

Politique économique et mutations industrielles au Portugal depuis 1974

**Manuel Guilherme Da Costa
Fernando Freire de Sousa ***

Depuis 1974, le Portugal a dû faire face à ses bouleversements politiques internes et aux changements survenus dans son environnement international. Sur le plan économique, ceci s'est traduit par la montée de l'endettement du pays dont la dette extérieure représente en 1985 près de 80 % du PIB. La politique conjoncturelle de ces dernières années a donc été axée sur la lutte contre le déficit extérieur et s'est appuyée sur une politique de change et la maîtrise des salaires. Cependant comme le montre l'étude de l'industrie portugaise, les bases du secteur manufacturier restent fragiles et les performances, en deçà des résultats des autres nouveaux pays industriels.

Une économie structurellement déséquilibrée

Le Portugal est actuellement un des pays les plus endettés du monde. Ce fait apparaît nettement dans les statistiques internationales disponibles : une étude récente de l'OCDE ¹ montre, par exemple, que la dette portugaise occupait déjà, à la fin 1982, la seizième place parmi les principaux pays en développement emprunteurs.

1. *Endettement extérieur des pays en développement, Etude 1983, OCDE, Paris 1984.*

* Manuel Guilherme da Costa et Fernando Freire de Sousa sont enseignants à la Faculté d'économie de l'Université de Porto (Portugal) après avoir été chercheurs associés au CBPII.

La portée de ce constat est minimisée par certains, soulignée par d'autres. Les premiers se fondent sur la grande concentration de l'endettement international sur un petit nombre de pays largement endettés pour réduire l'importance de la valeur absolue globale de la dette portugaise, en la comparant au niveau de l'ensemble de l'endettement international : en effet, la dette extérieure du Portugal ne comptait, à la fin 1984, que pour 1,8 % de la dette totale des pays en développement (environ 15 milliards de dollars contre plus de 800 milliards de dollars). Les seconds privilégient la mesure des difficultés créées à l'économie portugaise par le phénomène de l'endettement, ce qui modifie sensiblement les données du problème. Dans un tel cadre, on peut se faire une idée plus précise du volume des ressources que le pays doit consacrer au respect de ses engagements. A cet égard, d'une part, le poids de la dette extérieure dans le PIB s'élève déjà à 80 %, pourcentage qui est un des plus élevés au monde puisqu'il n'est que de 36,3 % pour l'ensemble des pays en développement emprunteurs et que de 45,6 % pour les sept pays les plus endettés ; d'autre part, le rapport entre les intérêts payés au titre du service de la dette et les exportations de biens et services atteint 14,4 %, contre 13 % pour l'ensemble des pays en développement et 24,9 % pour les sept emprunteurs principaux.

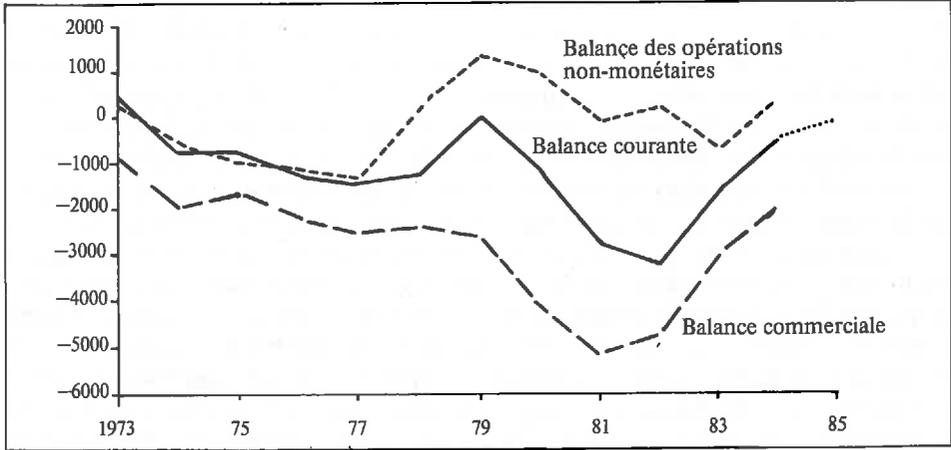
La dette extérieure n'a constitué un vrai problème au Portugal qu'à partir de la deuxième moitié de la décennie soixante-dix. En effet, l'aggravation récente de l'endettement international du pays constitue la contrepartie de la série de difficultés majeures auxquelles le pays a dû s'attaquer de façon soudaine et simultanée à partir de 1974, à la suite d'une conjonction de changements : la modification de régime politique et l'instabilité qu'elle a provoquée dans le système économique et social ; le processus d'indépendance des colonies d'Afrique et ses conséquences sur la structure des relations commerciales du pays et sur son marché du travail (retour massif de ressortissants portugais) ; le bouleversement observé dans les tendances à long terme de l'économie mondiale et les répercussions de la crise internationale sur les conditions de fonctionnement de cette petite économie largement ouverte sur l'extérieur. La meilleure preuve en est le renversement de la situation de la balance des paiements portugaise, qui s'est opéré en 1974, comme le montrent les graphiques 1 et 2².

2. Le délai existant entre le moment où la situation de la balance des paiements s'est renversée et le moment où l'endettement s'est mis à augmenter sensiblement s'explique par le recours aux réserves d'or et devises en tant que source privilégiée de financement des déficits entre 1974 et 1977.

GRAPHIQUE 1

La balance des paiements du Portugal.

En millions de dollars



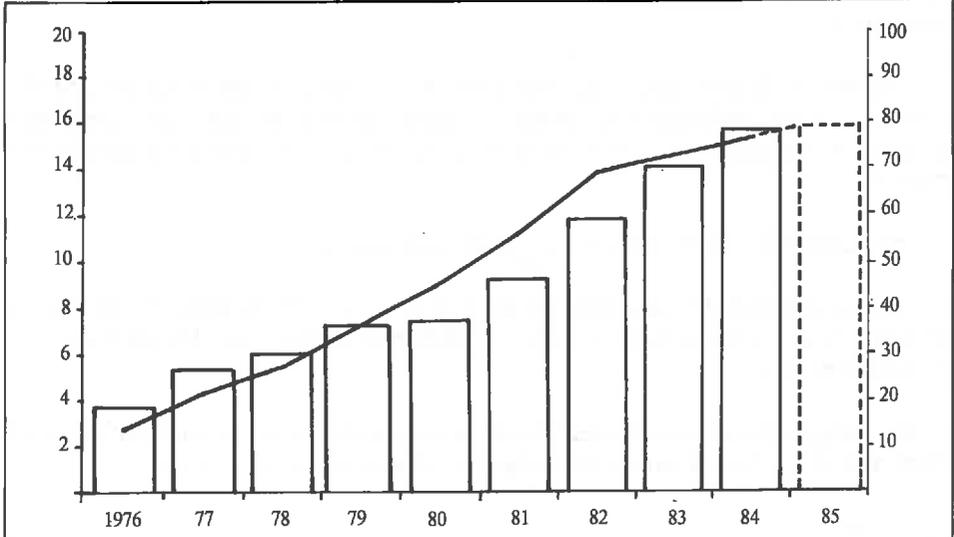
Sources : Rapports annuels de la Banque du Portugal.

GRAPHIQUE 2

La dette extérieure du Portugal.

En milliards de dollars

En pourcentage du PIB



Sources : Rapports annuels de la Banque du Portugal.

Un profil original de la balance des paiements

Avant 1974, l'économie portugaise a accompagné la considérable expansion des échanges internationaux (commerciaux, de services et de facteurs) ; ce mouvement d'ouverture sur l'extérieur a acquis son expression la plus marquante au niveau de l'exportation de main-d'œuvre — émigration de plus de 1 200 000 travailleurs au cours de la décennie 1963-1973, représentant plus de 37 % de la population active totale de 1973. Ses effets se sont montrés moins décisifs au niveau des échanges de marchandises : forte stabilité de la structure des exportations, dynamisme concentré sur quelques branches traditionnelles ou sur des branches ayant une présence significative de capital étranger, permanence d'une importante concentration géographique des échanges et du rôle de certains débouchés coloniaux, énorme fragilité au niveau de la filière métallique. En somme, le mode relativement marginal de participation du pays dans le processus de diffusion internationale du régime d'accumulation intensive s'est soldé par une situation assez spécifique : les résultats excédentaires de la balance courante, découlant surtout du volume des transferts privés (envois des fonds des travailleurs émigrés) et des recettes du tourisme, ont pu cacher la situation structurellement déficitaire de la balance commerciale : le rapport du solde des transferts privés et des recettes du tourisme diminué du solde des échanges énergétiques au solde de la balance commerciale hors énergie a représenté environ 118 % pour l'ensemble des années 1967-1973.

Après 1974, cette situation cesse : le calcul de l'indicateur précédent pour la période 1974-1983 se traduit par une forte baisse (ratio de 52 %), ce qui est le signe d'un significatif regain du poids de la contrainte extérieure ressentie par l'économie portugaise.

L'utilisation de l'indicateur de contribution au solde courant établi au CEPII³ permet de mettre en évidence les opérations ayant des contributions structurellement positives ou négatives pour la formation du solde. On soulignera les aspects suivants :

- une contribution très négative du solde commercial ;
- une contribution des transferts privés et, dans une moindre mesure, des recettes du tourisme qui compense, de manière variable mais permanente, les effets du déficit commercial ;
- un changement de position des intérêts et dividendes, dont la contribution passe d'une valeur positive à une valeur négative progressivement croissante ;

3. « *Economie mondiale : la montée des tensions* », rapport du CEPII, *Economica*, Paris, 1983.

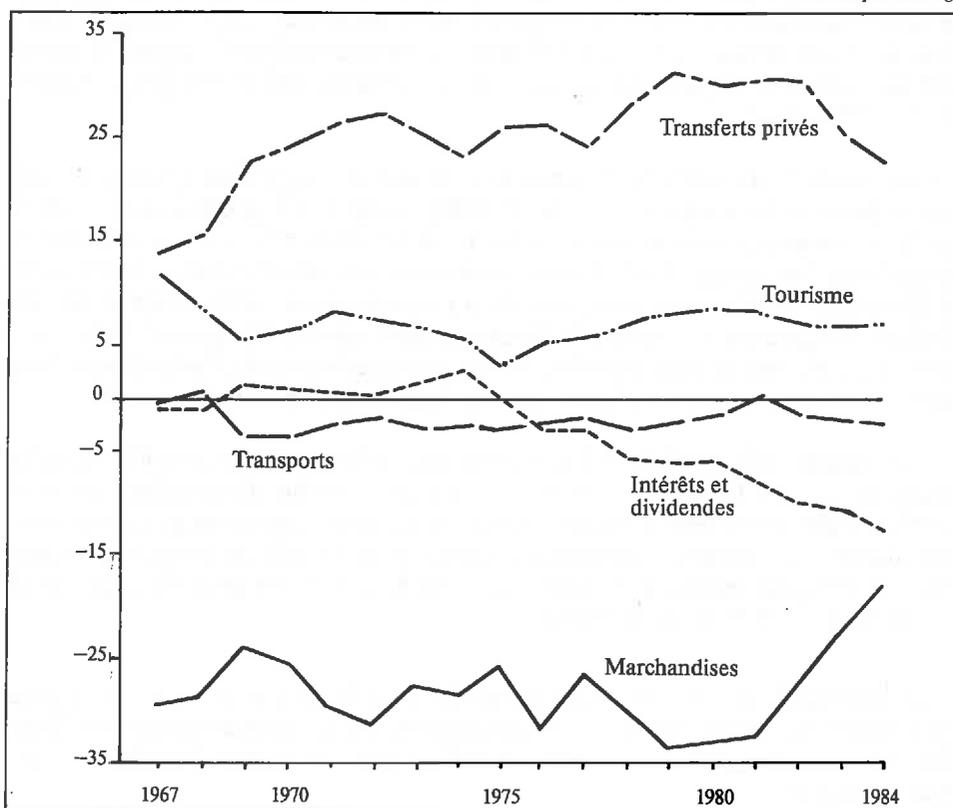
— une importance relativement marginale des autres postes, à l'intérieur desquels on doit distinguer les transports dont la contribution négative est presque stable depuis le début de la période.

Au total, la configuration de la balance des opérations courantes s'avère très nette dans sa polarisation autour de trois postes majeurs : les échanges de marchandises en termes négatifs⁴, les transferts privés et les recettes du tourisme en termes positifs (graphique 3).

GRAPHIQUE 3

Contribution des principales opérations au solde courant 1967-1984.

En pourcentage



Source : Calculs à partir des rapports annuels de la Banque du Portugal.

4. Les intérêts et dividendes présentent aussi une forte contribution négative, surtout au cours des dernières années. Cependant, ils relèvent d'une autre logique car leur importance est largement liée à la montée de l'endettement.

Une industrie manufacturière fragile

Les prévisions de l'évolution internationale ne sont pas telles qu'on puisse s'attendre à ce que les transferts privés jouent dans le futur le rôle qu'ils ont eu dans le passé, et les degrés de liberté dont le tourisme peut encore profiter risquent d'être contrecarrés par le type d'évolution qui s'affirme au niveau des échanges de services ⁵. Dans ces conditions, les problèmes majeurs de l'économie portugaise doivent être situés au niveau de la production de biens échangeables.

Ayant encore recours à un indicateur de contribution au solde, on peut résumer le comportement des grandes branches de la manière suivante :

— une certaine stabilité (entre - 7 % et - 10 %) de la valeur de l'indicateur pour le secteur agricole, traduisant la permanence des problèmes structurels qui l'affectent, au niveau de la structure foncière, de la qualification et l'âge de la main-d'œuvre, des hésitations de la politique agricole, de la formation des prix et des évolutions de la productivité ;

— une chute continue de l'indicateur pour le secteur énergétique à partir de 1974 (après une stabilité autour de - 4 % dès 1967), sa valeur atteignant plus de - 20 % en fin de période, ce qui traduit à la fois les chocs énergétiques et l'inefficacité de la politique énergétique. Cette impasse découle du refus du nucléaire et de l'absence d'économies significatives au niveau de la consommation, celles-ci ayant été rendues plus difficiles par le niveau de développement industriel du pays et par le maintien, après le premier choc pétrolier, de certains grands projets d'industries de base grosses consommatrices d'énergie, comme la pétrochimie et la sidérurgie ;

— une aggravation sensible de l'indicateur de l'industrie manufacturière jusqu'en 1973, où il prend la valeur - 17 %, suivie d'un ensemble d'oscillations jusqu'en 1978 et, enfin, d'une très nette amélioration tendant à la rapprocher de zéro au cours des années plus récentes ; en termes comparatifs il est utile de constater qu'entre 1967 et 1982, cet indicateur remonte de - 30 % à + 12 % pour l'Espagne et de - 30 % à + 30 % pour la Corée.

Le rôle décisif de l'industrie manufacturière dans la croissance — et par les gains de productivité directs et indirects qu'elle entraîne, et par son importance dans l'équilibre des échanges extérieurs — amène à réaliser une analyse plus détaillée de ce secteur d'activité.

5. Voir à ce sujet : A. Brender et J. Oliveira-Martins, « Les échanges mondiaux d'invisibles : une mise en perspective statistique », *Economie prospective internationale*, n° 19, 3^e trimestre 1984.

Quelques éléments de comparaison internationale

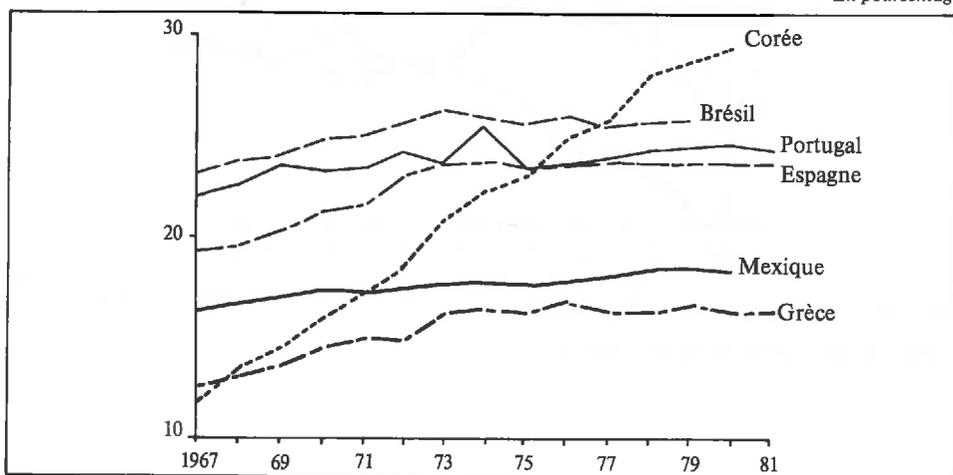
Un premier aperçu de la fragilité et du manque de dynamisme de l'industrie portugaise découle des comparaisons internationales avec certains pays situés parmi les principaux concurrents du Portugal. En effet, le Portugal est systématiquement placé, avec l'Espagne, la Grèce, le Mexique, le Brésil, la Corée, Taïwan, Hong-Kong et Singapour, parmi le « noyau dur » de ce qu'on a pris l'habitude d'appeler, peut-être de façon peu précise, les nouveaux pays industriels (NPI).

Or, sans nier la présence d'une croissance industrielle évidente et de modifications significatives dans la structure industrielle, l'analyse d'un indicateur tel que le degré d'industrialisation pour cet ensemble de pays ⁶ aurait pu déjà faire pressentir des performances internes très disparates au sein de ce « noyau dur » (graphique 4). Les progrès du Portugal sont les plus réduits avec ceux du Mexique, parmi tous les pays de l'échantillon, en claire opposition à la percée tout à fait spectaculaire de la Corée, tandis que le Brésil, l'Espagne et la Grèce, plus dynamiques au début de la période, subissent un certain essoufflement de leur mouvement d'industrialisation à la fin des années soixante-dix.

GRAPHIQUE 4

Degrés d'industrialisation aux prix internationaux de 1975.

En pourcentage



Source : La Lettre du CEPII, n° 40, juillet 1984.

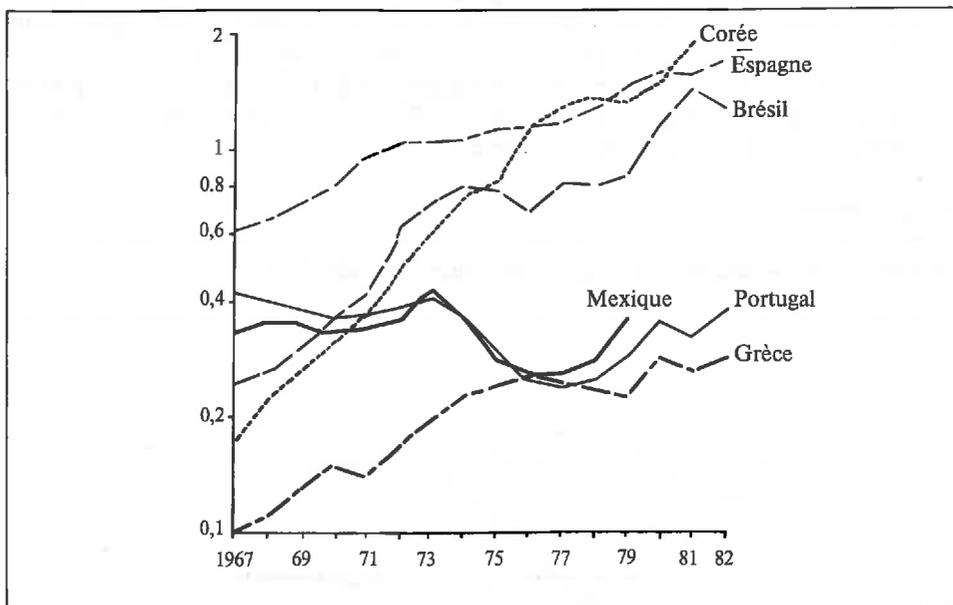
6. Le degré d'industrialisation est mesuré par la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le produit intérieur brut, en calculant ces variables aux prix internationaux de 1975 afin de les rendre comparables dans l'espace comme dans le temps. Les résultats obtenus sont très différents de ceux découlant de calculs aux prix nationaux, mais ils sont les seuls qui peuvent être comparés entre les pays. Différents travaux ont déjà été réalisés au CEPII selon la méthode des parités de pouvoir d'achat, en partant des données de l'équipe Kravis ; voir notamment l'article de Ph. Guinchard dans *Economie prospective internationale* n° 13-14 (1^{er} semestre 1983).

L'analyse de la part de chacun de ces pays dans les exportations mondiales de produits manufacturés (graphique 5) confirme les observations ci-dessus. Tandis que la Corée parvient à dépasser tous les pays étudiés et que le Brésil, l'Espagne et la Grèce ne connaissent qu'un ralentissement de leur progression au cours de la deuxième partie de la décennie, le Portugal, tout comme le Mexique, se montre toujours peu dynamique et arrive même à régresser entre 1973 et 1977.

GRAPHIQUE 5

Part dans les exportations mondiales de produits manufacturés.

En pourcentage



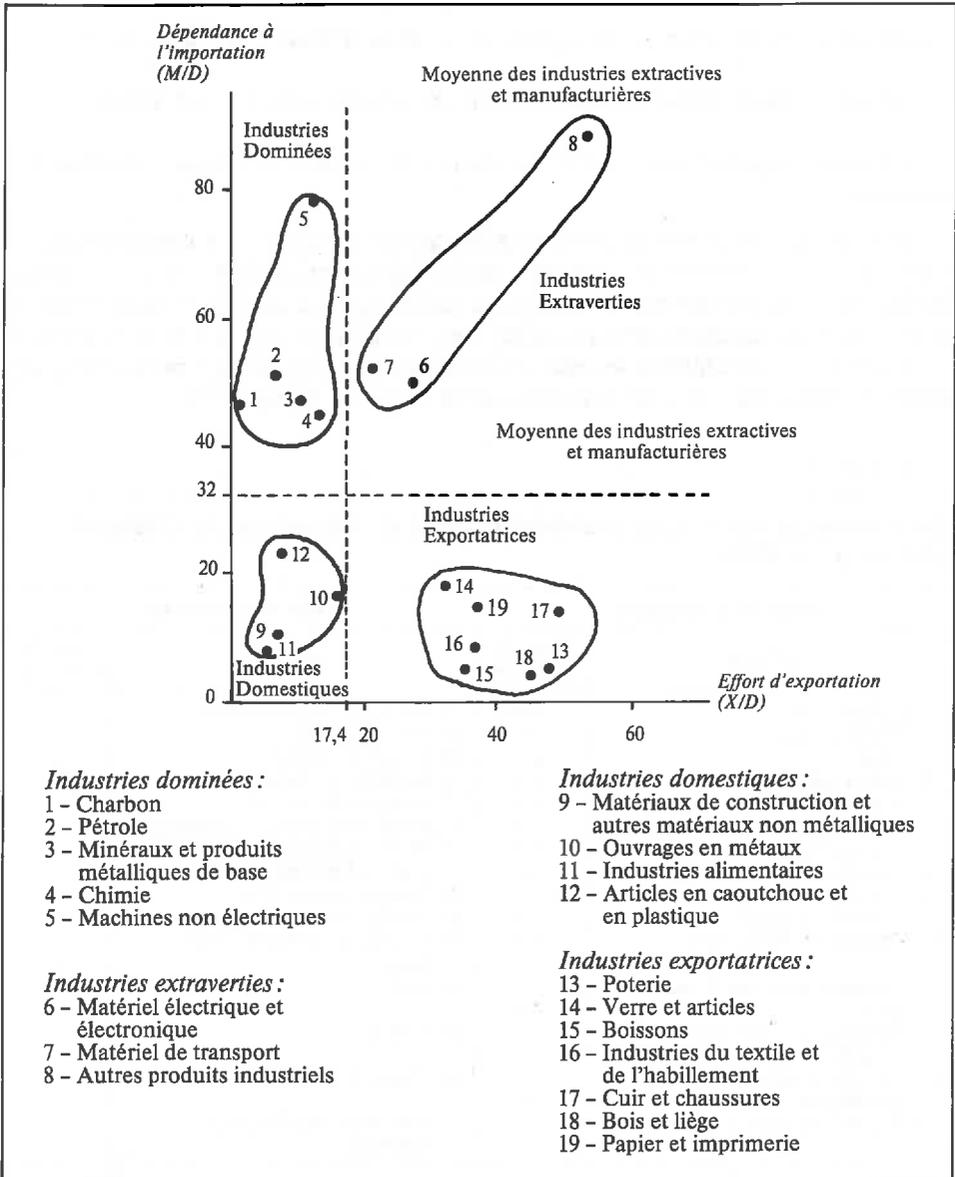
Source : La Lettre du CEPII, n° 40, juillet 1984.

Une description sommaire de la structure industrielle

Dans le but de décrire synthétiquement la structure de l'industrie portugaise, on commencera par avoir recours aux indicateurs d'effort à l'exportation (X/D) et de dépendance à l'importation (M/D) pour 19 branches industrielles. Sur le graphique 6, on peut observer la position de chacune des branches par rapport à la moyenne

GRAPHIQUE 6

Dépendance à l'importation et effort d'exportation des principales branches industrielles portugaises en 1981.



Source : « Qualification du travail et structure du commerce extérieur portugais », Conférence nationale des économistes, décembre 1984, Lisbonne.

nationale de l'industrie ; ceci permet de classer les branches de l'industrie portugaise en quatre catégories :

- industries dominées : M/D supérieur à la moyenne et X/D inférieur à la moyenne ;
- industries extraverties : ratios M/D et X/D supérieurs à la moyenne ;
- industries domestiques : ratios M/D et X/D inférieurs à la moyenne ;
- industries exportatrices : M/D inférieur à la moyenne et X/D supérieur à la moyenne.

On peut compléter le type d'information qui précède par un autre découlant de l'utilisation, à un niveau plus détaillé, de deux indicateurs additionnels : la contribution au solde commercial et le taux de couverture. Le tableau 1 identifie les 15 branches ayant une contribution au solde commercial supérieure à 1 % et les 15 branches présentant les chiffres les plus négatifs pour cet indicateur ; on les désignera respectivement par pôles de compétitivité et pôles de dépendance.

TABLEAU 1

Les principaux pôles de compétitivité et pôles de dépendance de l'industrie portugaise en 1981.

Pôles de compétitivité		Pôles de dépendance	
Catégorie	Taux de couverture	Catégorie	Taux de couverture
1. Habillement	++	1. Machines non électriques	—
2. Tissus de coton	+	2. Chimie de base	—
3. Liège	++	3. Fer, fonte et acier	—
4. Pâte à papier	++	4. Matériel de transport	—
5. Articles en bois	++	5. Métaux non ferreux	—
6. Boissons	++	6. Matières et produits chimiques	—
7. Chaussures	++	7. Produits alimentaires divers	—
8. Dérivés du pétrole	-	8. Huiles alimentaires	—
9. Produits métalliques	+	9. Articles en plastique	—
10. Produits résineux	++	10. Articles en caoutchouc	—
11. Textiles en fibres dures	++	11. Viandes et préparation de viande	—
12. Préparation et conservation de fruits	++	12. Cuir	—
13. Poissons et conservations de pois	+	13. Ciment	—
14. Articles minéraux non métalliques	+	14. Tissus de laine	-
15. Papiers, cartons et articles	+	15. Nourriture destinée aux animaux	-

Légende : ++ largement positif, + positif, - négatif, — largement négatif.

Source : à partir des données du Département central de planification, Lisbonne.

Les pôles de compétitivité sont surtout concentrés dans les filières textile et bois/papier. Ces deux filières connaissent cependant des problèmes non négligeables : d'une part, la première intègre à la fois des catégories de produits qui contribuent négativement au solde commercial et d'autres qui y contribuent de façon très positive ; elle est caractérisée d'autre part par une forte dépendance pour ses importations de matières premières et par un vaste ensemble de relations en amont avec des produits qui constituent des pôles de dépendance importants ; la deuxième, n'ayant pas de difficultés particulières au niveau de l'approvisionnement en matières premières, en raison de leur origine nationale, subit surtout le handicap du très faible degré de valeur ajoutée nationale des principaux produits exportés, plutôt situés en amont qu'en aval de la filière. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de remarquer la position largement excédentaire de certaines catégories de la filière agro-alimentaire (boissons, conserves de fruits, conserves de poissons). Pour ce qui est des pôles de dépendance, enfin, les résultats les plus défavorables correspondent à des catégories de la filière métallique et, dans une moindre mesure, de la chimie.

La structure qu'on vient de décrire trouve sa correspondance dans les résultats d'un ensemble de calculs constitutifs d'une recherche en cours sur le jeu des élasticités-prix et revenu du commerce extérieur portugais de produits manufacturés.

En ce qui concerne les estimations des élasticités-revenu, on doit souligner que le rapport des valeurs estimées à l'exportation et à l'importation (environ 0,8) indique bien la présence d'une contrainte extérieure non négligeable. Si l'on tient compte du différentiel de croissance observée entre l'économie portugaise et les économies de l'OCDE (taux annuels moyens de 3,24 % et 2,38 %, respectivement, pour la période 1973-1983), on est alors conduit à une amélioration annuelle du solde extérieur en volume de l'ordre de 0,37 % du montant des importations ou des exportations. Compte-tenu du type d'insertion de l'économie portugaise dans l'économie mondiale, il faut prendre en compte aussi la nette dégradation des termes de l'échange enregistrée (- 1,05 %). Cette dégradation, qui ne s'explique que partiellement par la politique dévaluationniste se traduit, en appliquant les élasticités-prix estimées, par une amélioration du solde manufacturier de l'ordre de 0,39 % du montant des importations ou des exportations.

Au total, l'ensemble des calculs effectués indique une tendance à la détérioration annuelle du solde manufacturier située aux alentours de 0,3 % du montant des importations ou des exportations. On voit donc que le secteur manufacturier portugais n'a pas pu jouer le même rôle qu'il a eu dans d'autres économies pour faire face aux mutations survenues dans l'économie mondiale.

Au terme de cette analyse, on croit pouvoir retenir essentiellement l'idée d'une vulnérabilité permanente des échanges commerciaux du pays, ce qui indique bien le caractère structurel des graves déséquilibres que l'économie portugaise connaît

à l'heure actuelle. Paradoxalement, l'action des autorités portugaises au cours des dernières années a été presque exclusivement tournée vers le court terme. Or, si ce « règne de la conjoncture » trouve sa justification dans la nécessité d'empêcher l'apparition de situations incontrôlables, il faut évaluer aussi ses effets sur la structure de l'économie. La deuxième partie de ce travail sera consacrée, dans un premier temps, à la description des principaux traits de l'évolution conjoncturelle récente ; dans un deuxième temps, aux modifications provoquées par cette politique conjoncturelle au niveau des schémas de croissance industrielle, avant de conclure sur les effets qu'elle a entraînés d'un point de vue structurel.

Effets et limites de la régulation conjoncturelle

Les principaux traits de la politique conjoncturelle récente

L'étude de la période qui s'étend de 1974 jusqu'à nos jours sera réalisée à l'aide d'une périodisation susceptible de rendre compte des principaux traits qui ont marqué les conjonctures successivement vécues.

Une première période va de 1974 à 1976. Elle correspond à des mutations structurelles profondes et à une dégradation sensible de la conjoncture économique suivie d'une tentative de redressement par la relance de l'investissement et de l'exportation.

Les nationalisations, la réforme agraire et les transformations opérées au niveau du « rapport salarial » (salaire minimum, syndicats libres, contrôle ouvrier et auto-gestion) sont les faits marquants de cette période. L'ensemble des mesures ponctuelles de politique économique qui ont été prises — contrôle des prix, intervention de l'Etat dans les entreprises privées en situation économique grave, contrôle au niveau des relations extérieures (à travers la surtaxe sur les importations, par exemple) — avait pour objectif global et avoué de concrétiser une très forte intervention de l'Etat dans la sphère économique et un retrait du rôle des mécanismes de marché dans la régulation économique.

L'asphyxie financière des entreprises découlant de l'augmentation des coûts (redistribution des revenus, « boom » des prix des matières premières importées) et du contrôle des prix s'est traduite par la chute de l'investissement et de la croissance et par la montée du chômage, problèmes auxquels on s'est attaqué en priorité au moment de la relative stabilisation de la situation politique en 1976. Mais les mesures de relance adoptées ont eu pour conséquence une très nette aggravation de la situation économique, surtout au niveau du déficit budgétaire et du déficit extérieur, ce qui allait conduire à la première Lettre d'intentions signée avec le FMI.

La période suivante (1977-1979) fut dominée par la lutte contre le déficit extérieur. Après de premières tentatives assez timides d'abandon de la politique de stabilité de l'escudo en décembre 1976, une dévaluation de 15 % s'est produite en février 1977, suivie de l'adoption d'une politique de « crawling peg » (1 % mensuel) en août. Ces mesures ont ouvert la voie du programme de stabilisation de mai 1978, lequel les a prolongées à travers une nouvelle dévaluation de 6,1 % et une accélération du taux mensuel de dépréciation (1,25 %). Les politiques monétaire et du crédit, pour leur part, ont accompagné la politique de change avec une relative modération, en raison de la volonté de ne pas étouffer la toute récente reprise économique⁷. La politique des revenus, enfin, s'est avérée très importante dans ce contexte : son but essentiel fut une limitation des augmentations salariales à un niveau inférieur à la croissance des prix, ceux-ci ayant fait l'objet d'une certaine libéralisation.

Cette politique globale a constitué une remarquable réussite car son objectif fondamental a été complètement atteint : en mars 1979, le déficit courant ne correspondait qu'à près de la moitié de celui qui était prévu dans le cadre de l'accord signé avec le FMI (530 contre 1 000 millions de dollars), ce qui a permis d'alléger la politique restrictive dès le premier trimestre de 1979. Une autre conséquence de ce résultat a été la diminution du taux de dévaluation glissante, qui est passé à 1 % en avril et à 0,75 % en juin.

Cette réussite a été facilitée par le jeu d'une série d'éléments favorables, la réaction du système aux changements de la parité et des taux d'intérêt ayant été beaucoup plus significative que ce qui avait été prévu. En effet, les envois des fonds par les travailleurs émigrés et les recettes du tourisme, d'une part, les volumes du commerce extérieur, d'autre part, ont bien répondu au relèvement des taux d'intérêt et aux anticipations en matière de change, ce qui a contribué au maintien d'un taux de croissance du PIB étonnamment élevé (3,8 % en 1978 et 6,2 % en 1979), malgré la baisse de la part de la consommation privée dans le PIB, reflet de la politique salariale suivie, et la décélération de l'investissement, conséquence de l'ensemble de la politique restrictive adoptée.

La troisième période (1980-1982) peut être caractérisée à la fois par la tentative avortée de relancer durablement l'investissement et de dominer l'inflation et le chômage. Ainsi, on a assisté au cours de l'année 1980 au retour à un certain contrôle des prix, à un changement de la politique de change — réévaluation ponctuelle de l'escudo de 6 % et fixation du taux de glissement à 0,5 % par mois — et à l'élimination du plafond limitant les augmentations salariales. Cependant, les effets de cette politique expansionniste — dont les excès ont été amplifiés par les conséquences de la sécheresse sur les plans agricole et énergétique et par le climat récessif de la conjoncture économique internationale — sont venus se répercuter sur la balance des

7. On a procédé quand même à une augmentation des taux d'intérêt et on a fixé aussi des plafonds au crédit bancaire.

paiements, entraînant un retour forcé aux politiques restrictives pour contrecarrer le déficit extérieur croissant. Néanmoins, l'augmentation du taux mensuel de dépréciation de la monnaie (0,75 % en décembre 1981), la dévaluation discrète de 9,4 % en juin 1982, le relèvement des taux d'intérêt, l'accroissement des restrictions au crédit et la limitation des dépenses publiques et des subventions n'ont pas suffi, jusqu'en 1983, à inverser la tendance des comptes extérieurs et à empêcher la poursuite de l'endettement.

On va trouver, donc, une quatrième période (1983-1985), dont l'axe central fut la deuxième Lettre d'intentions signée avec le FMI. Par rapport à l'accord précédent, celui-ci envisageait le même objectif de rétablissement de l'équilibre extérieur et était fondé sur un panier de mesures de politique économique du même type. La grande différence entre eux se situe plutôt au niveau de l'environnement beaucoup plus récessif des années récentes, ce qui s'est traduit notamment par la diminution du taux de croissance (0,1 % en 1983 et 1,7 % en 1984). Enfin, on doit ajouter qu'encore une fois, l'objectif défini pour le déficit courant de 1984 a été largement atteint : 1 250 millions de dollars prévus contre une valeur atteinte de 520 millions de dollars (6 % contre 2,3 % du PIB, respectivement).

Le bilan de la politique économique conjoncturelle mise en œuvre au Portugal depuis 1974 s'avère relativement facile à réaliser. En effet, on peut clairement affirmer que, le déséquilibre extérieur ayant été la cible principale, les deux volets principaux de la politique économique furent logiquement la politique de change et la politique salariale.

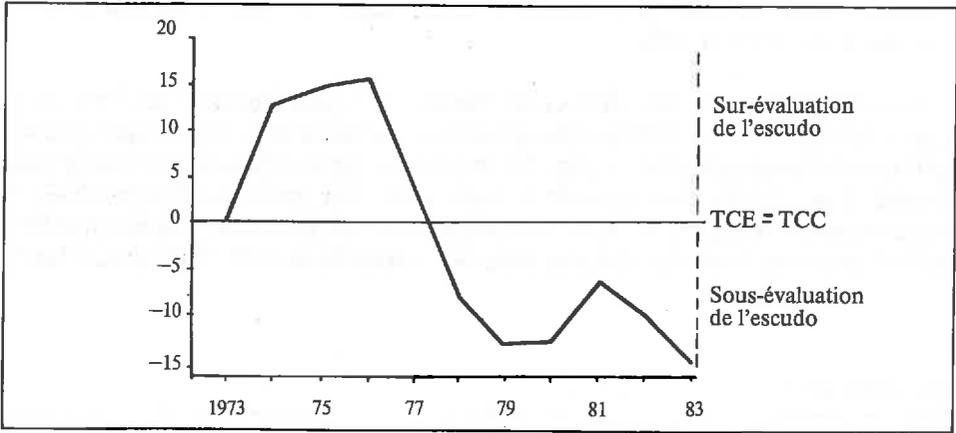
En ce qui concerne la première, la monnaie portugaise a connu une stabilité presque totale jusqu'en 1976, malgré les taux d'inflation au Portugal considérablement supérieurs à ceux de l'OCDE. Par contre, à partir de 1976, l'évolution du taux de change fait plus que compenser le différentiel d'inflation par rapport aux principaux partenaires commerciaux du pays ; en admettant qu'en 1973, le taux de change effectif correspondait, grosso modo, à un taux de change « concurrentiel » certains auteurs⁸ ont même souligné que la situation actuelle serait celle d'une sous-évaluation de l'escudo (15 % en 1983, d'après le graphique 7).

De surcroît, la dévaluation de l'escudo s'est révélée, du moins jusqu'en 1983, compatible avec des taux de croissance nettement supérieurs à ceux de l'OCDE (graphique 8), ce qui n'a pas été sans rapport avec la modération de la politique restrictive adoptée sur les plans monétaire et budgétaire. Encore plus marquante est l'évolution conjoncturelle contracyclique par rapport à l'économie mondiale, qui a exercé des répercussions très significatives sur le poids de la contrainte extérieure ressentie ou reportée dans le temps par la voie de la montée de l'endettement.

8. *Banco Portugues do Atlantico - Conjuntura n° 15, Porto, 1983.*

GRAPHIQUE 7

Ecart du « taux de change effectif » par rapport au « taux de change concurrentiel ».

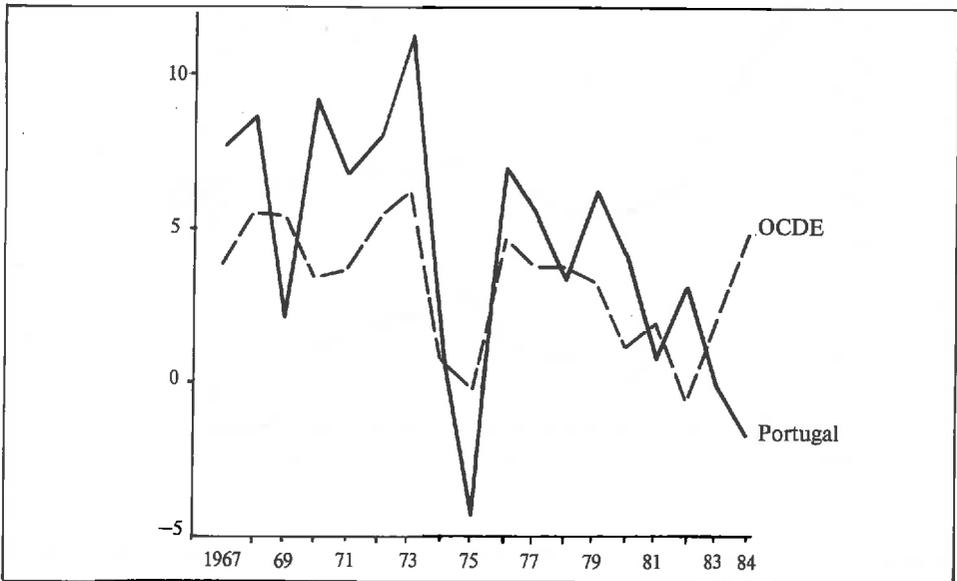


Source : Banco Portugues do Atlantico - Conjuntura n° 15, Porto, 1983.

GRAPHIQUE 8

Différentiel de croissance Portugal/OCDE.

En pourcentage



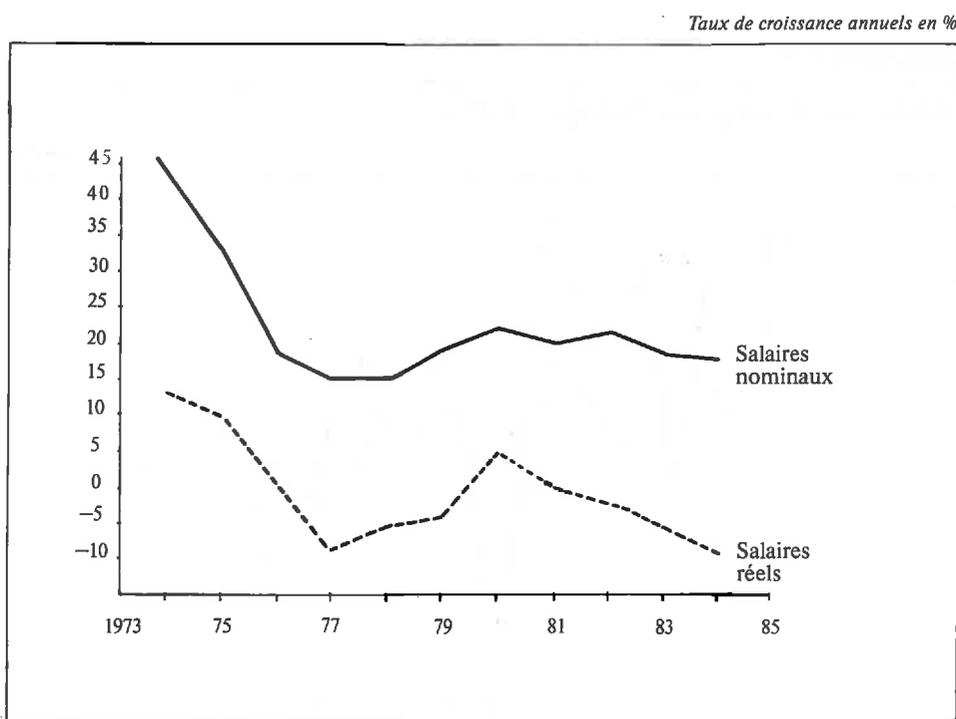
Source : Comptes nationaux, OCDE.

Pour ce qui est des effets de la politique de change sur le commerce extérieur, en général, et sur les exportations, en particulier, on ne peut que souligner leur importance même si on doit la nuancer par l'évolution des parts de marché : simple récupération, jusqu'en 1980, des niveaux de 1973 ; nette remontée et gain de position du pays entre 1981 et 1984.

On ne peut pas, toutefois, évaluer les résultats de la politique de change pratiquée sans considérer aussi la politique des revenus et, en particulier, la politique salariale qui fut son complément. Sur ce plan, l'économie portugaise a fait preuve d'une grande flexibilité puisqu'elle s'est montrée en mesure de subir, sans troubles politiques et sociaux graves, les énormes chutes des salaires réels qui se sont produites entre 1977 et 1984 et qui ont largement récupéré l'explosion salariale de 1974/1975 (graphique 9).

GRAPHIQUE 9

Salaires dans l'industrie manufacturière.



Sources : *Rapports annuels, Banque du Portugal.*

Les schémas de la croissance industrielle

L'analyse des 19 branches industrielles montre que les quatre grandes catégories précédemment définies se différencient par la qualification de la main-d'œuvre :

- les industries exportatrices révèlent nettement la prédominance du travail semi-qualifié ;
- les industries dominées semblent caractérisées par un poids accru du travail qualifié ou très qualifié ;
- les industries extraverties, au-delà d'une participation significative du travail qualifié ou très qualifié, présentent aussi des niveaux relativement élevés de main-d'œuvre non qualifiée ;
- les industries domestiques, enfin, se placent au-dessus de la moyenne en ce qui concerne le travail qualifié et non qualifié.

Par ailleurs (tableau 2), les industries exportatrices connaissent un poids de l'emploi féminin généralement plus élevé que l'ensemble de l'industrie manufacturière et/ou des niveaux de salaires situés en dessous de la moyenne nationale. Autrement dit, le jeu combiné prix/productivité/salaires, issu de la régulation économique au Portugal, n'a contribué à l'émergence d'une capacité exportatrice significative que dans les seules branches dont le niveau de qualification du travail et le taux d'utilisation de la main-d'œuvre féminine ou les niveaux de salaires relatifs permettaient une norme salariale peu exigeante.

TABLEAU 2

Quelques caractéristiques des principales industries exportatrices

En pourcentage

	Production des districts de Porto, Braga et Aveiro*	Emploi féminin	Salaires dans la branche par rapport à la moyenne nationale
Industrie manufacturière	42,4	32,2	100
Textile	80,5	49,7	87,8
Habillement et chaussures	69,7	75,4	82,4
Cuir	44,6	25,9	90,9
Bois et liège	76,7	27,0	87,0
Meubles	54,0	14,6	87,2
Papier	23,0	32,0	87,0

* Régions du littoral nord du pays.

Sources : Calculs à partir des statistiques industrielles de l'Institut national de statistiques (INE) et des données du Ministère du Travail.

La distribution spatiale des industries exportatrices sur le territoire national — on estime à 75 % de l'exportation portugaise la part des entreprises situées dans les districts de Porto, Braga et Aveiro — confirme cette idée d'un rapport étroit entre l'exportation et la flexibilité en termes d'emploi et de salaires. En effet, cette région est caractérisée, du point de vue de son tissu social, par une absence de concentration urbaine significative : environ 30 % des salariés de l'industrie y vivent dans les petites exploitations agricoles familiales typiques de la région, caractérisées par une activité multiple de leurs membres, dans les usines, les travaux agricoles et l'élevage ; d'autre part, les ménages ouvriers habitant les quartiers urbains maintiennent un contact étroit (pour l'approvisionnement alimentaire, par exemple) avec les milieux ruraux d'origine. Tout cela permet de minimiser les répercussions des variations des salaires réels sur le niveau de vie effectif en termes d'habitation et d'alimentation, et d'amortir les crises de l'emploi. Cette région est, en fait, celle qui semble le mieux résister aux effets de la profonde crise économique et sociale qui atteint le pays.

La logique de « croissance en valeur internationale » de l'industrie portugaise jusqu'en 1974 a été dominée par une politique de « monnaie forte » permise par les particularités de la balance des paiements portugaise et devenue, en même temps, compatible avec des taux de croissance en volume relativement élevés.

En 1967 le niveau des prix manufacturés portugais⁹ était relativement proche de la moyenne mondiale, ce qui veut dire qu'il était relativement élevé par rapport au niveau de développement du pays, comme le montre la comparaison avec d'autres économies semi-industrialisées extrêmement dynamiques comme la Corée ou même l'Espagne et le Brésil. Mais l'évolution des prix au Portugal depuis cette date aboutit, en l'absence de correction de la parité en comparaison avec ce qui se passe dans les principaux pays industriels, à des prix manufacturés environ 20 % plus élevés que la moyenne mondiale en 1973, ce qui place le pays au niveau le plus haut de tous les pays de l'échantillon retenu (tableau 3) ; des niveaux proches de ceux de 1967 ne seront retrouvés qu'au début des années quatre-vingt à la suite de la politique dévaluationniste décrite auparavant.

Les branches industrielles ont été très pénalisées par cette politique de « monnaie forte » et n'ont pu trouver une vocation exportatrice que par la conjonction d'une régulation salariale favorable et d'une exploitation habile de certains avantages à caractère particulier :

9. Calculs effectués à partir des données du projet de comparaisons internationales de Kravis, fondé sur la méthode des parités de pouvoir d'achat.

— approvisionnement en matières premières d'origine coloniale (textiles, agricoles) ou nationale (bois/papier),

— marchés protégés (colonies) ou d'accès facilité (AELE et CEE),

— ou effets de mouvements de redéploiement international de capitaux étrangers (vêtements, électronique).

TABLEAU 3

Niveau de prix des produits manufacturés

base 100 = moyenne des pays à économie de marché

	1967	1973	1981
Portugal	103	122	106
Espagne	94	100	123
Grèce	120	120	118
Brésil	89	94	85
Mexique	96	97	108
Corée	67	60	73

Source : La Lettre du CEPPI,
n° 40, juillet 1984.

Dans ce cadre, le rôle hégémonique dans le processus d'accumulation industrielle était joué par des entreprises situées dans des branches tournées surtout vers le marché intérieur et protégées de la concurrence extérieure par des mécanismes douaniers, par l'organisation des marchés publics, par l'intervention de l'Etat dans le capital et le financement de leurs activités et par le soutien des banques intégrées dans les groupes. Malgré ce contexte protectionniste et le relatif dynamisme du marché intérieur, largement facilité d'ailleurs par le type de croissance globalement non-contraint par l'extérieur décrit dans la première partie, l'industrie manufacturière portugaise dans son ensemble a subi le jeu défavorable des termes de l'échange intérieur (tableau 4) ¹⁰.

TABLEAU 4

Termes de l'échange interne

taux annuels moyens de croissance en %

	1973/1963	1983/1973
Industrie manufacturière/Reste de l'économie	- 2,3	1,6
Industrie manufacturière/Agriculture	- 3,7	5,3
Industrie manufacturière/Services	- 1,9	1,1

Source : Comptes nationaux
du Portugal.

10. Pour une analyse plus détaillée des contraintes internes et externes, voir : « contrainte extérieure et régulation macro-économique dans les économies semi-industrialisées : le cas du Portugal », thèse de doctorat de 3^e cycle, F. Freire de Sousa, 1983, Paris.

Par contre, dès que le maintien de l'escudo à son haut niveau a été abandonné, cette contrainte sur l'industrie manufacturière passant par les prix relatifs s'est trouvée nettement allégée. En même temps, les industries domestiques ont subi de plein fouet le freinage opéré sur le marché intérieur ; de surcroît, constituant la base essentielle du nouveau secteur public productif né des nationalisations de 1975, elles ont été conduites à jouer un rôle d'instrument politique général au détriment d'une flexibilité de gestion dont elles auraient eu besoin.

Les industries exportatrices arrivent, peu à peu sur le devant de la scène. Le degré de liberté créé par la nouvelle politique de change leur permet à la fois, et en fonction d'arbitrages différents selon les secteurs et les circonstances conjoncturelles, d'améliorer leur compétitivité-prix et d'augmenter leurs marges. Ces industries vont dès lors faire l'objet d'un certain nombre d'évolutions :

— consolidation et croissance des parts de marché des branches traditionnelles : le dynamisme des filières textile et bois/papier, qui s'est accompagné d'un certain changement dans la structure des produits exportés (cas, par exemple, des gains de position de la branche « chaussures »), constitue le principal fondement des évolutions observées au niveau global ;

— émergence de nouveaux produits exportés ; au-delà des modifications découlant de décisions datant du début des années soixante-dix (cas, par exemple, des exportations de « nouveaux produits chimiques ») ou liées à des investissements directs étrangers (cas, par exemple, de l'automobile et de l'électronique), on doit souligner surtout l'avènement récent d'un flux d'exportations significatif au niveau de la filière minéro-métallurgique, par l'accroissement de la capacité exportatrice de certaines branches (céramique, moules pour l'industrie de matières plastiques) ;

— accès à des marchés nouveaux : le Portugal semble montrer une certaine capacité à pénétrer le marché américain ; il arrive à renverser relativement la tendance historique de ses relations commerciales avec l'Espagne, cette évolution pouvant se révéler extrêmement utile au moment de l'adhésion à la CEE. Ainsi, la part de ces deux pays dans le total des exportations portugaises connaît des progrès spectaculaires au cours de la période 1981-1984 ¹¹ et passe de 5,2 à 8,8 % pour les Etats-Unis et de 3,2 % à 4,4 % pour l'Espagne ;

— actions de certaines entreprises appartenant aux branches traditionnelles, montrant leur volonté d'occuper une place hégémonique au niveau de l'organisation industrielle : création de sociétés d'investissement, adoption de formes et instruments plus performants d'action commerciale à l'extérieur du pays, diversification et « up-grading » d'activités.

11. La part de 1981 représente, pour les Etats-Unis, un niveau exceptionnellement bas dans le total des exportations portugaises. Par contre, en ce qui concerne l'Espagne, le pourcentage de 1981 est bien au-dessus des valeurs de la décennie précédente (1,6 % en 1970 et 2,9 % en 1979), même s'il est au-dessous de celui de 1980 (3,6 %) pour des raisons spécifiques liées à l'accord signé entre ce pays et l'AELE en 1979.

Dévaluer (en termes réels) ou pas ?

Au moment de l'adhésion du Portugal à la CEE, l'industrie portugaise est certainement moins armée que ses concurrentes européennes pour répondre aux défis du temps présent et pour préparer une sortie de la crise.

Après avoir montré auparavant l'efficacité de la politique de change dans le cadre des programmes de stabilisation mis en œuvre au Portugal, d'une part, et l'absence de toute politique tournée vers la modernisation industrielle du pays pendant les années récentes d'autre part, on voudrait conclure en se posant une question qui reste au cœur du débat politique : celle de la pertinence de la politique de change pour faire face aux problèmes structurels du pays ¹².

A cet égard, les avis des experts se partagent. Les partisans d'une monnaie forte misent sur les tensions sur la rentabilité qui peuvent découler d'une sur-évaluation en termes réels, pour forcer les entreprises à améliorer leur productivité, à s'engager vers des activités à haute technologie et à abandonner les activités de main-d'œuvre peu qualifiée, bref, à améliorer la qualité de la spécialisation. Les partisans d'une monnaie faible soulignent le caractère précaire et les dangers de cette sur-évaluation et privilégient le rôle des degrés de liberté permis par une sous-évaluation en termes réels ; ceux-ci peuvent donner lieu à un arbitrage entre les prix à l'exportation et les marges de la branche qui soit suffisamment efficace pour favoriser l'investissement à travers des anticipations optimistes sur les débouchés et sur la rentabilité.

L'Allemagne et le Japon, exemples-types de ces modèles alternatifs, ne permettent pas de trancher la question. Pourtant, les quelques comparaisons internationales auxquelles on a procédé au cours de ce texte (voir le tableau 3 et les graphiques 4 et 5) semblent aller à l'encontre du mythe de la « monnaie forte », du moins en ce qui concerne les économies semi-industrialisées. Mais il serait sans doute excessif de transposer mécaniquement ces observations pour aboutir à une conclusion globale, empêchant par là une analyse concrète de la situation de chaque pays concerné. D'autant plus que la période de crise mondiale, avec l'absence d'un modèle de référence à suivre, peut aisément transformer les cercles vertueux attendus en enchaînements vicieux.

On se bornera donc à quelques remarques finales à propos du cas portugais. Tout d'abord la politique de change suivie au Portugal depuis 1977 semble correspondre à une modification durable dans la structure de la balance des paiements portugaise, mais aussi à la faillite d'un modèle de croissance industrielle qui a fait preuve de

12. Dans le cadre des négociations pour l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne, la marge de manœuvre en matière de change a été préservée, puisque l'éventuelle participation de la monnaie portugaise au système monétaire européen a été reportée à plus tard.

sa fragilité dans ses conditions d'articulation avec l'extérieur ; par conséquent, la dévaluation tendancielle du taux de change en termes réels paraît, de ce point de vue, inéluctable.

Si l'on se centre sur la politique de lutte contre le déficit extérieur, on ne doit pas oublier les effets de l'alternance récession/expansion qui a caractérisé la conjoncture économique portugaise au cours de ses dernières années : la chute cyclique de la demande, la réduction du pouvoir d'achat et la dégradation de l'emploi et des conditions du travail ont eu sans doute des conséquences très néfastes sur l'évolution de la structure industrielle, lesquelles auraient pu être réduites par une gestion plus attentive à l'évolution de la conjoncture internationale.

Sur un autre plan, les évolutions récentes détectées dans l'insertion internationale de l'industrie manufacturière portugaise vont dans le sens de l'option dévaluationniste, sans cependant fournir d'arguments définitifs.

Quoiqu'il en soit, les partisans d'une monnaie faible ne peuvent l'envisager qu'en tant que condition nécessaire, mais non suffisante, d'une amélioration de la qualité de la spécialisation internationale du Portugal. Une politique industrielle active en est le complément indispensable, que ce soit pour consolider et accélérer les récentes évolutions positives ou pour engager l'économie portugaise dans un nouveau schéma de croissance industrielle compatible avec la modification des données extérieures.