire que, par le jeu de l'inflation, la dette de l'Etat diminue au détriment des déposants qui reçoivent un rendement réel négatif mais aussi au détriment

Population	10.15 millions
Produit Intérieur Brut (par tête)	120.000 F 26% du niveau moyen de la CE
Population active:	
dans l'agriculture	26.7%
dans l'industrie	35%
dans les services	38%

Part de l'agriculture et de la pêche dans le PIB	9.3%
Dettes extérieures	15 milliards \$ 80% du PIB
Service des dettes	2.2 milliards \$
déficit du secteur public	16.5% du PIB

(données pour 1983 resp. 84)

des banques qui doivent entretenir des réserves auprès de la banque centrale et qui sont forcées, à cause du plafond des crédits qui leur laisse d'amples liquidités, d'investir dans des bons du trésor qui ont un rendement réel négatif.

Les dépenses de l'Etat constituent 50% du Produit Intérieur Brut (PIB), un pourcentage qui est au-dessus de ceux des pays de la CE. L'Etat procède donc à une gigantesque redistribution du revenu national et limite en même temps la disponibilité de capitaux pour l'investissement privé et la consommation.

Depuis l'époque des gouvernements de centre-droite (1980-1983), l'Etat a refusé des crédits budgétaires aux entreprises publiques qui en plus ont toujours été forcées de vendre leurs produits à des prix sociaux, c'est-à-dire au-dessous du prix de revient. Par conséquent celles-ci ont dû s'endetter à l'étranger: leur dette a monté vertigineusement de 1,9 mia. en 1978 à 7,3 mia. en 1983. L'Etat, pour sa part, s'est endetté à l'extérieur. Cette dette extérieure, due presque exclusivement à l'Etat et aux entreprises publiques, s'élevait à 15 mia. fin 1984, ce qui impliquait des remboursements de l'ordre de 1,3 mia. par an, l'équivalent de 1/4 du produit des exportations de biens, du tourisme et des recettes d'émigrés. Par rapport au PIB, le service des dettes constitue le double de ce que doivent rembourser des pays comme le Mexique, le Brésil ou l'Argentine. L'endettement global, extérieur et intérieur, de l'Etat portugais est avec 17% du PIB de quelques pourcents supérieur à celui de la Belgique ou de l'Italie (13,4% et 11,4%).

Comment remédier à cet état de choses? On pourrait étendre les recettes et/ou comprimer les dépenses de l'Etat. En ce qui concerne les recettes, on constate que, exprimées en pourcentage du PIB, elles sont inférieures à celles des pays de la CE. Mais il faut remarquer qu'à un revenu moyen aussi bas que celui du Portugal, il est difficile d'élever le taux d'imposition. Il s'agit plutôt d'effectuer une réforme fiscale vu qu'aujourd'hui les impôts sont surtout des impôts indirects et qu'une partie des contribuables réussissent à déclarer un revenu minimal, alors que les salariés ne peuvent pas se soustraire à l'imposition.

En ce qui concerne les dépenses (50% du PIB), on remarque que la bureaucratie d'Etat, les forces de



in: La Croix 14.8.75

L'ordre, la justice et la défense nationale exigent une part plus importante du PIB que dans les pays de la CE. Ceci tient au fait que l'appareil d'Etat, mis en place par l'ancien régime qui veillait à tout, était donc assez bien étoffé et a été repris tel quel, sans être rendu ni plus productif ni moins corrompu. Ensuite il y a le chapitre des subsides qui constituent 10% du PIB. Ici ressort de nouveau l'interventionnisme de l'Etat portugais, hérité lui aussi de l'ancien régime, qui consiste à imposer certains prix de base mais d'autre part force alors l'Etat à subventionner certains secteurs. Dans le cas portugais, cet interventionnisme, qui en soi pourrait être un instrument de justice sociale, est en réalité le produit de rapports de force entre divers groupes de pression, c'est-à-dire qu'il n'est ni économiquement rationnel ni socialement juste. Les dépenses pour le service des dettes, dont nous avons déjà parlé, s'élèvent à 10% du PIB et sont évidemment peu compressibles à court terme.

Les dépenses pour la santé, l'éducation et la sécurité sociale sont inférieures à celles des pays de la CE. S'il est vrai que la main-d'oeuvre dans ces secteurs est assez bon marché et que la structure d'âge de la population est différente de celle des pays de la CE, qui ont des populations vieillissantes, les prestations du système social sont de moindre qualité et envergure (p.ex. les allocations de chômage). Dans le domaine de l'éducation, il reste une lacune importante à combler: la formation professionnelle est encore rudimentaire, surtout en vue de la modernisation exigée par l'adhésion.

Les réformes à entreprendre dans les finances publiques

L'Etat devrait donc tout d'abord moderniser sa propre administration en vue d'une plus grande efficacité et d'une plus grande moralité de ses fonctionnaires. Il devrait rendre plus transparents et efficaces le budget et ses relations financières

avec les entreprises publiques et les banques. Il faudrait repenser son interventionnisme dans l'économie. En effet, celui-ci n'est pas l'instrument d'une politique de développement mais cache la véritable structure des coûts et empêche donc la réallocation des facteurs de production pour produire ce qui est plus économique, d'autant plus que la fonction sociale que remplit l'action étatique est disproportionnée par rapport aux coûts qu'elle provoque pour la société par le prélèvement du PIB qu'elle effectue. Il faut introduire un système fiscal socialement plus juste.

Remarquons encore que les distorsions sociales et économiques ont donné lieu à la création d'un second circuit économique, une "économie immergée", qui échappe à l'intervention de l'Etat et qui produirait l'équivalent de 20 ou 30% du PIB.

Certains changements devront être entamés après l'adhésion comme nous verrons plus loin, mais on peut se demander si ces changements seront à l'avantage du Portugal ou s'ils ne constitueront qu'une adaptation forcée aux standards de la CE. Tout dépend de la capacité de la classe politique portugaise à prendre soin des intérêts du pays.

(à suivre)
Paul Wiltgen

Composition des importations et exportations pour 1984 (en %)

Importations		Exportations	
Pétrole, minéraux	29.7	Textile et cuir	33.6
Produits agricoles (papier inclus)	20.8	Produits agricoles (papier inclus)	25.6
dont:		dont:	
céréales	6.4	bois, papier, liège	14.4
oléagineux, fourrages	5.1	vins	3.4
bois, papier, peaux	3.6	huiles	2.2
poissons	1.7	sardines	1.4
		conserves lég. et fruits	1.3
Machines	13.0	Matériel élect., machines	12.4
Chimie	11.6	Produits chimiques	10.1
Textile	7.8	Produits miniers	7.4
Produits métalliques	6.2		
Moyens de transport	6.1		
	95.2		89.1

Mafalda

par Quino



La Croix 6.6.84