(43)

UNIVERSITE DES SCIENCES SOCIALES — GRENOBLE II

UER de Sciences Economiques

Institut de Recherche
Economique et de Planification
- CRID -

RESERVADO

20.JUN.1981

I. S. E.
Biblioteca
P. Ec.
556-G.
28108

HC392
M37
1980

I. S. E. BIBLIOTECA

LA POLITIQUE ECONOMIQUE PORTUGAISE

DANS LA PERIODE DE LA DICTATURE

(1926-1974)

— Analyse de trois stratégies de l'Etat —

Thèse de Doctorat de Troisième Cycle

Jury :

Président : Gérard DESTANNE DE BERNIS
Professeur à l'Université des Sciences Sociales - Grenoble II

Membres
Suffragants : Mário MURTEIRA, Professeur à l'Université de Lisbonne

Pierre JUDET, Maître Assistant à l'Université des Sciences Sociales — Grenoble II, Maître de Recherche à l'IREP/CRID

Do autor para a biblioteca do I.S.E.
Coimbra/Dez./80

Alfredo MARQUES
décembre 1980

L'UNIVERSITE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION OU IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS LES THESES . CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A LEURS AUTEURS .

REMERCIEMENTS

Outre Monsieur le Professeur G. DESTANNE DE BERNIS (mon directeur de thèse) , Monsieur le Professeur Mário MURTEIRA et Monsieur Pierre JUDET , je tiens à exprimer ma reconnaissance pour leur soutien à cette thèse :

- A Monsieur le Professeur Armando CASTRO de l'Université de Porto et à Fernando CATROGA , Assistant à l'Université de Coïmbre , pour leurs conseils lors de mes premières réflexions générales sur l'objet de ce travail .

- A Monsieur le Professeur J.J. TEIXEIRA RIBEIRO de l'Université de Coïmbre pour ses critiques minutieuses et savantes spécialement au chapitre II de cette thèse , mais aussi au chapitre I et à certains aspects des chapitres III,IV et V .

- A Monsieur le Professeur Francisco PEREIRA DE MOURA de l'Université de Lisbonne pour son orientation sur les matières des chapitres III , IV et V et pour ses judicieuses critiques au chapitre III .

- A toutes les personnes et organismes qui m'ont donné des renseignements concernant la documentation utilisée .

- A La Fondation Calouste Gulbenkian pour le soutien financier qui m'a été accordé .

TABLE DES MATIERES

PAGE

INTRODUCTION GENERALE

I)- L'analyse de l'économie portugaise sous la dictature et la place de notre problématique..... I

A)- La littérature économique au Portugal.. I
B)- Objet et champ de notre analyse 4

2)- La dictature portugaise dans le contexte européen 6

A)- La crise politique 7
B)- La " phase de transition " 8
a)- L'approche conventionnelle : du capitalisme pré-monopoliste au capitalisme monopoliste d'Etat (CME).. 8
b)- Un CME au Portugal ? I3

3)- La dictature et le développement du capitalisme au Portugal : une hypothèse globale et trois thèses particulières I9

A)- Les avatars du capitalisme au Portugal depuis le XIXème siècle I9
B)- Les trois stratégies de l'Etat dans la période de la dictature au Portugal .. 26

PAGE

a)- La stratégie de l'alliance agraire-industrielle 27
b)- Une tentative de constitution d'un capitalisme développé et autonome 28
c)- La modernisation du capitalisme par l'extraversion de l'économie 29

4)- Présentation du plan 30

CHAPITRE I

Les principes doctrinaux de la dictature portugaise.

PAGE

Introduction 33

I.I.- L'organisation économique corporative.. 34

I.I.I.- Principes et objectifs généraux 35

A)- La philosophie de base... 35
B)- Les grands objectifs de la dictature et leur hiérarchie..... 43

I.I.2.- Les rapports entre le capital et le travail 48

I.I.3.- Le nationalisme économique .. 53

I.I.4.- Le rôle des colonies 58

I.2.- Le rôle de l'Etat 64

I.2.I.- Une fonction générale de " régulation " 65

I.2.2.- " Fabriquer des fabricants ", mais de quel type et pour quoi faire ? 68

CHAPITRE II

Les finances publiques de Salazar , un dispositif de blocage structurel .

PAGE

Introduction 75

2.I.- La structure du budget de l'Etat 78

2.I.I.- Le dogme de l'équilibre et ses fondements 78

A)- Un fondement historique et politique..... 78
B)- Un fondement théorique ... 84
a)- Le critère de l'équilibre 84
b)- La justification théorique de la stagnation des dépenses 89

2.I.2.- Autres caractères du budget .. 94

A)- L'équilibre de bas niveau. 94
B)- La structure des dépenses. 98
C)- L' " indépendance " du financement des dépenses.... I02
D)- L'autonomie de la politique budgétaire I06

PAGE

2.2.- Le système fiscal I08

2.2.I.- La fiscalité jusqu'aux années I960 ..... I08

A)- Le type et l'importance de l'imposition I08
B)- La structure de l'imposition III

2.2.2.- Réforme et contre-réforme fiscale II8

A)- Principes et objectifs de la réforme fiscale II8
B)- Le contenu de la réforme .. I20
C)- La contre-réforme fiscale . I24
a)- Aspects généraux I24
b)- Un capitalisme de rentiers et la réaffirmation des intérêts de la bourgeoisie agraire ... I28

2.3. - L'évolution des finances publiques dans la période I960-I974 ..... I34

2.3.I.- Du côté des recettes I34

2.3.2.- Du côté des dépenses I38

2.3.3.- Une politique de blocage qui résiste aux changements structurels I42

CHAPITRE III

La stratégie économique de base : l'Etat et l'alliance agraire- industrielle .

PAGE

Introduction : De quelques problèmes fondamentaux de l'analyse de la politique économique I45

I)- Les limites courantes de l'analyse I45

2)- La présence de l'Etat et l'intervention des classes sociales I5I

3.I.- La politique industrielle : contenu et signification du " conditionnement " industriel I55

3.I.I.- Le " conditionnement " intérieur I55

3.I.2.- Le protectionnisme extérieur .. I62

3.I.3.- Le " conditionnement " , la crise de I929 et l' " exiguïté " du marché intérieur : une explication insuffisante et fallacieuse I65

A)- Les effets de la crise de I929 ..... I66

B)- La dimension du marché intérieur I73

PAGE

3.I.4.- Le " conditionnement " , le profit et le monopole I75

A)- Le " conditionnement " et les disparités sectorielles des taux de profit I75
B)- Le " conditionnement " et la nature du monopole au Portugal I78

3.I.5.- Le " conditionnement " , le rôle de l'Etat et la crise I80

A)- Le " conditionnement ", procédure de régulation par l'Etat et indice de l'hégémonie étatique I80
B)- Le " conditionnement " , dispositif anti-crise I84

3.I.6.- Le " conditionnement " et l'atrophie du secteur industriel I86

A)- Le " conditionnement " des nouvelles industries I88
B)- Le " conditionnement " industriel et la structure agraire traditionnelle I92

3.2.- La politique agricole : la protection à la structure agraire traditionnelle I96

3.2.I.- La " question du blé " I97

PAGE

A)- L'héritage de la " question du pain " I97
B)- Les fondements de la solution apportée par la dictature 20I

3.2.2.- Les subventions de l'Etat 205

3.2.3.- Le crédit agricole 209

3.3.- La Loi de Reconstitution Economique (I935-I950) : contenu et signification 2I4

3.4.- Les rapports agriculture-industrie à travers la politique économique : l'Etat et l'alliance agraire - industrielle 2I9

Appendice au Chapitre III :
L'alliance agraire-industrielle et l'articulation MPC-MPF : le caractère capitaliste de l'agriculture latifundiste portugaise 222

CHAPITRE IV

Les ambiguïtés et l'échec d'une tentative de constitution d'un capitalisme développé et autonome .
(Le Ier et le IIème Plans)

PAGE

Introduction : Le contexte et la configuration d'une nouvelle stratégie d'accumulation 227

I)- Les raisons d'un anti-keynésiennisme 227
2)- Les éléments de la nouvelle stratégie 230

4.I.- Principes et objectifs généraux du Ier et du IIème Plans 234

4.I.I.- Les antécédents et les fondements de la politique de développement autonome : le " projet " Ferreira Dias 234

A)- L'état de l'économie du pays.. 234
B)- Les potentialités " oubliées" du marché intérieur 237
C)- Commencer par l'import-substitution 240

4.I.2.- La double fonction du Ier Plan (I953-I958) 242

A)- La justification du Ier Plan 242

PAGE

B)- Signification et statut formel du Ier Plan 245
a)- Un plan entre deux stratégies 245
b)- Le statut théorique du Ier Plan 249

4.I.3.- Le rôle central du IIème Plan (I959-I964) dans la définition et la mise en oeuvre d'une stratégie de développement autonome 255

A) - La signification particulière du IIème Plan 255
B) - Les objectifs du Plan 257
C) - Le plan , le secteur public et le secteur privé 260
D) - La stratégie de croissance du IIème Plan 26I

4.2.-Les projections du Ier et du IIème Plans 266

4.2.I.- Le produit national 266

4.2.2.- Les investissements 268

4.3.-Un projet de restructuration globale de l'industrie 273

4.3.I.- Les industries de base 273

PAGE

4.3.2.- Les industries manufacturières et l'évolution du " conditionnement" industriel 276

A)- Les nouvelles industries 276
B)- La " réorganisation " des industries anciennes 279
C)- Modifier le " conditionnement" pour " conditionner " à nouveau 280
a)- La Loi Nº 2.005 de I945 : contenu et signification.. 28I
I/- Le contenu 28I
2/- La signification 286
b)- La législation postérieure 293

4.4.-La nécessité d'une réforme agraire et le contenu de son projet 30I

4.4.I.- La modernisation du capitalisme et la nécessité d'une réforme agraire 30I

A)- Une réforme agraire sans projet de développement industriel 30I
B)- Une réforme agraire commandée par le projet industriel du IIème Plan 305

4.4.2.- Les moyens techniques de la " réorganisation " agraire du IIème Plan 309

PAGE

4.4.3.- Les changements institutionnels ... 3II

4.5.- Bilan global de la stratégie de développement autonome ; les leçons d'une expérience 3I3

4.5.I.- L'exécution globale du Ier et du IIème Plans 3I3

A)- Le produit national 3I3
B)- Les investissements 3I5

4.5.2.- Une réforme agraire avortée 3I9

A)- L'insuffisance des mesures de caractère technique adoptées 3I9
B)- La résistance institutionnelle 323

4.5.3.- Le fiasco de la politique des industries manufacturières 327

4.5.4.- Un " développement " limité aux industries de base 33I

4.5.5.- Au-delà d'un échec : l'importance et les insuffisances de la politique de développement adoptée 332

A)- Importance théorique 332
a)- Une vision correcte de la situation de départ 332
b)- Une vision globale et un développement autocentré 333
c)- Un choix judicieux de la technologie 334

PAGE

B)- Les insuffisances 335
a)- L'absence d'une vision rigoureuse du déroulement du processus d'industrialisation 335
b)- Une conception restrictive des industries industrialisantes 336
c)- L'import-substitution , un mauvais point de départ ... 337
d)- L'absence d'une politique commerciale 34I

Appendice au Chapitre IV 344

CHAPITRE V

La modernisation du capitalisme par l'extraversion de l'économie (Le Plan Intercalaire, le IIIème et le IVème Plans)

PAGE

Introduction : De l'ouverture extérieure à la formation d'une stratégie d'internationalisation 346

I)- La conjoncture intérieure et le contexte international 346
2)- Les éléments de la stratégie d'internationalisation 35I
3)- Explication du plan du chapitre V 354

5.I.- Principes et objectifs généraux du Plan Intercalaire(P.I.)(I965-I967), du IIIème (I968-I973) et du IVème (I974-I979) Plans 358

5.I.I. - La forme et le contenu du plan.. 358

5.I.2. - La philosophie de base 360

A)- L'Afrique et l'Europe..... 360
B)- La politique sociale 364

5.I.3. - Les objectifs 367

5.I.4. - La priorité au marché extérieur (une relecture des objectifs).. 372

PAGE

5.I.5.- L'Etat et le secteur privé ; la Réforme Administrative 380

A)- Les rôles de l'Etat et du secteur privé 380
B)- Substituer une " administration de développement " à l'administration traditionnelle 385

5.2.- Les projections du P.I. , du IIIème et du IVème Plans 388

5.2.I.- Le produit national 389

5.2.2.- L'emploi 394

5.2.3.- Le commerce extérieur 398

5.2.4.- Les investissements 405

5.3.- La Nouvelle Politique Industrielle (N.P.I.), une stratégie spécifique d'extraversion 4I6

5.3.I.- La N.P.I. au sein de la politique économique globale et au sein de la politique industrielle 4I6

A)- Fondements et objectifs de la politique industrielle 4I7
a)- Le poids du " pays rural "..... 4I7
b)- La Loi N°3/72 du " développement industriel" 4I9

PAGE

B)- La vocation et la place stratégique de la NPI 423

5.3.2.- Le contenu de la NPI 426

A)- Fondements et objectifs spécifiques 426
B)- Les industries préférentielles et non préférentielles 429

5.3.3.- La N.P.I. , le " conditionnement" et le rôle de l'Etat 434

A)- La nécessité de la modification du " conditionnement " industriel 434
B)- L'esprit et le contenu des modifications introduites..... 438
a)- La législation antérieure à la Loi N°3/72 439
b)- La Loi N°3/72 et la législation postérieure 449
C)- Le " contre - " conditionnement" ",le nouveau rôle de l' Etat et la régulation économique 458
a)- Intervenir et non intervenir ou changer le contenu et le sens de l'intervention ? 458
b)- L'élimination du " conditionnement " industriel et la rupture du système de régulation 463

PAGE

5.4.- La formalisation de l'intégration extérieure : de l'adhésion à l'AELE(I959) à l'accord de I972 avec la CEE 470

5.4.I.- Le contexte et les raisons de l'adhésion du Portugal à l'AELE... 473

A)- De la nécessité de l'internationalisation au choix d'une voie 473
B)- La situation de l'économie portugaise et les conditions de l'adhésion 480

5.4.2.- Le statut du Portugal au sein de l'AELE 485

A)- Aspects généraux 485
B)- L'Annexe G à la Convention de Stockholm 490

5.4.3.- Les conditions de l'accord de I972 avec la CEE 493

A)- La nécessité de l'accord ... 494
B)- La signification globale de l'accord 499

5.4.4.- Le contenu de l'accord de I972 avec la CEE 506

PAGE

5.5.- La stratégie d'internationalisation , sa réalisation et ses effets : bilan global 509

5.5.I.- La réalisation du P.I. et du IIIème Plan 5II

A)- Le produit national 5II
B)- L'emploi 5I2
C)- Le commerce extérieur 5I5
D)- Les investissements 5I8

5.5.2.- Les effets de l'intégration extérieure en statique concurrentielle : les illusions mercantilistes.. 522

5.5.3.- L'intégration extérieure en dynamique : l'absence d'effets de développement 528

A)- L'avantage comparatif " dynamisé " 529
a)- Le contenu de la spécialisation 529
b)- La " loi " des économies d'échelle 53I
c)- La balance des paiements.. 534

B)- Une politique commerciale contre le développement 536
a)- Une internationalisation contre l'autonomie nationale 537

PAGE

b)-Intégration extérieure et désintégration interne ... 540
c)-Une croissance économique contre la satisfaction des besoins populaires 547

CONCLUSION GENERALE 55I

BIBLIOGRAPHIE 560

INTRODUCTION GENERALE

I) — L'analyse de l'économie portugaise sous la dictature et la place de notre problématique.

A)- La littérature économique au Portugal.

L'analyse de l'évolution et du fonctionnement de l'économie portugaise pendant la période de la dictature - laquelle recouvre pratiquement un demi-siècle de l'histoire portugaise contemporaine (I926 - I974) - présente à nos yeux les six caractéristiques suivantes , à partir desquelles on pourra comprendre la place et l'importance de la problématique de ce travail.

Tout d'abord , on constate une insuffisance quantitative générale des études économiques sur le Portugal. En fait , quel que soit l'aspect particulier de l'économie portugaise considéré , le nombre de travaux de recherche et de publications existantes est extrêmement réduit. On a tendance à expliquer cette situation par la répression culturelle exercée par la dictature , mais cet argument , étant vrai , reste toutefois à nos yeux insuffisant comme explication.

En réalité , il nous semble nécessaire d'introduire au moins un facteur explicatif additionnel jouant de manière autonome : l'inertie intellectuelle régnante au Portugal dans le domaine des sciences sociales. Cette inertie se trouve liée à l'hégémonie de la culture humaniste et cette hégémonie découle en partie de l'action idéologique spécifique de la dictature et a fonctionné elle-même comme une forme de répression culturelle. Elle a toutefois des racines bien plus profondes et bien plus lointaines dans l'histoire portugaise et l'inertie mentale à laquelle elle a donné lieu concrètement dans le domaine de la recherche économique ne saurait ainsi être expliquée uniquement par la dictature.

Deuxièmement , on constate dans l'analyse existante l'évacuation d'une période fondamentale : celle qui va de l'installation de la dictature (I926-I933) à la 2ème guerre mondiale. Cette lacune est grave , non seulement parce qu'elle laisse dans l'ombre l'histoire économique de presque deux décennies , mais aussi , et surtout, parce que cette omission va empêcher de saisir de manière positive les véritables fondements économiques de la dictature et sa nature de classe.

En fait , toute l'analyse que l'on fera concernant les moments postérieurs va se heurter à ce manque permanent de point d'appui et cette analyse va être décisivement marquée par ce "péché originel ". On va étudier les phénomènes nouveaux comme s'ils tombaient du ciel dans une atmosphère vide et neutre , ce qui amènera l'observateur à invoquer toutes sortes de causes responsables de la résistance à leur épanouissement et à avoir une appréhension purement syncrétique de la réalité (I).

Troisièmement , les études existantes se caractérisent par une grande pauvreté théorique , manifeste aux deux niveaux suivants au moins : soit cette analyse est purement technique et correspond uniquement aux besoins d'une intervention immédiate de la part de l'Etat ou à la compréhension technique de cette intervention , soit elle comporte une vision plus profonde et plus large , mais elle se limite alors à transposer de manière mécanique (a-critique , non dialectique) les théories produites à l'étranger en fonction de réalités spécifiques et distinctes de la situation portugaise.

Ce manque d'originalité et de créativité va laisser la pensée économique au Portugal dans une situation affligeante de dépendance extérieure et elle va empêcher l'étude concrète de la situation concrète , laquelle seule peut produire des résultats réellement explicatifs et utiles au plan social.

(I) - Nous attirons ainsi dès maintenant l'attention sur la place théorique fondamentale de notre chapitre III .Ce chapitre ne cherchera pas à faire l'histoire de la période en question , mais à construire une ligne de pensée cohérente fondée sur les faits les plus déterminants.

Quatrièmement , on s'aperçoit qu'une bonne partie des études économiques qui se sont préoccupées d'une vision plus globale possèdent une nature directement politique , surtout quand elles se sont penchées sur les rapports entre l'Etat et l'économie. On ne saurait évidemment nier l'importance de ce type d'approche , mais ces études ne peuvent pas remplacer la véritable analyse économique laquelle , bien que n'étant jamais totalement neutre (à distinguer d'objective) et d'utilisation politique indifférente, doit toutefois garder son autonomie à tous les niveaux.

En d'autres termes , on peut dire que ce que l'on a coutume d'appeler la recherche " objective et désintéressée " et que l'on a le droit d'attendre de l'Université est très rare au Portugal.

Cinquièmement , la littérature économique se caractérise au Portugal par une limitation de l'objet de l'analyse, dont l'exemple le plus notoire est l'absence de l'Etat. Ce point est d'autant plus important que les auteurs les plus " ambitieux " finissent toujours par buter contre l' " obstacle " de la présence de l'Etat et par reconnaître la nécessité de surmonter cet obstacle pour aller jusqu'à la fin de la compréhension théorique de la réalité économique.

L'Etat semble être omniprésent et omnipotent au Portugal , mais sa présence devient fantasmatique dans la mesure où l'on ne l'étudie pas. On peut dire que l'on a " découvert " au Portugal l'importance des analyses de structure (même si l'on a fait une utilisation limitée de leurs résultats), mais on ignore encore , en termes théoriques , le rôle de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie et dans la configuration des structures mêmes que l'on étudie.

Enfin, on peut dire que l'analyse concrète de la situation concrète se trouve au Portugal encore à un stade purement embryonnaire et cette analyse reste marquée par les trois limitations suivantes : d'une part , l'Etat (ou la problématique de l'économie publique , si l'on préfère) n'a pas encore trouvé sa place définitive ; d'autre part , les tentatives restent en nombre très réduit ; enfin , ces tentatives dépendent exclusivement d'efforts individuels , une organisation de la recherche au

niveau collectif n'existant pratiquement pas.

B)- Objet et champ de notre analyse.

Dans ce contexte , l'importance de l'analyse du rôle de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie et dans la configuration des structures économiques semble aller de soi. C'est bien l'existence de cette lacune dans la littérature économique existante qui est l'une des raisons du choix de notre problématique. Toutefois , deux autres raisons , peut-être plus décisives , se trouvent aussi derrière ce choix.

D'une part , le fait que , étant partis d'une analyse de la structure économique (I), nous avons trouvé pour la poursuite de l'analyse le même type d'obstacles auxquels nous avons déjà fait allusion et concernant l'action de l'Etat dans la configuration des structures. L'Etat apparaissait devant nous et il n'était pas possible , sans renoncer à des objectifs fondamentaux de l'analyse , de le laisser de côté ou de l'ignorer.

D'autre part , la présence de l'Etat non seulement se manifestait , mais elle semblait avoir une importance fondamentale pour les résultats de l'analyse. Devant l'impasse où tombait la littérature existante et devant les premiers résultats de notre analyse de l'économie au niveau des structures, l'intuition du caractère décisif de l'étude des fonctions de l'Etat devenait ainsi de plus en plus forte.

L'analyse devait ainsi investir l'Etat pour étudier son rôle dans l'accumulation . Encore fallait-il toutefois constituer une problématique car les voies d'approche sont multiples. Ce sont encore une fois la connaissance empirique et l'intuition conjointement qui ont décidé.

(I) - Dont une partie des résultats est présentée dans l'Annexe.

Notre objet reste ainsi le rôle de l'Etat, mais le champ de l'analyse recouvre uniquement trois domaines de manifestation de ce rôle : la politique budgétaire, la politique industrielle et la politique agricole. C'est ainsi à travers la politique économique (réduite) que nous nous proposons d'analyser les fondements , le contenu et les effets de l'action de l'Etat au niveau économique.

2)- La dictature portugaise dans le contexte européen.

On peut commencer par poser le problème du rôle de l'Etat au Portugal par rapport au " modèle " de l'époque , i.e. , par rapport au (x) rôle (s) de l'Etat dans les autres pays occidentaux et , particulièrement , par rapport aux autres dictatures européennes. Nous n'allons naturellement pas chercher à rendre compte de manière systématique de la littérature existante sur cette matière (I) car cet exercice justifierait à lui seul un travail de recherche autonome. Nous allons nous borner à dégager les traits principaux de l'intervention de l'Etat à l'étranger pour situer ensuite l'action de l'Etat portugais.

Si l'on part de la double perspective proposée par N. Poulantzas pour l'approche des dictatures italienne et allemande on peut avoir un cadre de référence suffisamment précis pour nous permettre de saisir les analogies et les différences entre le cas portugais et les cas retenus par cet auteur (2). Pour Poulantzas , en fait , l'analyse doit tourner autour des deux thèmes suivants :

- la conjoncture de lutte de classes (crise politique) qui caractérise le moment de l'installation de la dictature et

- la phase de transition d'un stade à un autre du mode de production dominant dans la formation sociale (crise économique) qui encadre la conjoncture politique (3).

(I) - Dont une partie est indiquée dans la bibliographie.

(2) - Notons dès maintenant que les cas italien et allemand sont les plus et les mieux étudiés , raison pour laquelle ils configurent à eux seuls le " modèle " de la dictature en Europe.

(3) - Cf. Nicos Poulantzas, Fascisme et dictature , Seuil / Maspero , Paris, I974 , pp. 37 - 7I.

A) - La " crise politique " .

La première voie d'approche pose la question des conditions politiques qui ont immédiatement précédé l'avènement de la dictature et elle peut nous permettre de comprendre les raisons immédiates du phénomène. Sur ce point , il ne semble pas qu'il y ait des différences significatives entre le Portugal et les autres pays européens ; au contraire , la conjoncture de l' installation de la dictature semble être marquée , au plan politique , par des caractères assez similaires.

En réalité , le Portugal a vécu , entre le moment de l'instauration de la Ière République (I9I0) et celui de l'installation de la dictature (I926) , seize années de crise politique et sociale profonde et permanente , laquelle peut justifier l'acceptation que la dictature semble avoir eue dans l'immédiat de la part d'un ensemble relativement vaste de forces politiques, sociales et économiques. On peut ainsi penser que cette crise constitue un fondement conjoncturel de la dictature , i.e. , elle peut permettre de comprendre son installation (I) .

Bien qu'on ne puisse pas considérer que les classes possédantes couraient le risque , à travers la crise en question, d'un débordement politique et d'une poussée révolutionnaire qui mène les classes opprimées au pouvoir (2) , notamment à cause de la faiblesse de l'organisation politique de ces classes , le vide du pouvoir créé par la crise et le fait même que le prolétariat urbain commence à s'organiser au cours de cette période et s'oppose clairement aux gouvernements successifs qui occupent le

---

(I) - Sur l'existence et le contenu de la crise de la Ière République , l'étude d'A.H. de Oliveira Marques(A Primeira República Portuguesa : alguns aspectos estruturais, Livros Horizonte, Lisboa, I975 (2a ed.)) , donnant une vision synthétique de cette période, nous semble suffisamment éclairante. On trouve une étude plus fouillée de l'évolution politique de la Ière République chez David Ferreira, História Política da Primeira República Portuguesa, I volume, 2 parties (sorties jusqu'à cette date), Livros Horizonte, Lisboa , I973.

(2) - " La menace de révolution sociale n'a jamais atteint les proportions qu'elle a eues dans d'autres pays "(Oliveira Marques, op. cit. , p. 49).

lieu du pouvoir (I), ont certainement constitué un facteur de poids pour expliquer la " solution " dictatoriale.

Par ailleurs , au sein même des classes possédantes, la " nécessité " du recours à une solution extrême apparaissait de plus en plus clairement du fait de l'impuissance de chacune de ces classes d'imposer son hégémonie politique et d'obtenir le " consensus " social nécessaire pour pouvoir dominer socialement et économiquement et régner politiquement. Les sept premières années de la dictature furent ainsi une période de luttes internes aux classes possédantes , jusqu'à l'obtention d'un rapport de forces suffisamment stable pour pouvoir donner lieu à une définition politique et idéologique de la dictature et à une institutionnalisation de celle-ci , ce qui fut obtenu à partir de I932 quand Salazar est devenu chef du gouvernement (Président du Conseil) et à partir de I933 avec l'adoption d'une Constitution Politique où sont posés les principes qui vont régir le nouveau régime (2).

B) - La " phase de transition ".

a)- L'approche conventionnelle : du capitalisme pré-monopoliste au capitalisme monopoliste d' Etat (CME).

Quant à la seconde optique proposée par Poulantzas , le problème est toutefois bien plus complexe car il s'agit maintenant d'expliquer , non seulement l'installation de la dictature , mais aussi sa durée et son rôle global (notamment économi-

---

(I) - Cf. aussi O. Marques, op. cit., p. 49 en part. : " (à partir de I9II) n'a cessé de s'approfondir le fossé entre bourgeois et prolétaires. Ces derniers n'ont pas attendu pour se lancer dans une violente opposition au régime ".

(2) - Sur le processus politique qui a mené de l'installation de la dictature à sa configuration définitive , cf. Jorge Campinos, A Ditadura Militar (I926-I933), Publicaçôes Dom Quixote , Lisboa , I975 .

que) , c'est-à-dire également ses résultats. La question de la " phase de transition " pose en fait des problèmes fondamentaux sur les caractères concrets du développement du capitalisme et exige que l'on fasse la comparaison entre les modalités de ce développement au Portugal et dans les autres pays considérés pour pouvoir saisir les différences , au-delà d'une éventuelle identité apparente , entre la dictature au Portugal et dans ces autres pays.

Nous avons déjà pu remarquer , à travers l'analyse présentée comme Annexe à ce travail , que les résultats économiques auxquels a abouti la dictature au Portugal sont profondément différents de ceux que connaissent , à la même époque , les autres pays européens , y compris l'Allemagne et l'Italie , et à l'exception de l'Espagne , de la Grèce et de la Turquie. Ces différences dans les résultats finaux d'un processus désigné par les mêmes termes suggèrent des disparités dans la nature du processus en question et nous permettent de poser des questions nouvelles et de fond sur les causes historiques concrètes de la dictature au Portugal.

L'explication de ces causes ne saurait se contenter de l'indication des raisons immédiates , conjoncturelles et exclusivement politiques , de l'installation de la dictature. Elle doit chercher les fondements structurels , durables et déterminants de celle-ci et de sa persistance , car seuls ces fondements peuvent nous donner les moyens d'une explication globale , convaincante et définitive du phénomène en question.

Nous estimons qu'en pratique , dans la réalité concrète , il n'y a pas de distinction entre les causes économiques, politiques et idéologiques d'un phénomène ; les luttes sociales de classe qui commandent l'évolution historique en dernière instance sont une synthèse de ces différentes déterminations . Toutefois , en théorie , il y a une nécessité scientifique de distinguer les différents facteurs. Notre discipline scientifique étant l'économie , nous nous attacherons exclusivement à une analyse économique , ne niant pas , par là , l'importance et la nécessité des autres voies d'approche du même phénomène. En d' autres termes , nous ne prétendons pas produire une explication totale , mais uniquement une explication limitée , pourtant essentielle.

Les fondements économiques de la dictature , aussi bien au Portugal qu'ailleurs , ne sauraient être cherchés en dehors du système de relations dialectiques constitué par les rapports de production et les forces productives. Dans la mesure, toutefois , où cela constitue le cadre le plus général de toute analyse économique , le problème consiste à trouver des médiations qui nous permettent , de façon suffisamment précise , d'établir quelques comparaisons économiques significatives entre le Portugal et les autres pays européens mentionnés.

Il nous semble alors que l'on peut retenir quelques aspects fondamentaux de l'évolution des forces productives depuis les dernières décennies du XIXème siècle et les modifications correspondantes dans les formes d'organisation capitaliste et dans les rapports de production. C'est cette démarche qu'adoptent , en fait , la plupart des auteurs qui se sont penchés sur ces questions , mais nous sommes loin , à cet égard , d'une homogénéité de l'analyse. Aussi bien le rôle des concepts que les conclusions finales , explicites ou implicites , divergent beaucoup d'un auteur à l'autre , notamment en ce qui concerne la valeur explicative autonome de chacun des termes du système cité ci-dessus.

Ainsi , Poulantzas pose la question de la crise économique qui mène à la dictature en termes de passage du capitalisme non monopoliste au capitalisme monopoliste dans le cadre de la formation de la " chaîne impérialiste mondiale " (I) , tout en combattant violemment les interprétations " économistes " (2) de ce passage . " Le fascisme se situe dans le stade (sic) impérialiste du capitalisme " , affirme l'auteur (3) , stade qui " est marqué par un nouveau rôle de l'Etat " (4), car , précise-

---

(I) - Nicos Poulantzas, Fascisme et dictature, op. cit. , pp.I8, 20 et 22.

(2) - Op. cit., pp. I4-I6, etc., en particulier p.42:" L'économisme consiste ici, en premier lieu, à privilégier"les forces productives "(sic) aux dépens des rapports de production (sic) ; ce qui s'accompagne, en second lieu , d'une conception économiste-techniciste du procès de production et des " forces productives "(sic) , considérées en quelque sorte comme indépendantes des rapports de production ".

(3) - Op. cit. , p. I3.

(4) - Op. cit. , p. I7.

-t-il , " l'impérialisme , considéré comme stade de l'ensemble du procès capitaliste , ne se limite pas à des modifications marquant le seul domaine économique , telles par exemple la concentration monopoliste , la fusion du capital bancaire et du capital industriel en capital financier , l'exportation des capitaux, la recherche des colonies pour de simples raisons " économiques" (sic) , etc... . En fait , ces données " économiques " (sic) déterminent , à proprement parler , une nouvelle articulation de l'ensemble du système capitaliste et , par là même , des modifications profondes du politique (sic) et de l'idéologie (sic) " (I).

Pour Poulantzas , donc , la crise économique qui mène au fascisme ne saurait être analysée indépendamment de la transition d'un stade à l'autre du mode de production capitaliste , et le phénomène fasciste ne saurait être expliqué sans prendre en considération les transformations du rôle économique de l'Etat inhérentes à cette transition. Selon l'auteur , " dans le capitalisme monopoliste (sic) (on) assiste (...) à un phénomène d'une importance décisive (sic) : il s'agit du rôle nouveau de l'Etat capitaliste , concernant à la fois ses fonctions nouvelles , l' extension de son intervention , et l'indice de son efficace ". Ce rôle nouveau , ajoute l'auteur , est celui " que l'on essaie souvent aujourd'hui de fonder dans l'actualité afin de définir un nouveau stade du " capitalisme monopoliste d'Etat " (sic) ". Or " la coupure (sic) manifeste dans ce rôle de l'Etat , précise l'auteur , et dans l'indice de son efficace , ne marque pas du tout de façon décisive (...) l'impérialisme " classique "(sic) et le " capitalisme monopoliste d'Etat " (sic) , mais bel et bien le stade préimpérialiste du stade impérialiste - c'est-à-dire capitaliste monopoliste " (2).

En somme , Poulantzas considère qu'il y a , d'une manière générale , de nouvelles fonctions pour l'Etat capitaliste à partir du stade impérialiste du capitalisme (stade de " dominance du capitalisme monopoliste " (sic)) , mais il distingue

---

(I) - Op. cit. , p. I6.
(2) - Op. cit. , p. I7.

les fonctions inhérentes à la transition même à ce stade , où est apparu , dans les cas allemand et italien , le fascisme , des fonctions inhérentes , en général , au stade du capitalisme monopoliste. Le fascisme serait venu opérer ainsi un passage que les conditions particulières de ces deux pays rendaient plus " difficile " qu'ailleurs. La séquence logique serait alors celle-ci :

I- " le début du XXème siècle a marqué , dans les principaux pays européens , la coupure (sic) avec le stade précédent , et ainsi les débuts décisifs (sic) de la phase de transition vers la dominance du capitalisme monopoliste " (I).

2- " l'Allemagne et l'Italie (sont) des pays tard venus au capitalisme et à l'impérialisme " (2) et des pays où la transition au capitalisme monopoliste s'est déroulée dans le cadre d'une crise économique qui débouche sur le phénomène fasciste.

3- le fascisme vient accomplir cette transition et " après (cet) accomplissement (...) , c'est-à-dire, finalement , après la fin de la Deuxième Guerre Mondiale , l'Etat s'en tient désormais à son rôle dans le stade du capitalisme monopoliste (...) : cela d'ailleurs aussi bien en Allemagne et en Italie , qu'en Angleterre et aux Etats-Unis même , après la période du New Deal (sic) rooseveltien " (3).

En synthèse on peut ainsi retenir les idées fondamentales suivantes : le capitalisme passe du stade " pré-impérialiste " au stade " impérialiste ". Dans ce dernier stade domine le capital " monopoliste " (4) . Le stade impérialiste a pour corollaire un nouveau rôle de l'Etat. Ce nouveau rôle s'identifie au phénomène monopoliste dans la mesure où ce phénomène prédomine

---

(I) - Op. cit. , p. I8 .
(2) - Op. cit. , p. I9 .
(3) - Op. cit. , p. I9 .
(4) - Notons que " monopolisme " est ici identifié à " concentration " et " centralisation " du capital et à la formation du " capital financier " .

dans le stade où apparaît ce rôle et où le monopolisme se trouve largement associé à l'action de l'Etat. Le passage d'un stade à l'autre prend des formes diverses selon les conditions spécifiques de chaque pays . La dictature est l'une de ces formes particulières (I), mais elle ne représente en elle-même qu'une modalité de la transition. Une fois la transition opérée , le nouveau rôle de l'Etat apparaît au grand jour , configurant le capitalisme monopoliste d'Etat (2).

b)- Un CME au Portugal ?

On peut essayer de répondre à la question posée précédemment sur les rôles comparés de l'Etat au Portugal et dans les autres pays européens en cherchant à savoir si les conditions de

---

(I) - La liaison entre l'action de l'Etat et la concentration et la centralisation du capital a été établie pour les cas allemand et italien notamment par Daniel Guérin , Sur le fascisme , vol. II : Fascisme et grand capital , Petite Collection Maspero , Paris , I975 (I965, Ière édition). Dépassant l'optique de la dimension du capital , l'analyse de Ch. Bettelheim de l'économie allemande sous le nazisme nous semble poser de manière beaucoup plus rigoureuse les fonctions de l'Etat dans l'accumulation. Bettelheim montre que la poursuite de l'accumulation en Allemagne impliquait le maintien d'une dynamique économique laquelle buttait contre les deux obstacles suivants : la limitation du marché intérieur et la limitation du marché extérieur. La résolution des contradictions de l'accumulation a ainsi exigé de la part de l'Etat un rôle actif consistant notamment en la réalisation de " commandes massives " , de garanties de crédit , de bénéfices fiscaux ... et impliquant notamment la réalisation de dépenses élevées se traduisant par un volume substantiel de dette publique . (cf. Charles Bettelheim , L'économie allemande sous le nazisme , Petite Collection Maspero,2 vol., Paris,I97I).

(2) - L'analyse du rôle assigné à l'Etat dans le capitalisme (avancé) contemporain en termes de " capitalisme monopoliste d' Etat " se trouve notamment dans les deux ouvrages suivants : Le

(voir suite , p. suivante)

départ étaient les mêmes , si les moyens utilisés ont été analogues et si les résultats sont coïncidents .

La tentation de concevoir l'évolution de l'économie portugaise de manière mécanique en fonction d'un " modèle " universel de développement linéaire du capitalisme a amené la généralité des observateurs de la réalité portugaise à soutenir l'idée d'une identité entre le rôle de l'Etat sous la dictature au Portugal et dans les autres pays européens (en situation de dictature ou non) . Ainsi , selon M. de Lucena , " derrière la fonction (du corporativisme) proclamée (par le régime) il y a une fonction latente , probablement la fonction essentielle (...) : celle d'assurer une profonde transformation du capitalisme en " capitalisme d'organisation " (sic) ou en ce que l'on appelle (de manière imprécise) (sic) " capitalisme monopoliste d'Etat (sic)" "(I). Selon cet auteur , il y aurait ainsi une sorte de pré-détermination du rôle de l'Etat au Portugal .

Dans la mesure toutefois où les résultats concrets de l'action de l'Etat et du fonctionnement de l'économie semblent s'éloigner fortement des résultats produits à l'étranger , l'analyse concrète ne peut pas ne pas conclure à la non vérification des hypothèses fondamentales découlant de l'approche en termes de CME (2). Certains auteurs ne renoncent pas toutefois aux hypothèses de départ et insistent dans leur application. Ils " découvrent " ainsi des " retards " qui peuvent aller d'un demi-siècle à plus d'un siècle . Pour A. Barreto , en effet , le " capitalisme monopoliste d'Etat " est en I973 une " tendance

---

(suite de la note (2), page précédente).
Capitalisme Monopoliste d'Etat , 2 Tomes, Editions Sociales, Paris, I976 ; Paul Boccara, Etudes sur le Capitalisme Monopoliste d'Etat, sa crise et son issue, Editions sociales, Paris, I974.
(I) - Manuel de Lucena , A evolução do corporativismo português, 2 vol. , Perspectivas e Realidades , Lisboa, I976, vol. I, p. I27.
(2) - Cf. notamment les résultats obtenus par A. Castro dans son analyse de l' " importance du secteur public dans le système économique portugais actuel " et les réserves faites par l'auteur à l'application des critères résultant de l'approche en question , Desenvolvimento económico ou estagnação , Publicações Dom Quixote , Lisboa , I970, pp.I09 - I3I.

évolutive " de la réalité portugaise (I) (ce qui signifie implicitement que le CME n'est pas réalisé) , tandis que pour J. M. Pereira , vers la fin des années I940 " la bourgeoisie portugaise va finalement réaliser sa révolution industrielle " (2). La conclusion générale de ce type d'approche ne pourrait être ainsi que du type de celle tirée par F.S. Cabral : " malheureusement notre retard est uniquement un retard - nous suivons le même chemin que celui des autres (pays) , mais nous allons derrière " (3).

A nos yeux , ce type d'approche manifeste un anachronisme évident et une incapacité profonde à saisir la spécificité de la réalité portugaise (4). Aucun effort n'est fait d'ailleurs dans ce sens ; on se limite à transposer des schémas d'analyse sans créativité . On privilégie le raisonnement déductif et on ne laisse aucune place à l'induction.

En réalité , l'observation globale et de chacun des aspects en particulier de l'économie portugaise ne semble guère montrer une similitude entre l'évolution de l'économie portugaise et celle des économies européennes prises pour terme de comparaison qui puisse permettre l'application au Portugal de concepts ou de théories spécifiques (à l'intérieur du système global d'analyse du capitalisme (5)) et correspondant à une pério-

---

(I)- Cf. Antônio Barreto, O capitalismo português : o Estado e o Desenvolvimento , Polémica Nº4, I973, reproduit in Polémica Socialista, Iniciativas Editoriais, Lisboa, I975, p. I28.

(2)- João Martins Pereira, Pensar Portugal hoje, Publicações Dom Quixote, Lisboa, I979, p. 29.

(3)- Francisco Sarsfield Cabral, Uma perspectiva sobre Portugal, Moraes Editores, Lisboa, I973, pp. I8-I9.

(4)- Notons que les idées auxquelles nous venons de faire allusion n'ont pas fait l'objet d'une démonstration empirique , mais elles sont présentées uniquement comme des réflexions.

(5)- La spécificité de l'économie portugaise s'inscrit à nos yeux dans le cadre du mode de production capitaliste et elle doit être envisagée comme le reflet d'un mouvement contradictoire de ce mode de production à l'unité - diversité.

de donnée de l'évolution de ces dernières économies.

Si l'on considère la situation de l'économie portugaise à la fin des années I950 , on s'aperçoit (cf. Annexe) notamment que cette économie ne semble guère avoir connu un processus d'accumulation et de concentration et centralisation du capital de même intensité et de même nature que dans les autres pays considérés. Ses forces productives restent stagnantes , ses indices de production et du niveau de vie sont les plus bas de l'Europe, ses marchés intérieur et extérieur restent bloqués et l'Etat ne semble pas jouer un rôle allant dans le sens de l'élargissement et de l'approfondissement de ces marchés.

C'est surtout à partir de la deuxième moitié des années 60 (c'est-à-dire, 40 années après l'installation de la dictature) qu'un processus rapide de concentration et de centralisation du capital accompagné de la fusion entre capital industriel et capital bancaire aura lieu et que ce processus s'imposera de plus en plus , manifestant une tendance à occuper , par sa dynamique et par son impact structurel , une position dominante et motrice au sein de l'économie. Le contexte où apparaîtra ce processus est toutefois foncièrement différent de celui du début du siècle aussi bien au niveau interne qu'au niveau international et le rapport de ce processus aux marchés intérieur et extérieur ne saurait être confondu avec celui du processus d'accumulation mis en oeuvre dans les autres pays considérés à travers l'appui de l'Etat.

Le rôle joué par l'Etat dans ce processus va révéler qu'en vérité cet état n'attendait pas les années 60 pour accomplir sa mission " pré - déterminée " mais , au contraire , il avait été constitué en fonction d'un " modèle d'accumulation"spécifique et fonctionnait de manière cristallisée dans le cadre de ce " modèle " , lequel n'est identifiable ni à celui configuré par le processus des années 60 ni à celui , son contemporain, étranger (des pays considérés). L'Etat portugais semble ainsi jouer un rôle propre correspondant à un " modèle d'accumulation " spécifique . Ce rôle sera d'ailleurs fortement remis en cause à partir des années 60 dans la mesure où le processus d' accumulation déclenché dans cette dernière période va se heurter à lui et va avoir besoin d'un type nouveau d'intervention de

l'Etat , ce qui témoigne bien de la non identification spécifique entre ce dernier processus et l'action de l'Etat pratiquée dès les années I930.

Une observation rapide de la situation de l'économie portugaise à cette dernière époque (années I930) suggère très fortement , d'ailleurs , que le Portugal ne connaissait pas à ce moment-là le même type de problèmes des pays européens les plus avancés car ses structures économiques n'avaient pas connu le développement de celles des autres pays. A. Castro , se penchant sur la période I900 - I925 (précisément la période " critique " de la " transition ") , note , en effet , après avoir décrit les signes les plus importants de la " présence " de l'industrie au Portugal , que"le Portugal continuait à la queue des pays de l'occident européen industrialisé , aussi bien en ce qui concerne le niveau technologique qu'à l'égard du degré de développement capitaliste des rapports économiques " (I). L'auteur ajoute que " le développement industriel révèle un faible indice de concentration (par rapport aux grandes économies occidentales à la même époque)" (2).

Il est significatif de constater , d'ailleurs , que l'on retrouve à cette époque reculée la même situation relative des diverses branches (en fonction de la concentration) à l'intérieur du secteur industriel que dans les années I950. Comme le montre A. Castro , les industries " légères " (sic) sont les plus concentrées (le textile venant en tête) , car " les grandes industries de pointe " (sic) n'existaient pas " (3). L'auteur peut ainsi conclure affirmant que toute " l'évolution (de cette époque) s'est déroulée dans le cadre de notre " sous-développement " (sic) relatif " (4). On s'aperçoit ainsi que le Portugal n'avait pas fait sa Révolution Industrielle (5) et que

---

(I) - Armando Castro, A economia portuguesa do séc. XX (I900-I925), Ediçôes 70 , Lisboa , I975 , p. 48.

(2) - Op. cit. , p. 54.

(3) - Cf. op. cit. , pp. 55-56.

(4) - Ibidem , p. 58.

(5) - C'est bien celle-ci la conclusion générale à laquelle arrive le même auteur dans son étude consacrée spécifiquement à ce thème (cf. Armando Castro, A revoluçâo industrial em Portugal no século XIX , Limiar , Porto , I976 , 3a ed.).

la " période du fascisme " se caractérise au Portugal par une situation économique spécifique (I) .

En fonction de cette spécificité on comprend facilement que l'Etat ne pouvait avoir aucun " devoir " étranger à la réalité portugaise et que sa seule mission devrait correspondre aux caractéristiques propres de cette réalité. L'économie portugaise semble avoir suivi une voie particulière (dans le contexte général du développement du capitalisme en Europe occidentale) exigeant des solutions spécifiques au niveau des fonctions de l'Etat. Aucun déterminisme historique ne pourrait assigner un rôle " universel " à l'Etat portugais (2). L'objectif de l'a-

---

(I) - Les conclusions d'Oliveira Marques sur la structure de l'économie portugaise dans la période de la Ière République (I9IO-I926) vont dans le même sens que celles d'A. Castro. Constatant la faiblesse numérique et sociale de la grande bourgeoisie industrielle et l'hypertrophie des classes moyennes , l'auteur écrit : " c'était le résultat de la structure du commerce et de l'industrie , de la faible concentration capitaliste. (cette structure étant) fractionnée dans le petit commerce et dans de petits ateliers de propriété individuelle ou familiale. Pays de petits et moyens propriétaires , le Portugal constituait aussi la patrie des marchands ambulants et des petits industriels qui proliféraient partout , surtout à Lisbonne et à Porto " (Oliveira Marques , A Primeira República Portuguesa , op. cit. , p. 45).

(2) - Une autre façon (outre celles déjà citées) de voir de manière rigide le rôle de l'Etat au Portugal , réduisant toute l'histoire à un modèle unique et récupérant abusivement le passé est celle d'A. et F. Demichel , lesquels , à propos des dictatures portugaise , espagnole et grecque , affirment que " toute l'histoire de ces trois pays est la préparation de la dictature " (A. et F. Demichel , Les dictatures européennes , PUF , Paris , I973 , p. 35). En réalité , on s'interdit de comprendre quoi que ce soit si l'on imagine que le présent peut se réduire à un objectif du passé. L'analyse dialectique ne saurait voir chaque époque comme une simple préparation de celle qui va lui succéder , mais comme une réalité en elle-même avec ses fins et ses contradictions pro[illegible]

nalyse doit être d'appréhender et d'expliquer la réalité concrète et non pas de forcer l'application des schémas pré-existants.

3) - La dictature et le développement du capitalisme au Portugal : une hypothèse globale et trois thèses particulières.

La période de la dictature au Portugal (période qui , notons-le , est beaucoup plus longue que dans les autres pays considérés) semble ainsi s'inscrire dans un processus spécifique de développement du capitalisme et connaître elle-même des formes propres d'accumulation , lesquelles viennent renforcer la spécificité du processus précédent. Avant d'énoncer toutefois les principales thèses soutenues dans ce travail sur le rôle de l'Etat , il importe d'esquisser un cadre explicatif global concernant le développement du capitalisme au Portugal , dans lequel s'inscrivent , de manière logique , les thèses proposées ici.

A)- Les avatars du capitalisme au Portugal depuis le XIXème siècle.

Nous n'allons pas remonter au XVIème siècle pour montrer toutes les vicissitudes de l'accumulation du capital argent et les déformations économiques , mentales , etc..., que cela a provoquées au Portugal. Non pas parce que nous le jugeons inutile , bien au contraire , mais parce que , d'une part , il serait difficile d'établir , de façon systématique , les déterminants lointains de la situation en cause , et que , d'autre part , il nous suffit de remonter au XIXème siècle pour expliquer l'origine des principales asymétries économiques du monde contemporain, (le sous-développement en particulier) et pour pouvoir comprendre les fondements économiques de la dictature au Portugal.

En effet , comme le souligne Destanne de Bernis , à propos du sous-développement , reprenant la conception de François Perroux , " le sous-développement (est) un phénomène historique (sic) et daté (sic) " (I) ; plus précisément , il remonte à la seconde moitié du XIXème siècle , plus rigoureusement encore , il n'est devenu irréversible qu'à partir de la constitution du capital monopoliste en Europe et de l'exportation des capitaux (2), car, comme le note encore l'auteur , s'il est vrai que " les conditions fondamentales du sous-développement apparaissent dès le début de la seconde moitié du XIXème siècle " , " le sous-développement n'était pas encore inévitable " jusqu'à ce moment-là (3). Or , il nous semble que qui dit ici sous-développement peut dire toutes les formes d'évolution économique , notamment et surtout en occident , qui ne correspondent pas au " modèle " classique de développement du capitalisme , indépendamment de leur plus ou moins grande analogie avec le " sous - développement " (4).

Dans l'histoire portugaise du XIXème siècle , le phénomène qui , à nos yeux , a été le plus décisif de l'évolution de cette période et qui a marqué le plus profondément les formes concrètes qu'a prises le développement du capitalisme par la suite , c'est le rapport de dépendance de l'économie portugaise à l'économie anglaise. Sandro Sideri en présente une démonstration systématique , dans l'un des rares travaux explicatifs existants sur l'économie portugaise. L'auteur présente les résultats de sa recherche à travers onze thèses , dont nous reprendrons les aspects les plus significatifs pour l'analyse du développe-

---

(I) - G. Destanne de Bernis, Relations Economiques Internationales, op. cit. , p. 426 , 4ème éd. , Dalloz , Paris , I977 .
(2) - " C'est bien l'impérialisme qui achève la réalisation du sous-développement ", écrit D. de Bernis (op.cit., p. 434).
(3) - Op. cit. , p. 433.
(4) - Pour une définition rigoureuse de cette notion , nous renvoyons à l'article de Destanne de Bernis, Le sous-développement, analyses ou représentations, Tiers Monde, N°57, janvier-mars, I974.

ment du capitalisme au Portugal.

I)- Les traités anglo - portugais de I642 , I654 , I66I et , finalement , celui de I703 (Traité de Methwen), ont établi une division internationale du travail entre les deux pays , selon des modalités que Ricardo expliquerait et essaierait de justifier plus tard avec sa théorie de l'avantage comparatif , cette division du travail ayant constitué une application avant la lettre de cette théorie (de la doctrine qui en découle) , et se traduisant par des effets favorables à l'économie anglaise et défavorables pour l'économie portugaise .

2)- Cette disparité dans les effets de la D.I.T provient du fait que l'Angleterre se spécialise dans la production de biens manufacturés , tandis que le Portugal va se limiter à la production de vin. Cette spécialisation entraîne des rapports de dépendance du Portugal face à l'Angleterre , elle sacrifie le développement de l'industrie à la production de vin dans le premier , mais elle va renforcer la Casa de Bragança (famille royale) et les intérêts agrariens (l'aristocratie et l'Eglise).

3)- Ce type de D.I.T. va se traduire par un déficit chronique de la balance des paiements du Portugal , déficit qui va provoquer la " fuite " de l'or brésilien (I700 - I760) vers l'Angleterre , où il va bénéficier l'industrialisation , et l'endettement extérieur du Portugal au XIXème siècle .

4)- Les tentatives pour développer l'industrie au Portugal aux environs de I770 (Marquis de Pombal) et pour subordonner et adapter les colonies (le Brésil en particulier) à cet objectif ont été contrariées par des facteurs extérieurs (invasions françaises) et intérieures (réaction de l'aristocratie terrienne). Les tentatives postérieures ont déjà subi la contrainte du déficit de la balance des paiements et ont été compromises par la perte du marché brésilien qui a été ouvert à la concurrence anglaise à partir de I8I0. Par ailleurs , par incapacité financière , les colonies portugaises en Afrique n'ont pas pu remplacer le marché brésilien et ces colonies sont , elles-mêmes , tombées dans l'orbite anglaise.

5)- La spécialisation en biens primaires acceptée par le Portugal va donner lieu à la détérioration des termes de l'échange à partir de la fin du XIXème siècle , ce qui rend de plus en plus précaire la capacité financière du pays .

6)- Cette spécialisation va renforcer la bourgeoisie foncière , rendre difficile l'épanouissement de la bourgeoisie industrielle et empêcher le développement économique que l'on jugeait possible à terme (I).

C'est ainsi très tôt , comme le montre Sideri , que commence à se constituer la dépendance économique au Portugal à l'égard de l'Angleterre , et que l'effet de domination exercé par ce dernier pays commence à se traduire par un frein à la croissance et par le blocage de l'expansion et de la modernisation de l'industrie au Portugal. On ne peut , toutefois , considérer le blocage de l'industrialisation au Portugal comme définitif qu'à partir du moment où l'Angleterre , suivie d'autres pays de l'Europe , puis des Etats-Unis , opère un saut qualitatif de son économie avec la Révolution Industrielle et la constitution du capital monopoliste et financier , créant ainsi un " gap " technologique et une différence qualitative de structures que la capacité financière , de plus en plus précaire , du Portugal , et ses rapports de subordination extérieurs , ne permettent plus de surmonter. On peut ainsi considérer que c'est avec la domination anglaise qu'apparaît au Portugal le blocage de la croissance qui va caractériser ce pays par la suite et qui va empêcher les transformations structurelles caractéristiques des processus d'industrialisation qu'ont connus les pays capitalistes actuellement développés.

(I) - Cf. Sandro Sideri , Trade and Power- informal colonialism in anglo - portuguese relations - , Rotterdam University Press, Rotterdam , I970 , pp. 4 - 7. Sur le même sujet on peut consulter aussi , avec profit , l'essai suivi d'une anthologie de textes du XVIIIème et du XIXème siècles d'Armando Castro : A dominação inglesa em Portugal , Afrontamento , Porto, I972.

On peut considérer également que c'est uniquement à partir de la seconde moitié du XIXème siècle que ce processus de blocage compromet irrémédiablement les chances de l'industrialisation au Portugal et que l'inexistence de la grande industrie , qui caractérise à partir de cette époque les pays les plus avancés de l'Europe , dans ce pays dans la " période du fascisme " , constitue déjà un symptôme évident et probant du cheminement particulier du capitalisme au Portugal , un symptôme de la " tendance " au sous-développement . La spécificité du " modèle portugais de sous-développement " va alors consister , selon Mário Murteira , en " la persistance séculaire d'une relation de domination - dépendance dans une formation sociale qui est à la fois agent de sous-développement à l'extérieur (par la création de rapports d'exploitation et dépendance dans les territoires coloniaux portugais) (sic) et sujet plus ou moins passif de dépendance à l'égard d'autres formations de capitalisme " centrique " (sic) plus dynamiques et agressives " (I).

A la différence , toutefois , de la généralité des pays sous-développés , au Portugal le mode de production capitaliste n'a pas été introduit de l'extérieur , à travers des rapports marchands , mais il est né à travers un processus autonome qui a son origine à l'intérieur même de la formation sociale. S'il est des cas où l'on peut appliquer intégralement les notions de " blocage de la croissance " et " blocage du développement " proposées par F. Perroux (2), c'est précisément celui du Portugal où l'on connaît à l'origine un processus analogue à celui des autres pays de l'Europe qui connaîtraient plus tard le développement , y compris l'expansion considérable qu'a eue l'industrie textile au Portugal. Ce processus , qui était en mouvement parallèlement à celui des autres pays de l'Europe , notamment de l'Angleterre , fut bloqué de l'extérieur et soumis à une dynamique spécifique qui créerait peu à peu les forces internes qui reproduiraient par la suite , elles-mêmes , ce blocage.

(I) - Mário Murteira, O modelo português de subdesenvolvimento, Economia e Socialismo , Nº I9, oct. I977 , p. 3.
(2) - Cf. François Perroux, La croissance, le développement, les progrès , le progrès , Tiers Monde , Nº26, avril-juin, I966.

L'hypertrophie des classes agrariennes et la constitution d'un Etat identifié avec les intérêts de ces classes , phénomènes liés à la nature des rapports de dépendance extérieure, deviennent alors les facteurs internes qui assurent le statu quo , reproduisent le blocage et empêchent le développement économique. L'atrophie de la bourgeoisie industrielle , qui est le corollaire du processus précédent , laisse de plus en plus cette classe devant la nécessité , dictée par la force des circonstances , de s'associer à l'aristocratie terrienne et d'accepter le partage du pouvoir avec celle-ci pour défendre ses intérêts , dans la mesure où elle est incapable , en termes nationaux et internationaux , d'imposer sa propre loi.

Symptomatiques de cette incapacité sont ses échecs successifs dans les tentatives de réalisation de sa Révolution Industrielle au XIXème siècle et d'accomplissement de la Révolution libérale commencée en I820 mais récupérée aussitôt par les forces liées aux intérêts anglais et à ceux de l'aristocratie terrienne (I). Symptomatique aussi de la fragilité de la bourgeoisie industrielle portugaise est le fait qu'elle se révèle incapable d'approfondir et d'élargir le marché intérieur , étant obligée de chercher à l'étranger et dans les territoires coloniaux portugais les marchés pour l'écoulement des produits de ses usines, mais dans des conditions telles que ces exportations n'ont jamais constitué un facteur de développement interne et n'ont jamais été un signe de puissance économique.

On est ainsi en face d'une situation singulière où les principales classes dominantes au sein de la formation sociale sont une puissante aristocratie terrienne et une faible bourgeoisie industrielle , et où les intérêts économiques de ces classes sont de plus en plus identifiés avec la dépendance extérieure par leur impuissance de maintenir simultanément autonome

---

(I) - Parmi la panoplie d'ouvrages existants sur cette matière , nous en citerons un seul pour la vue globalisante et systématique que donne son auteur sur ce processus révolutionnaire et sa suite ; Fernando Piteira Santos , Geografia e economia da Revolução de I820 , Publicações Europa- América, 2è ed. , Lisboa , I975 .

et dynamique le processus original de développement du capitalisme au Portugal. Ce processus ayant été infléchi , récupéré et mis en partie au service des intérêts des économies les plus puissantes , le capitalisme qui va se former au Portugal ne peut donc pas emprunter la " voie européenne classique " . Il devient un capitalisme spécifique , dans le cadre européen , où se débattent les forces qui poussent à la dépendance et au sous-développement et les forces théoriquement identifiables au " modèle" classique du développement du capitalisme.

Or, c'est précisément dans le cadre de ce processus contradictoire de développement du capitalisme , où coexistent des forces porteuses de " modèles " d'accumulation différents que va apparaître la dictature. Au moment de son avènement , les lois générales du capitalisme non seulement n'avaient pas encore imposé une solution structurelle et définitive aux contradictions et aux conflits qui traversaient la société portugaise mais ces lois mêmes avaient fonctionné de manière à créer une situation spécifique qui s'éloigne fortement de l'évolution " classique"en Europe.

La " mission " de la dictature était ainsi de concevoir et de mettre en oeuvre une solution pour les contradictions économiques et sociales , mais cette solution n'avait rien de pré-déterminé . Elle pourrait aussi bien consister en une tentative de conciliation des intérêts divergents qu'en l'imposition des intérêts de certains groupes sociaux à d'autres. Elle pouvait se traduire par un développement plus ou moins grand du marché intérieur et impliquer une transformation plus ou moins profonde des rapports sociaux. Elle pourrait utiliser davantage des moyens structurels ou des moyens superstructurels . Elle pourrait avoir un caractère plus ou moins nationaliste , etc...

A nos yeux , la solution apportée par la dictature est une solution de conciliation entre les intérêts des groupes sociaux dominants. Elle va constituer un frein au développement du marché intérieur et un facteur de cristallisation des rapports sociaux. Cette solution va avoir pour corollaire le maintien des structures économiques et sociales pré-existantes et elle va impliquer la prédominance des instruments de caractère juridique et idéologique dans l'action de l'Etat . Elle va se traduire par

un nationalisme exacerbé , lequel apparaissait comme un moyen de défense " collective " non seulement à l'égard des effets immédiats de la crise internationale du capitalisme des années 30 mais aussi à l'égard du contact postérieur avec les sociétés capitalistes plus avancées et plus puissantes. La longue durée de la dictature au Portugal pourra s'expliquer ainsi , tout du moins en partie , par le caractère superstructurel de la solution apportée par elle aux contradictions de nature économique (I).

B)- Les trois stratégies de l'Etat dans la période de la dictature au Portugal.

A nos yeux , de la politique économique portugaise de la période de la dictature (plus précisément du début des années 30 jusqu'à I974) , on peut dégager trois stratégies fondamentales de l'Etat , mais d'une importance inégale en fonction de leur durée , de leur contenu et de leurs effets. Leur analyse peut nous donner les éléments nécessaires et suffisants à la compréhension du rôle de l'Etat , mais cette analyse ne saurait se contenter d'une simple périodisation. En effet , on doit distinguer dans ces stratégies , d'une part , la période de leur constitution et dans laquelle chacune d'elles a été à l'ordre du jour , d'autre part , la période pendant laquelle chacune

---

(I) - On peut penser qu'il y ait certains éléments communs entre cette dictature et l" " Etat d'urgence permanente " dont parlent certains auteurs pour l'Amérique latine (cf. Enrique Gomariz Moraga , O Estado nas sociedades dependentes - o caso da América Latina , Editorial Presença , Lisboa, I977, p.24). Au-delà d'éventuelles analogies , il y a , toutefois , des différences importantes , voire décisives , car , contrairement à ce dernier type d'Etat, la dictature portugaise s'inscrit à nos yeux dans le cadre d'un " modèle " d'accumulation autonome , cette autonomie étant très largement le fruit de la dictature même.

d'elles a exercé ses effets. C'est ainsi la distinction de ces deux types de périodes et la prise en considération des instruments et des effets spécifiques de chacune des trois stratégies qui peut nous permettre d'établir leur importance respective et d'appréhender le rôle global de l'Etat.

a) - La stratégie de l'alliance agraire - industrielle.

La première stratégie , au point de vue chronologique, est celle que nous appellerons stratégie de l'alliance agraire--industrielle . Elle apparaît à l'ordre du jour dès le début des années 30 et se constitue au cours de cette décennie.

Cette stratégie se caractérise par la conciliation , à travers l'action de l'Etat , entre les intérêts des groupes sociaux dominants dans les deux principaux secteurs de l'économie , la bourgeoisie agraire et la bourgeoisie industrielle , cet " armistice " étant " scellé " principalement au niveau des sphères les plus hautes de chacune de ces deux classes.

L'harmonisation des intérêts divergents en jeu va impliquer une pratique spécifique et " équilibrée " de l'Etat , se traduisant par la mise en oeuvre d'instruments d'intervention dans le fonctionnement de l'économie qui puissent rendre réalisable le pacte social en question.

Le fonctionnement de cette stratégie va se traduire par une stagnation des forces productives et par une relative cristallisation des rapports sociaux. Ce fonctionnement exige un degré d'autonomie nationale élevé. La réalisation de cette autonomie et la construction et le maintien de cette conciliation vont exiger une présence " forte " de l'Administration et vont avoir pour corollaire une certaine " extériorité " de l'Etat.

Etant la première chronologiquement , la stratégie de l'alliance agraire-industrielle est aussi celle qui va exercer ses effets pendant la période la plus longue (elle va traverser

toute la période de la dictature jusqu'à I974) , celle qui met en place les instruments les plus puissants et celle qui produit les effets les plus profonds.C'est ainsi la stratégie la plus représentative de la dictature et celle à partir de laquelle on peut appréhender le rôle global de l'Etat.

b)- Une tentative de constitution d'un capitalisme développé et autonome.

Dès la fin de la 2ème guerre mondiale , une deuxième stratégie commence à apparaître à l'ordre du jour. Elle va se configurer surtout au cours des années 50 et elle va connaître son point culminant vers la fin de cette décennie avec le IIème Plan de Développement. Le début des années 60 va toutefois marquer l'extinction définitive de cette stratégie en tant que telle.

Elle a dans son horizon la constitution d'un capitalisme développé et autonome et elle correspond à des intérêts socio-économiques différents de ceux inhérents à l'alliance agraire-industrielle . Elle implique , d'ailleurs , la rupture de cette alliance et la formation de nouveaux rapports sociaux et d'une nouvelle hiérarchie sociale.

Cette stratégie se base sur la croissance économique et sur le développement des forces productives et ses forces motrices se trouvent au niveau du marché intérieur. Elle suppose ainsi l'existence d'une dynamique interne dans le cadre de laquelle doit se réaliser l'accumulation de capital productif.

Elle préconise un nouveau rôle pour l'Etat , devant se traduire par un appui actif à la constitution d'un nouveau capital et au développement du marché intérieur. Ce nouveau capital doit résulter largement d'un processus de concentration et de centralisation que l'Etat doit lui-même mettre en oeuvre . Le développement de ce marché suppose la mise en place d'une réforme agraire , devant se traduire par la modernisation des structures productives dans le secteur agricole et impliquant nécessairement la destruction de la base économique des classes possédantes traditionnellement liées à la terre.

S'il y a dans toute la période de la dictature portugaise un ensemble cohérent de mesures de politique économique qui se rapproche des cas allemand et italien , c'est , à nos yeux , celui qui correspond à cette stratégie. La mise en oeuvre de cette politique s'est toutefois soldée par un échec total. L'alliance agraire - industrielle lui a résisté et se révèle solidement incrustée dans le tissu social portugais.

c)- La modernisation du capitalisme par l'extraversion de l'économie.

A partir du début des années 60 , une nouvelle stratégie , distincte des deux premières , émerge et va rester à l'ordre du jour jusqu'à la fin de la dictature. Le " leitmotiv " de cette stratégie est l'internationalisation de l'économie. Sa mise en oeuvre va impliquer la spécialisation des structures productives et l'extraversion de ces structures.

Cette stratégie abandonne totalement l'idée de la transformation des structures agraires et relègue clairement le marché intérieur au second plan. Elle mise essentiellement sur la dynamique extérieure. La production pour l'exportation va être sa priorité absolue , à laquelle on va tout sacrifier.

La spécialisation de la production inhérente à cette stratégie doit porter surtout sur les produits industriels. On va prétendre concilier " industrialisation " et installation des industries en fonction des dotations immédiates en facteurs de production. L' " industrialisation " sera commandée par la division internationale du travail ou elle ne sera pas. La politique agricole qui lui correspond va se limiter à exploiter les possibilités immédiates d'extraversion de l'agriculture.

La mise en oeuvre de cette stratégie va impliquer un rôle nouveau et spécifique pour l'Etat et elle doit s'articuler au processus d'intégration économique en Europe mis en route dès la fin des années 50. L'Etat doit jouer un rôle actif, abandonnant sa politique économique traditionnelle et utilisant des instruments nouveaux (une partie desquels repris de la deuxième stratégie , mais orientés dans un sens différent).

Cette stratégie se révèlera irréversible , mais la résistance qui lui est faite par les forces de l'alliance agraire-industrielle retardera sa mise en oeuvre et déformera en partie son évolution " naturelle ". Le contexte historique de son épanouissement va être particulièrement troublé par l'éclatement de la guerre de libération dans les colonies portugaises , jouant dans le sens de l'indéfinition de la politique économique au niveau global.

Se révélant irréversible , cette stratégie n'a pas toutefois réussi à mettre l'appareil de l'Etat spécifiquement au service de sa réalisation jusqu'en I974. Elle connaît son point culminant vers l'année I970 , puis elle tombe dans l'impasse à partir de I972. Cette stratégie est assez représentative de la période où elle s'affirme , mais elle ne saurait constituer une base valable pour l'appréhension du rôle de l'Etat dans la période globale de la dictature. Ce rôle reste essentiellement identifié , à nos yeux , avec l'alliance agraire -industrielle.

4)- Présentation du plan .

Le plan de ce travail correspondra , logiquement , à la nécessité de démonstration des trois thèses fondamentales que nous venons d'énoncer , mais le découpage sera fait en cinq chapitres , considérant l'importance que l'analyse autonome de certaines matières peut avoir pour la démonstration même des hypothèses principales.

Ainsi , nous aborderons dans un premier chapitre les aspects généraux de la doctrine économique et sociale de la dictature portugaise , en partant des textes fondamentaux et des documents exprimant la pensée de Salazar , laquelle constitue à elle seule une source fondamentale pour l'appréhension de l'idé-

ologie économique du régime. Ce premier chapitre nous permettra dès lors de comprendre ce que la politique économique peut et ne peut pas contenir et il nous permettra d'avoir une idée préalable des effets que cette politique cherche ou ne cherche pas à avoir. On peut avancer que ce chapitre nous permettra de connaître l'idéologie économique dominante et que cette idéologie correspond spécifiquement à la stratégie de l'alliance agraire - industrielle.

Dans un deuxième chapitre , nous aborderons la politique budgétaire , laquelle constitue à plusieurs titres un domaine particulier de la politique économique et de l'action de l'Etat sur la vie économique , justifiant ainsi une analyse autonome. Cette analyse recouvrira toute la période de la dictature et elle permettra d'appréhender la spécificité de cette politique et de marquer les différences et établir une hiérarchie entre ce qui est permanent et décisif et ce qui est provisoire et accessoire. On peut avancer que la fonction globale de cette politique s'inscrit rigoureusement dans le cadre de la stratégie de l'alliance agraire-industrielle et que la politique budgétaire est elle-même l'un des principaux moyens de réalisation de cette stratégie.

L'analyse de la stratégie de l'alliance agraire - industrielle en tant que telle sera faite dans le chapitre III en partant de la politique industrielle et de la politique agricole Les caractères inhérents à chacune de ces politiques et l'articulation spécifique existante entre elles nous permettront d'établir l'existence de l'alliance agraire-industrielle et de comprendre son fonctionnement au plan économique. La compréhension de ce fonctionnement deviendra plus facile à la lumière des résultats de l'analyse de la politique budgétaire faite auparavant.

Le chapitre IV sera consacré à l'analyse de la tentative de constitution d'un capitalisme développé et autonome , objet de la deuxième stratégie énoncée. Ce chapitre nous permettra non seulement de constater l'existence et de connaître les éléments , les fondements et les résultats de cette stratégie , mais il nous permettra aussi de voir plus clair la stratégie précédente, aussi bien en ce qui concerne sa nature qu'en ce qui concerne son importance réelle.

La troisième stratégie , celle de la modernisation du capitalisme par l'extraversion de l'économie , sera analysée dans le dernier chapitre . A l'instar du chapitre précédent , le chapitre V nous permettra non seulement d'établir l'existence et de connaître le contenu et les effets d'une nouvelle stratégie , mais aussi de confirmer l'existence des deux stratégies précédentes et de marquer l'importance de chacune d'elles.

CHAPITRE I

LES PRINCIPES DOCTRINAUX DE LA DICTATURE PORTUGAISE

INTRODUCTION AU CHAPITRE I.

Bien qu'on ne puisse pas expliquer définitivement la dictature portugaise par l'idée qu'elle se fait d'elle-même dans les documents officiels ou à partir des images construites par ses maîtres à penser , il est cependant indéniablement utile de tenir compte de la doctrine officielle et notamment de celle produite par la figure charismatique de la dictature portugaise, OLIVEIRA SALAZAR . La prise en compte de ces éléments est , en fait , importante pour notre problématique à deux niveaux au moins : elle peut permettre la connaissance des soubassements théoriques et philosophiques des politiques financières et économiques de la dictature (lesquelles constituent la base de notre analyse) et elle peut nous donner une image beaucoup plus fidèle de la réalité économique et sociale que ce que l'on pense généralement.

Notre but dans ce premier chapitre n'est , toutefois , ni de faire une analyse exhaustive des textes existants ni de faire une étude de l'organisation et du fonctionnement des institutions politiques. Une telle étude relèverait d'un autre champ problématique et échapperait donc à l'objet de l'analyse économique proprement dite (I) . Notre objectif est simplement de saisir les principaux postulats et principes doctrinaux qui peuvent nous permettre d'appréhender plus directement la nature sociale et la vocation économique du nouveau régime , de manière à pouvoir construire un ensemble logique pour l'explication du rôle de la dictature portugaise dans l'accumulation .

(I) - Sur les principes théoriques du corporativisme portugais , le principal ouvrage de référence reste celui de J.J. Teixeira Ribeiro , Lições de Direito Corporativo , Coimbra Editora , Lda, Coimbra 1938 . Sur sa structure et son évolution , cf. Manuel de Lucena , A Evolução do Sistema Corporativo Português , 2 vol. , Ed. Perspectivas e Realidades , Lisboa , 1976.

I.I. - L'organisation économique corporative.

Les textes de base du régime politique portugais issu du coup d'état du 28 mai I926 préconisent l'organisation de l'économie sur la base des corporations (régime corporatif) . La constitution de I933 donne le cadre le plus général de cette organisation , mais c'est le Statut du Travail National (I933) qui constitue le document le plus important à cet égard et qui représente le vrai " code " de l'Estado Novo (I) . La constitution a connu quelques révisions entre I933 et I974 (année du renversement du régime) (2) , mais ces modifications n'ont pas influé dans le fond sur la conception officielle des fonctions économiques de la dictature (3) . Les textes d'origine restent donc globalement représentatifs (les plus représentatifs même) de l'idéologie et du projet réel du nouveau régime , bien qu'il faille souligner , dès maintenant , le caractère relatif de cette représentativité (extensive d'ailleurs aux révisions mentionnées) . En fait , la pratique du régime n'a respecté la constitution que sur les points où elle traduisait fidèlement la véritable vocation de la dictature ; comme le note Jorge Miranda " La Constitution de I933 est une constitution nominale (sic) qui ne régit et ne configure pas la pratique politique (...) . Il est donc nécessaire de distinguer , ajoute l'auteur , le projet exprimé par les préceptes et le projet objectivé dans l'action historique ". (4).

(I) - " Estado Novo " , désignation officielle du nouveau régime . Marcello Caetano (Président du Conseil à partir de I968) a préconisé son abandon au profit de l'expression " Estado Social ".

(2) - Années de révision de la Constitution : I935-I938-I945-I95I-I959 et I97I (cette dernière sous M. Caetano , donc).

(3) - La révision de I95I , par exemple , a changé le nom des colonies en " provinces d'outre - mer " et a créé une façade légale pour une décentralisation administrative , jamais réalisée en fait .

(4) - Jorge Miranda , As constituiçôes portuguesas (I822-I826-I838-I9II-I933-I976), Livraria Petrony, Lisboa, I976 XV-XVI .

I.I.I. - Principes et objectifs généraux.

A)- La philosophie de base.

Les principes corporatifs sur la base desquels se constitue l'Estado Novo portugais renient aussi bien le libéralisme que le socialisme et le communisme et visent à constituer une alternative à ces dernières doctrines. " Le libéralisme est mort , postule Salazar , et nous ne sommes pas libres , par conséquent , d'avoir ou de ne pas avoir une organisation économique . Nous devons en adopter une . Nous avons choisi l'organisation corporative . Pourquoi ? Parce qu'il nous a paru qu' elle nous donnerait la synthèse désirable des intérêts divers , le point de rencontre des représentants qualifiés , la possibilité d'entente substituée à la lutte des classes " (I). Dans le même texte , comme à plusieurs autres reprises , non seulement le socialisme et le communisme sont considérés par Salazar comme des " ennemis " de l'Etat Portugais , mais le même anathème est jeté sur le libéralisme . C'est un premier point où l'on peut percevoir la spécificité de la représentation idéologique du capitalisme portugais donnée par la dictature car , contrairement au socialisme et au communisme , le libéralisme et le corporativisme , comme l'écrit Teixeira Ribeiro , " s'insèrent tous les deux dans une structure capitaliste et ne se distinguent donc pas en tant que systèmes ou types économiques " , ce qui n'empêche pas , ajoute encore l'auteur , qu' " ils donnent lieu à des théories diverses , dans la mesure où ils partent de prémisses relativement différentes " (2) .

(I) - Salazar , La route à suivre , Secretariado Nacional da Informaçâo , I958 , cité par Albert Pasquier , l'Economie du Portugal , Librairie générale de Droit et de Jurisprudence , Paris, I96I , p. 54 .

(2) - J.J. Teixeira Ribeiro , Lições de Direito Corporativo , op. cit. , p. I28 .

Justifiée ainsi dans le passage précédent, la nature de l' Etat va trouver dans l'Art. 5 de la Constitution,l'énoncé suivant:"l'Etat portugais est une République unitaire et corporative,ayant pour base l'égalité des citoyens devant la loi,le libre accès de toutes les classes aux bénéfices de la civilisation et l'intervention de tous les éléments structurels de la Nation dans la vie administrative et dans l'élaboration des lois "(I). On trouve là déjà quelques idées maîtresses de la dictature portugaise . L'existence des classes sociales et les contradictions et oppositions d'intérêt entre ces classes sont reconnues explicitement , mais elles s'annulent dans l'Etat qui , lui , représente " l'intérêt général " et réalise la " collaboration des classes " . Ce ne sont donc ni les classes , ni la spécificité de leurs intérêts respectifs qui sont niés (2). Ce que le régime nie , c'est la possibilité d'expression directe et organique de ces intérêts à l'intérieur de l'appareil de l'Etat . C'est le principe même de l'autonomie de l'Etat , revendiquée par la dictature , qui le place " au-dessus " des classes sociales pour être le représentant de toutes ces classes . C'est sur cette base que Salazar distingue le corporativisme du libéralisme : tandis que ce dernier favorise , selon lui , l'intérêt immédiat des classes , s'éloignant de l' " intérêt général " , le corporativisme serait un système pour toutes les classes (3).

(I) - Constituição Politica da República Portuguesa , I933 , Livraria e Papelaria J. Reis e Silvas , Lda , Porto , I935.
(2) - Ni même l'identité de ces classes que les textes officiels désignent , sans fausse pudeur , de " capital " et de " travail" battant ainsi en brèche l'hésitation de certains " incrédules " à classifier comme capitaliste la société portugaise.
(3) - Cf. Salazar , Antologia (I909 - I966) , Coimbra Editora, Coimbra , I966 , p. I38 .

Toutefois , le caractère de classe de l'Etat , de représentant particulier de la classe capitaliste , et contrairement à la doctrine précédente , n'est pas une invention des " ennemis " de la dictature , ni seulement une donnée de l'expérience ; il ressort aussi , plus ou moins explicitement , des textes qui le nient à la fois et il imprègne toute l'idéologie que ces textes expriment . En effet , selon l'idéologie du nouveau régime , il existe des êtres " supérieurs " (sic), les détenteurs de la richesse , l' " homme riche " (sic), le " riche producteur " (sic) , que Salazar considère " comme une sorte d'administrateur des biens d'un incapable , rendant féconde la richesse par son action , par son initiative , par ses qualités de dirigeant et de chef " (I). Ce sont ces hommes qui doivent , selon la même idéologie , occuper , par droit propre , le sommet de la hiérarchie sociale , leur condition justifiant leur position . Ce sont ces " êtres supérieurs " que l'Etat représente et qu'il protège. Ces " êtres " sont , comme on le voit facilement , les capitalistes.

Capitaliste et travailleur sont ainsi considérés comme des individus de " nature " différente , et qui doivent , selon la doctrine , assumer cette différence devant la richesse et dans la hiérarchie sociale. C'est en ce sens que Salazar rappelle à la classe ouvrière les " illusions " (sic) que constituerait pour cette classe , l'enrichissement , cet " ennemi de la paix " (sic) , qui n'a jamais " apporté de bonheur à personne " (2). C'est sans doute , la même idée qui le conduit à fai-

---

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. II4.

(2) - Ibidem , p. II5 . Les prémisses de base de cette doctrine sociale sont , d'ailleurs , posées par Salazar de manière à ne laisser subsister aucune ambiguïté sur les fondements et les objectifs du nouveau régime. Récupérant les théories les plus mystificatrices et apologétiques que la littérature sociologique a pu produire sur le capitalisme , il considère , en effet, " attentatoire à la civilisation même " l'idée que , seul l'ouvrier travaille et produit , les autres classes de la population vivant , de façon parasitaire , de son effort " , idée à laquelle il répond de la manière suivante : " la hiérarchie des

(voir suite , page suivante)

re l'éloge du " sacrifice " (sic), de la " renonciation " (sic) et du " dévouement " (sic) du capitaliste (I) , pour qui l'enrichissement , non seulement constitue une pratique " morale " , mais constitue aussi le fondement même de la morale de la société entière.

L'idéologisation extrême de la fonction du capitaliste qui apparaît dans ces passages , où la condition sociale du travailleur est réduite à celle d'un " être inférieur " , qui doit trouver le bonheur dans l'enrichissement du capitaliste (l'être " supérieur") , correspond , en fait , à la réalité de l'extrême inégalité entre ces deux classes qui se trouve à la base du modèle d'accumulation en place et que l'Etat a pour fonction de représenter idéologiquement . Il est utile et nécessaire de la retenir car , non seulement cette hiérarchie constitue le pilier fondamental de la société capitaliste dans la période de la dictature portugaise , mais la conception même que le régime présente de cette hiérarchie doit servir de cadre de référence à l'analyse de toute sa doctrine sociale.

(suite de la note (2), p. précéd.)
travaux qui contribuent à la production , directement ou indirectement , est ignorée , ou alors on nie son droit à fonder une gradation dans les rémunérations . Cette hiérarchie - travail d'invention , d'organisation , de direction et d'exécution - en même temps qu'elle traduit une nécessité intrinsèque à la production , est le reflet de l'inégalité naturelle des aptitudes individuelles que la société ne peut ni ne doit contrarier "
(Salazar , Antologia , op. cit . , p. II3 , souligné par nous).
On voit ainsi que , pour Salazar , les inégalités sociales , non seulement devant la production mais aussi devant la richesse en général , ne sont pas le produit du système social et de l'histoire , c'est-à-dire , contingentes et transitoires , mais le produit de la " nature " , c'est-à-dire , qu'elles seraient données une fois pour toutes , a-historiques et transhistoriques , donc inévitables et permanentes .
(I) - Ibidem , p. II4 .

C'est à cette lumière qu'il faut comprendre , notamment , le concept de travail retenu par Salazar : " Nous donnons à ce terme , affirme-t-il , une signification très large : nous faisons entrer dans cette catégorie économique tout l'effort d'ordre intellectuel ou physique qui intervient et qui est utile , directement ou indirectement , dans le processus de production , du professeur au gouvernant , de l'agent de l'ordre au simple ouvrier " (I). Cette conception du travail est , en fait , un corollaire naturel de l'idéologie générale du régime: une conception pour toutes les classes , lénifiante et mystificatrice.

Toutefois , elle n'est pas neutre du point de vue social ; elle refuse à l'ouvrier la valorisation sociale de sa seule richesse , sa force de travail , en lui niant toute spécificité. En même temps , c'est une notion qui , non seulement reconnaît au capitaliste les mêmes droits qu'au travailleur vis-à-vis de la richesse - force de travail (droits dont il n'a , d'ailleurs , aucun besoin) , mais qui est aussi inoffensive à l'égard de la seule richesse dont la valorisation est reconnue socialement: le patrimoine du capitaliste , ses moyens de production. En somme , c'est une notion stérile pour l'analyse de la société. Son intérêt principal , pour nous , est de montrer la conception implicite du travailleur : un être qui n'a rien de spécifique que la société reconnaisse et qu'elle puisse valoriser , un être " inférieur " et vidé de toute dimension humaine et sociale , un " incapable " abandonné au sort que la " bienveillance " du régime lui accorde.

Mais la philosophie sociale de la dictature laisse échapper , non seulement son caractère de classe , comme nous venons de le voir , mais aussi son caractère de classe particulier : un régime pour une alliance des forces qui composent la classe dominante , où les contradictions d'intérêts entre les

---

(I)- Ibidem ,pp. II8 - II9.

classes et les groupes que ces forces représentent sont mises en hibernation et reléguées au second plan pour sauvegarder ce que ces classes ont en commun : leur condition de classes exploiteuses et leur position dominante dans la société.

C'est ainsi que des idées comme " équilibre " (sic)et " stabilité "(sic) émanent constamment des textes officiels et imprègnent tout le discours de Salazar. Elles traduisent la situation où devrait aboutir la " convergence " (sic) des intérêts contradictoires que Salazar se propose de susciter et de créer. En fait , entre les positions de certains qui ont " oublié le passé " (sic) et qui désirent un monde " entièrement nouveau " (sic), et la " cristallisation d'autres dans les positions et les idées reçues du passé et qui s'opposent à toute idée de renouveau ou de réforme " (sic), Salazar préconise la " détermination du point de convergence " (sic) de ces intérêts et leur conciliation. Il s'agirait , d'ailleurs , à ses yeux , et cela donnerait une dimension véritablement universelle à sa doctrine , d'une sorte d'anticipation à l' " équilibre politique et social " (sic) que tous les peuples chercheraient à réaliser et qu'ils finiraient par trouver dans l'avenir (I).

Cette doctrine a , toutefois , une seconde composante de sens contraire , et qui constitue le corollaire logique de la première. Elle prêche , en effet , pour les classes dominées la " modération " (sic)et la " modestie " (sic) et leur promet la " sécurité " (sic). " Je pense qu'on a parfois exagéré nos possibilités , affirme Salazar. Nous sommes un pays pauvre qui, dans la mesure où l'on peut prévoir l'avenir , ne peut , dans la métropole , avoir pour ambition que la dignité d'une vie modeste . " (2). Equilibre et modestie , équité et conciliation au sein de la classe dominante , modération et résignation pour les classes dominées , sont ainsi les deux termes opposés et

---

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. 68.

(2) - Ibidem , p. I58 , Propos tenus en I943.

complémentaires d'un discours unique et global.

Au-delà, toutefois , des notions ou des idées officielles spécifiques à chacune de ces classes ou groupes de classes , certaines de ces conceptions rejaillissent encore d'une classe sur l'autre , produisant un effet " multiplicateur " du statu quo et de la stabilité sociale. Le discours est ainsi cohérent et puissant et son action s'exerce spécifiquement et globalement. Il est susceptible de nous donner un point de départ valable pour la " lecture " correcte de la réalité portugaise à condition qu'on cherche et qu'on arrive à le replacer dans un schéma adéquat à cette réalité. Aucune critique externe n'est véritablement significative quand elle n'a pas saisi au préalable la logique interne et la rationalité du système que l'on critique. Cette compréhension interne nous semble même constituer une condition indispensable au dépassement théorique définitif des paramètres du système analysé.

Ce caractère d'unité et d'ambivalence du discours constitue , en définitive , le cadre de référence le plus fondamental des conceptions de Salazar sur l'homme et la société.Sur le premier , il construit une philosophie très largement influencée par le catholicisme (I) , où pontifient les valeurs d'une morale abstraite comme l'ascétisme , l'austérité , etc... Dans ce contexte apparaît son idée de la supériorité " naturelle " et de l'enrichissement légitime et , en même temps , comme corollaire , surgit son contraire , la " renonciation " de " l'incapable " , l'abstinence du " chrétien ".

Transposé au niveau de la société , ce personnalisme se traduit par la condamnation virulente du développement à outrance de certains pays , développement qui , selon lui , laisse " dans l'obscurité toute la partie spirituelle de l'homme " et

---

(I) - Le jumelage , dans la doctrine et dans la praxis, entre l'église catholique au Portugal et le régime de Salazar , est un point très largement accepté dans les études sociologiques de la dictature portugaise et il constitue un trait essentiel de ce régime.

qui fait entrer le monde dans " l'époque des peuples riches sans âme " (I). C'est , selon lui , parce que , avec l'accroissement de la richesse sociale " augmentent (aussi) la misère et le sentiment de révolte " que " chez les peuples forts on commence à revenir à l'idéal de la pauvreté et de la vie dure (austère) , tandis que chez les autres on continue à croire que le seul but de la vie est de digérer voluptueusement les fruits de la terre et du travail " (2).

Cette fantastique récupération du mythe de l' " âge d'or " (l' " aurea mediocritas " d'Horace : " nous ne sommes pas fiers de la richesse , mais de la modestie " (3)) constitue l'un des points culminants et l'un des aspects les plus représentatifs et les plus puissants de la philosophie sociale et de l' " humanisme " de Salazar. Elle montre jusqu'à quel point peuvent être compatibles , dans un cadre national , l'adoption des valeurs les plus passéistes ou fabuleuses et le fonctionnement d'un système d'exploitation sociale moderne et concret , le capitalisme. Elle montre aussi la possibilité de l'insertion harmonieuse de cet ensemble dans un monde où les valeurs dominantes sont , non seulement différentes, mais totalement opposées. Cette coexistence nous permet de reconnaître l'existence d'une tendance à l'uniformisation des différentes formations sociales par le mode de production capitaliste et d'une tendance opposée , mais non antagonique , à la diversité et à la spécificité.

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I26.

(2) - Relatório do Orçamento do Estado para I937 , (Salazar), in , Ministério das Finanças , Finanças sâs-começo e base do ressurgimento nacional , Lisboa , I965 , pp. 80 et 8I.

(3)- La mythologie portugaise est prodigue d'idées de ce type où à l'exaltation des faits prodigieux du passé s'associe l'idéal d'une vie " moyenne " et pacifique à présent. L'expression portugaise " brandos costumes " (moeurs paisibles) en dit long à cet égard.
Relatório do Orçamento do Estado para I937 , (Salazar) in , op. cit. , p. 82.

On est ici au coeur même de ce qu" E. Lourenço appelle le " complexe culturel lusitanien " (I).Une " conjonction d'un complexe de supériorité et (d'un complexe) d'infériorité " , écrit l'auteur , " un mélange fascinant de fanfaronnade et d'humilité " , les deux complexes remplissant " un seul rôle : celui de cacher à nous-mêmes notre authentique situation d'un être historique en état d'intrinsèque fragilité " (2). Produit mixte d' " archaïsme et d'avant-" gardisme " , écrit encore E. Lourenço , l'Estado Novo de Salazar puise sa force idéologique précisément dans certains des mythes traditionnels de la société portugaise - notamment et surtout le nationalisme édulcoré - , son mérite étant de les avoir récupérés de manière opérationnelle et efficace pour la consolidation et le fonctionnement du régime "(3). Le Portugal serait ainsi le héros de la fable de l'humanité construite par Salazar : " un pays sans problèmes,oasis de la paix , exemple des nations , archétype de la solution idéale qui concilie le capital et le travail , l'ordre et l'autorité , avec le développement harmonieux de la société. " " On ne vivait pas dans un pays réel , mais dans une " Disneyland " (sic) " , conclut l'auteur (4).

B)- Les grands objectifs de la dictature et leur hiérarchie .

C'est dans la même optique de stabilisation et d'équilibre que Salazar présente , en I928 , année de son arrivée au gouvernement , " l'ordre des priorités des grands problèmes

---

(I) - Eduardo Lourenço , O labirinto da saudade , psicologia mitica do destino português, Publicaçôes Dom Quixote, Lisboa, I978 , p. 38. Jorge de Sena emploie l'expression " complexe idéologique " pour désigner le même ensemble de phénomènes (cf. Jorge de Sena , O Reino da Estupidez, II , Morâes Editores, Lisboa , I978 , p. 20.

(2) - Eduardo Lourenço , op. cit. , p. 2I.

(3) - Ed. Lourenço , op. cit. , p. 4I.

(4) - Ibidem , p. 3I .

nationaux " (sic) : problème financier d'abord , problème économique ensuite , problème social après , problème politique , enfin (I). Le premier , la question financière , va , en fait , constituer son obsession permanente. A propos de son urgence , il déclare , la même année : " ... nous avons tout sacrifié , en ce moment , à la nécessité de l'équilibre des comptes publics " (2). Toutefois , le problème financier ne se limite pas au déséquilibre des finances publiques ; c'est d'une désorganisation générale des finances du pays qu'il s'agit.

La " discipline " financière va ainsi constituer le vrai ciment du régime, dans la mesure où elle correspond à des besoins qui lui sont intrinsèques : assurer la stabilité d'une alliance qui correspond à un équilibre de classes , assurer l'" ordre social " et protéger ces classes de la concurrence étrangère. L'Etat cherche à avoir les mains libres , à ne pas avoir de créanciers , pour pouvoir assurer ses tâches fondamentales . Il cherche , d'autre part , à libérer le pays des dettes extérieures pour épargner à la classe dominante le poids d'une dépendance immédiate , dont la lourdeur pourrait constituer une contrainte ou une menace au pouvoir d'initiative de cette classe et aux alliances intérieures.

C'est encore dans l'optique de la " discipline " qu'il faut comprendre les mots hostiles que Salazar adresse aux ploutocrates , désignation par laquelle il prétend viser , entre autres " parasites " (sic) , les spéculateurs financiers : " le ploutocrate n'est (...) , affirme-t-il , ni le grand industriel ni le financier ; c'est une espèce hybride , intermédiaire entre l'économie et la finance ; c'est la " fleur du mal " (sic) du pire capitalisme " (3). Et il ajoute : " ... ces individus ,

---

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. 59.
(2) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. 95
(3) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I20.

que certains appellent les grands hommes d'affaires , vivent précisément de trois conditions de l'époque actuelle : l'instabilité des conditions économiques ; le manque d'organisation de l'économie nationale ; la corruption politique " (I).

C'est aussi parce que le régime vise essentiellement la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la classe dominante (cf. la " sécurité ") , parce qu'il représente une position défensive de la bourgeoisie portugaise sur l'échiquier mondial, et parce qu'il se constitue sur la base d'une égalité de force entre les deux composantes principales de cette classe , les bourgeoisies agraire et industrielle , que le problème économique est relégué officiellement au second plan et , en pratique, aux calendes .

En fait , dans la mesure où ce problème est spécifique à une fraction autonome de la classe dominante - la fraction industrielle - et où sa résolution implique la mise en évidence et le règlement des contradictions internes à cette classe , il ne peut que constituer un problème à éviter par le régime ; sa nature de classe inhérente à une partie concrète de la bourgeoisie va être ainsi systématiquement escamotée. Ceci contrairement aux problèmes financier et politique proprement dits qui , eux , sont des problèmes communs et , à ce titre , des problèmes dont la résolution est volontiers assumée par le régime. C'est ainsi que Salazar peut affirmer , en I948 , vingt-deux années après l'installation de la dictature , (et qui furent vingt-deux années de silence officiel quasi complet sur le (s) problème (s) économique (s) du pays) que , devant le choix entre la stabilité financière et le développement de la production , la première lui apparaissait " revêtue de la plus grande importánce et urgence "(2).

(I) - Ibidem , p. I20.
(2) - Ibidem , p. I09.

C'est également dans l'optique de l'équilibre entre les bourgeoisies agraire et industrielle , écartant l'idée d'un problème économique spécifique à l'une de ces classes , qu'il manifeste le souci de ne pas libérer les facteurs qui puissent donner lieu à un déséquilibre entre l'agriculture et l'industrie présentant l'empire colonial comme la valve d'échappement des conflits existant entre ces deux sphères de la production (I).

On comprend aussi que le " problème politique " ait pu être mis à la dernière place du catalogue de Salazar dès son arrivée au gouvernement. En effet , d'une part son règlement définitif dépendait , dans une large mesure , d'un pouvoir qui lui était extérieur , le pouvoir militaire , et à l'intérieur duquel se déroulaient quotidiennement des luttes violentes; d'autre part , l'incertitude même qui régnait au niveau du pouvoir d'Etat et la confusion idéologique de ceux qui détenaient sporadiquement l'appareil de l'Etat , créaient elles-mêmes les conditions pour l'avènement d'un dictateur . Selon l'expression du général Oscar Carmona , on vivait déjà , après le coup d'Etat du 28 mai , une situation de " dictature sans dictateur "(2). Pour Salazar , il s'agissait donc de laisser mûrir la situation, de consolider son prestige (qui était déjà grand) et le moment viendrait , " naturellement " , de son ascension au sommet de la hiérarchie du pouvoir. Pour lui , en effet , ce qui manquait , c'était uniquement la " formule politique " (sic) (qui exigeait du temps) car la nature de la solution , à ses yeux , avait déjà été trouvée lors du 28 mai : la dictature , ce " remède suprême pour des grands maux " , selon ses propres termes (3).

(I) - Ibidem , pp. I45 et I46.

(2) - Le général Carmona arrive à la Présidence de la République 43 jours après le coup d'Etat du 28 mai I926 , grâce au 3ème soulèvement militaire après cette date. Cf. Sur l'instabilité du pouvoir entre I926 et I933 , Jorge Campinos , A ditadura Militar I926 / I933 , Publicaçôes Dom Quixote , Lisboa, I975 , p. 60.

(3) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. 6I.

En I929 , à propos des rapports entre la dictature , l'administration et la politique, et à un moment où son pouvoir commence déjà à se consolider et son discours à se généraliser à l'ensemble de la vie politique et sociale (I), Salazar jette l'anathème d' " ennemis de la dictature " (sic) à ceux qui considéraient que celle-ci ne devrait pas constituer la solution politique définitive du pays et qui préconisaient le retour à l' ordre constitutionnel après le redressement administratif (2). Soulignant le caractère indissociable de l'Administration et de la politique, il affirme : " la vraie administration a toujours derrière soi un concept d'Etat , de finalité sociale (...), une doctrine économico-politique (...), une philosophie"(3).

La production de ce concept et de cette doctrine va en réalité constituer l'une des principales préoccupations de Salazar (et aussi l'un des points les plus marquants de sa carrière politique), car il sait que les " vices de l'organisation sociale "(sic) et " les déficiences des formules politiques"(4) qu'il dénonce comme constituant les maux principaux du pays, ne peuvent être surmontés de manière définitive que par l'émergence d' une alternative solide,globale et cohérente. " Nous sommes en quête, depuis plusieurs années, d'une formule d'équilibre, mais nous n'avons pas encore réussi à la trouver"(5), rappelle-t-il. Cette " formule d'équilibre " définitive allait toutefois surgir avec le nouveau régime car " la Dictature qui gouverne et qui administre(globale, donc) n'est et ne peut pas être , affirme Salazar, dans le domaine des principes ou dans celui des réalités nationales une simple parenthèse dans la vie politique partisane" (6).

(I)- Salazar n'était alors que ministre des Finances.
(2)- Ibidem , p. 64.
(3)- Ibidem , p. 64.
(4)- Ibidem , p. 65.
(5)- Ibidem , p. 6I.
(6)- Ibidem , p. 65.

I.I.2.- Les rapports entre le capital et le travail.

Le capital , en tant que résultat et support de la propriété privée , est reconnu par la législation comme la base même de la structure sociale . Sur la propriété , on peut lire à l'art. I2 du Statut du Travail National qu'elle est " une imposition rationelle de la nature humaine " et " l'une des bases essentielles de la conservation et du progrès " (I) . Pour la doctrine de la dictature portugaise , il n'est donc pas question de discuter la propriété ; elle est considérée comme une loi universelle , inhérente à la " nature humaine " et comme le fondement de la rationalité sociale . De cette sacralisation de la propriété découlent ensuite tous les principes qui régissent le statut du capital dans la société . Ainsi , par exemple , à l'art. I6 du même Statut , on peut lire que " le droit de conservation et d'amortissement du capital des entreprises et la juste rémunération découlent de la nature des choses , ne pouvant pas prévaloir contre eux les intérêts ou les droits du travail " , ce qui donne pour corollaire que " la direction des entreprises, avec toutes les responsabilités , appartient , de droit , aux propriétaires du capital social ou à leurs représentants " (Art I5) (2) .

Tandis que le capital est ainsi érigé en principe (loi) structurant de la société , le travail se trouve soumis au premier , sous le chapeau de l'organisation corporative , et se voit nier toute autonomie dans la société : " Le travail , peut-on lire dans le même document , est , pour tous les portugais , un devoir de solidarité sociale . Le lien corporatif se superpose à la conception du travail-marchandise et fait du travailleur un collaborateur-né de l'entreprise où il exerce son action " (3) .

(I) - Organizaçâo corporativa : Estatuto do Trabalho Nacional e mais textos fundamentais . Ediçôes do Subsecretariado de Estado das Corporaçôes e Previdência Social , N°2 , 2a ed. , Lisboa , I935 .

(2) - Op. cit.

(3) - Ibidem , souligné par nous .

A l'entité travail est ainsi niée , dans la loi - après l'avoir été dans la philosophie (I) - toute spécificité sociale . Ce point est fondamental dans la mesure où il reflète fidèlement les rapports économiques organiques des travailleurs à l'accumulation du capital , constituant la clef de voûte de tout le système : aux travailleurs est imposé un devoir d'aliénation de leur force de travail (fonction de producteurs) sans que pour autant on leur reconnaisse les moindres droits par rapport à la richesse sociale existante et au produit de leur travail en particulier (fonction de consommateurs minimisée ou inexistante) . Ce statut suggère fortement l'existence de rapports de " surexploitation " au sein de la formation sociale portugaise .

C'est en vertu de ce rapport d'intégration économique (production) et d'exclusion sociale (consommation) , dans lequel se trouve le travail par rapport au capital et qui constitue une condition fondamentale pour la reproduction de ce dernier dans les conditions historiques existantes , que la dictature nie aux travailleurs , en théorie et en pratique , la possibilité de s'organiser de façon autonome et de se présenter devant le capital comme sujet de l'histoire , au lieu de simple objet de celle-ci (2) . C'est pour la même raison que la fixa-

---

(I) - Cf. la définition du concept de travail donnée par Salazar , ci-dessus (I.I.I. A)).

(2) - Suzanne de Brunhoff montre que la formation du statut marchandise de la force de travail va de pair avec la formation de l'autonomie de cette force , par laquelle le prolétariat devient classe ouvrière et celle-ci est incluse dans le cycle de la reproduction capitaliste en tant que " sujet économique " (sic) , contrairement à la situation de la force de travail - " objet économique " (cf. Suzanne de Brunhoff , Etat et capital , Recherches sur la politique économique , PUG - Maspéro , Grenoble, I976 , ch. I et III) .

tion du taux de salaire découle directement d'une norme administrative et doit se trouver libre de toute contrainte liée à la lutte des classes ou à des facteurs extérieurs ; cette fixation va avoir pour unique limite inférieure la capacité de la société , non pas de reproduire tous les travailleurs existants (une partie de ceux-ci peut succomber ou émigrer) mais d'assurer aux capitalistes l'offre permanente d'une quantité suffisante de main-d'oeuvre.

C'est , en effet , ce que l'on peut retenir des dispositions législatives suivantes : " Le traitement ou le salaire a , en principe , une limite minimum , correspondant aux besoins de subsistance . Toutefois , le salaire ne se trouve pas lié à des règles absolues et peut être fixé soit par les contrats de travail , soit par les régimes corporatifs , en conformité avec les nécessités normales de la production , des entreprises et des travailleurs , et aussi avec le rendement du travail lui-même . La durée du travail est régie par la même doctrine , mais une limite maximum peut lui être fixée par une disposition légale ou par une résolution corporative , dans certaines branches de l'activité économique , en accord avec un plan approprié aux intérêts de la Nation , des entreprises et des travailleurs . Les mêmes principes conditionnent toujours l'acceptation de n' importe quel accord international sur les matières de cet article " (I) .

C'est aussi ce même principe de la fixation du taux de salaire à un bas niveau que le ministre de l'économie de Salazar , Correia de Oliveira , explique de façon on ne peut plus claire : " Nous avons assis la promotion industrielle sur des bas salaires ; ces derniers sur une nourriture bon marché et celle-ci sur la fixation et le blocage , pendant de longues périodes , des prix des produits agricoles ... " (2) . Mais c'est Salazar lui-même qui reconnaît aussi le bas niveau de vie des

---

(I) - Estatuto do Trabalho Nacional , op. cit. , art. 24 .
(2) - Correia de Oliveira , J.G, Interview au " Diário de Lisboa " , IO et II août I966, Ministério da Economia , Lisboa , I966 .

paysans qui découle de l'impossibilité de valorisation sociale de leur surplus économique et l' " avantage " que cela constitue pour le " système " . Parlant des difficultés créées par la seconde guerre mondiale , il affirme : " Nous avons sans doute été favorisés , en ce qui concerne les denrées agricoles , par ce fait réel , bien que littéralement anti-économique , qu'une bonne partie de notre agriculture n'est pas industrielle ou , pour être plus clairs , ne cherche pas le profit ; elle produit pour vivre modestement et dépenser avec joie l'excédent d'autres rentes " (I) .

En fonction des statuts respectifs du capital et du travail dans la société que nous venons de voir , les rapports entre ces deux entités ne peuvent être que d'une extrême inégalité . La législation va chercher toutefois à camoufler cette situation en accordant un traitement apparemment neutre aux deux partenaires sociaux , capitalistes et travailleurs . Ainsi , au point de vue de l'organisation de classe , le corporativisme a créé lui-même des structures " représentatives " en l'absence d'une organisation autonome (interdite par la loi) de chacune de ces deux classes . L'Art. 4I du Statut du Travail National postule ainsi que : " les syndicats nationaux d'employés et d'ouvriers et les " Grémios " formés par les entités patronales constituent l'élément primaire de l'organisation corporative et, groupés en Fédérations et en Unions , constituent les éléments intermédiaires de la Corporation qui , elle , réalise la forme ultime de l'organisation ... " (2) . Dans le même article : "... Les corporations constituent l'organisation unitaire des forces de la production et représentent leurs intérêts " (3) .

(I) - Et la représentation idéologique de cette situation s'achève d'ailleurs dans le style habituel de Salazar : " Mais quelle passion ; le vice portugais de la terre fait des prodiges : on a mis en valeur la glèbe presque jusqu'au centimètre , le jardin , la clairière du bois , le " valado " (prairie clôturée), le " cômoro " (tertre) " (Salazar : Antologia , op. cit. , p. I48) .

(2) - Estatuto do Trabalho Nacional , in , op. cit.

(3) - Op, cit.

C'est aussi dans la même optique d'une prétendue égalité de ces deux classes devant la loi que le même document interdit aussi bien la grève que le lock-out pour garantir , selon la doctrine en question , la " discipline dans la production " : " Constituent un acte punissable la suspension ou la perturbation des activités économiques :

I/- Par les entreprises patronales , singulières ou collectives , dans leurs établissements , bureaux ou exploitations économiques , sans motif justifié et ayant pour seul objectif l'obtention d'avantages de la part du personnel employé ou de leurs fournisseurs de matières - premières , produits ou services , ou de l'Etat ou des corps administratifs.

2/- Par les techniciens , employés ou ouvriers , dans le but d'obtenir de nouvelles conditions de travail ou d'autres bénéfices quelconques , ou encore de résister à des mesures d' ordre supérieur correspondant aux dispositions légales " (I).

On voit donc comment apparaît au niveau des relations de travail le principe politique plus général qui nie le droit d'organisation autonome à la classe ouvrière . Ce sont les organismes corporatifs qui accaparent les droits des travailleurs et les " représentent " devant les capitalistes , notamment en ce qui concerne la célébration de contrats de travail . C'est bien ce qu'établit l'Art. 37 de la Constitution de I933 :" Seuls les organismes corporatifs de nature économique , autorisés par l'Etat , peuvent , dans les termes de la loi , célébrer des contrats collectifs de travail , lesquels sont nuls sans leur intervention " . C'est le principe même de l'usurpation des droits des travailleurs par l'Etat qui se trouve reconnu dans la loi. A cet égard , et en fonction de ce que nous avons déjà pu voir jusqu'ici sur le caractère de classe du régime et sur la situation sociale des travailleurs , on ne peut que considérer d'une extrême hypocrisie l'affirmation suivante de Salazar : " Je pourrais encore comprendre (...) que quelques patrons acceptent mal la discipline de la Corporation , mais il est difficile de comprendre que , au sein des ouvriers et des employés , des manifestations d'hostilité et de méfiance aient lieu aussi à l'égard des vertus fondamentales du système " (2) .

(I) - Ibidem .

(2) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. 37.

I.I.3. - Le nationalisme économique.

Comme corollaire des rapports intérieurs entre les classes qui composent la formation sociale , l'Estado Novo met en place un système de protection extérieure de la bourgeoisie portugaise , dont l'analyse à travers les textes officiels est rendue relativement ardue par le caractère trop vague et souvent contradictoire de ces textes . Le nationalisme économique constitue , néanmoins , l'un des traits dominants de la dictature au Portugal et l'on aurait tort de le sous-estimer en fonction de l'ouverture à l'extérieur que le même régime a opérée à partir des années 60 . Nous aurons l'occasion de revenir longuement sur ce dernier problème dans le chapitre V . Pour le moment , nous fixerons notre attention sur l'affirmation du principe d' " indépendance nationale " , si chère à la doctrine officielle et particulièrement à Salazar , en vue de dégager le(s) sens possible (s) de cette affirmation .

Nous avons déjà pu souligner qu'on retrouve dans la politique financière de Salazar ce même souci de placer la bourgeoisie portugaise à l'abri de l'emprise des forces dominantes sur la scène internationale ; nous reviendrons sur cet aspect du nationalisme à propos de la dette extérieure de l'Etat , dans le chapitre suivant . Nous avons déjà pu remarquer également le rejet officiel des doctrines économiques étrangères y compris le libéralisme . Sur le nationalisme économique , en particulier , la doctrine de Salazar oscille entre le soutien des positions acquises (ou subies , selon les optiques) par l'économie portugaise sur le marché mondial - il se manifeste alors libre-échangiste - et la terreur d'une ouverture à ce marché qui puisse mettre en danger " l'indépendance nationale " - côté autarcique - . On reconnaît , en fait , dans ces tergiversations les difficultés du discours officiel à admettre le paradoxe que constitue , dans l'optique de la constitution d'un capitalisme dominant et autonome , comme le veut Salazar , d'une part , la nécessité de passer par le marché mondial , d'autre part , l'impossibilité objective de s'appuyer sur ce marché pour réaliser effectivement le projet en question .

A l'appui de l'insertion de l'économie portugaise dans la division internationale du travail , insertion qui constitue un mécanisme important du fonctionnement de cette économie (cf. Annexe , chapitre I.I.3) , Salazar révèle son côté libre-échangiste : " L'économie nationale , affirme-t-il , n'est pas nécessairement autarcique , au sens de suffisance et d'isolement . Une idée de ce type se heurte d'une part à la multiplicité des échanges et à l'interdépendance de la vie moderne , d' autre part , elle provoque des déviations contraires à la meilleure mise à profit et à la division du travail dans le monde " (I) . Dans le même sens , et traduisant , par ailleurs , la " liberté " du discours officiel par rapport à la réalité , Salazar se prononce même en faveur de l'entrée de capitaux étrangers dans le pays : " l'économie nationale n'impose pas l'exclusivité en faveur du capital ou du travail nationaux , contre le capital ou le travail étrangers ; nous acceptons ces derniers par notre adhésion sincère à des principes de collaboration internationale et par la conviction à leurs bénéfices . Nous sommes , parmi les nations , l'une des plus libérales et des plus généreuses à l'égard des étrangers ; aucune législation ou tradition ne dépasse la nôtre en facilités , faveurs et droits des nationaux d'autres pays (...) . Nous assurons aux capitaux appliqués dans le pays , des garanties , des faveurs et des privilèges dont les nationaux bénéficient rarement " (2).

Cependant , le côté protectionniste du discours officiel est plus apparent et plus permanent : il se trouve , explicitement ou implicitement , partout dans la doctrine officielle . On le reconnaît , par exemple , lorsqu'aux investissements

---

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I39 .

(2) - Op. cit. , p. I39 . Salazar produit ces considérations en I943 , c'est-à-dire , l'année même de l'adoption de la loi de Nationalisation des Capitaux qui , comme son nom même l'indique, vise à produire des effets totalement opposés à l'importation des capitaux (cf. chapitre IV , 4.2.4. , 3), c), 2.) .

étrangers sont imposées les mêmes constraintes , dans les rapports avec l'Etat, qu'aux investissements nationaux : respecter la " règle d'or " de l'équilibre des finances du pays (ce qui implique , entre autres choses , une absence de contribution de l'Etat pour la mise en oeuvre de ces investissements). D'autre part , ces investissements , selon Salazar , " ... doivent nous laisser toujours le droit du choix et l'opportunité de l'intervention " (I), ce qui n'est pas très compatible avec la logique de l'investissement international , comme Salazar lui-même le reconnaît , d'ailleurs : " Or , le recours à des capitaux et facteurs privés (étrangers), affirme-t-il , entraîne le problème des garanties et des compensations. Les nouveaux nationalismes réagissent violemment contre les exigences économiques et les compensations politiques qui diminuent ou atteignent la pleine capacité de détermination de leurs gouvernements " (2).

Cette dernière " révélation " est d'autant plus significative qu'elle est produite en I957, à l'aube donc de l'ouverture " forcée " de l'économie portugaise à ces capitaux porteurs de l'aliénation de la capacité de décision. Elle s'inscrit , en fait , dans la même logique et traduit les mêmes conceptions qu'avait Salazar lors de son arrivée au gouvernement ,lorsqu'il affirmait en I93I : " Nous avons fait , sans l'appui de personne un travail sérieux et difficile de reconstitution financière (...) . De l'extérieur , nous n'avons pas reçu d'aide ; nous n'avons reçu que des obstacles , des difficultés , des préjudices de plusieurs millions (...) . D'un autre côté , le pays a besoin d'être refait économiquement et il faut que les meilleurs facteurs de l'économie nationale se trouvent entre les mains des Portugais . Les ports , les chemins de fer , l'énergie hydroélectrique , les travaux d'irrigation coûtent des centaines de milliers de " contos "; c'est la Nation qui doit les fournir

---

(I)- Salazar, Antologia , op. cit. , p. I03.

(2)- Ibidem , p. I24.

pour qu'ils lui appartiennent vraiment " (I) .

En somme , le nationalisme de Salazar présente deux visages , contradictoires en apparence , mais qui peuvent être conçus en fonction d'un rôle unique assigné par la dictature aux rapports extérieurs de l'économie portugaise . En fait , son libre-échange ne peut signifier ni élargissement ni approfondissement de l'intégration de l'économie portugaise au marché mondial . Lu , comme il se doit , à la lumière de son projet économique global , il ne peut signifier que le maintien du degré et des formes d'intégration existantes (2). En ce sens , et sans avoir le goût du paradoxe , on peut même dire qu'il constitue , dans le contexte de crise qui marque les années I930 (où émerge le discours de Salazar) , une forme de protection contre les effets de la crise . Dans le contexte global du discours de Salazar , libre-échange ne peut vouloir dire que libéralisation de ce qu'il nous convient de libéraliser et protection de ce qu' il nous convient de protéger . En homme pratique , Salazar se sert des mots et des idées de manière pratique ; il leur donne le sens qui convient le mieux à la stratégie économique concrète qu'il se propose de mettre en oeuvre .

Par ailleurs , son nationalisme ne signifie pas non plus autarcie ou refus pur et simple du contact extérieur , comme il le rappelle lui-même . Dans le cadre de son projet économique , global , il est important pour l'économie portugaise qu'elle garde ses marchés extérieurs . Toutefois, n'ayant jamais

---

(I) - Conta Geral do Estado , (Salazar), I930-3I , in , Ministério das Finanças , op. cit. , pp. 49-50. On ne doit pas s'étonner de ces références particulières aux infrastructures économiques car , d'une part , les idées de " développement " économique chez Salazar ne sont jamais allées très au-delà et , d'autre part , la viabilité du " projet " économique global de la dictature portugaise passait aussi par la " nationalisation " des infrastructures .

(2) - Notons que sa doctrine a été très largement constituée dans le contexte de la grande crise des années 30 , étant ainsi très fortement marquée par une optique défensive.

préconisé une croissance économique accélérée (ou même , à vrai dire, une croissance au sens courant du mot) et moins encore une transformation globale des structures mais , au contraire , un " équilibre " qui , en rigueur , est un " équilibre de stagnation " , le rôle assigné aux rapports extérieurs par la dictature ne peut être que celui de jouer , de manière complémentaire au fonctionnement intérieur , dans le sens de la stabilité et de l'équilibre préconisés. C'est , en définitive , à la lumière de ces idées centrales de la pensée de Salazar qu'il faut comprendre la signification des termes " nationalisme " et " libre - échange " incorporés à la doctrine économique de la dictature.

I.I.4 - Le rôle des colonies.

On retrouve également dans les textes officiels une conception du rôle des colonies à l'égard de l'économie de la métropole qui apporte des éléments importants pour la compréhension du " modèle " économique de la dictature. Le premier aspect de cette conception concerne le statut légal de l'empire colonial. Cet empire est régi , en partie , par la même législation que la métropole et toute autonomie réelle est écartée par la loi ; une autonomie relative est prévue , sur certains points mais , soit elle n'a pas d'incidences majeures sur le statut réel des colonies , soit elle constitue une pure fiction juridique.

Ainsi , dans le nouvel Acte Colonial publié par la dictature en I930 et révisé en I933 à la suite de la publication de la Constitution de la même année , on peut lire à l'Art. 2 , qu'il " est dans l'essence organique de la Nation Portugaise d' exercer la fonction historique de posséder et de coloniser des domaines d'outre-mer et de civiliser les populations indigènes qui en font partie , ainsi que d'exercer l'influence morale qui lui est accordée par le Patronage de l'Orient (I)". L'Art. 34 à son tour , affirme la complémentarité de l'économie des colonies par rapport à celle du Portugal : " La métropole et les colonies , par leurs liens moraux et politiques , ont , sur la base de leur économie , une communauté et solidarité naturelles que la loi reconnaît " (2).

Dans le même sens , mais suggérant l'existence d'une hiérarchie dans cette " solidarité " , l'Art. 35 affirme que " les régimes économiques des colonies sont établis selon les nécessités de leur développement , compte tenu de la juste réciprocité entre elles et les pays voisins et des droits et intérêts légitimes de la métropole et de l'empire colonial portugais " (3) ; hiérarchie dont l'ordre est clairement recon-

---

(I) - Acte Colonial , in , Constituiçâo Politica da Republica Portuguesa , op. cit.

(2) - Ibidem.

(3) - op. cit.

nu et établi par l'Art. 36 qui postule qu" " il appartient à la métropole , sans porter préjudice à la décentralisation (déjà) garantie , d'assurer , par ses décisions , la position convenable des intérêts qui , aux termes de l'article précédent , doivent être considérés globalement dans les régimes économiques des colonies " (I).

La nouvelle législation coloniale produite par la dictature et dont les passages précédents constituent des exemples est , en fait , symptomatique de la nature du capitalisme que ce régime représente. Cette législation constitue un pas en arrière par rapport au statut que la Ière République avait accordé aux Colonies et constitue un anachronisme évident par rapport au statut des territoires colonisés par d'autres pays européens à la même époque et aux tendances à la décolonisation qui étaient en train de se renforcer.

Ainsi , par exemple , le nouvel Acte Colonial nie-t--il le statut de citoyens portugais aux habitants des colonies: à moins que ces habitants soient " assimilés " (moins de 0,5% en I950) , ils sont considérés comme " indigènes " , c'est-à--dire , " personnes de race noire ou descendantes de celles-ci (...) , qui n'ont pas encore l'éducation et les moeurs individuelles et sociales nécessaires pour l'imposition complète de la loi applicable aux citoyens portugais " (2).

Ce statut a pour implications , entre autres , la dépendance directe des " indigènes " à l'égard de l'autorité administrative des colonies (sous la protection du système judiciaire) , la restriction de la liberté des mouvements, l'imposition de travailler par l'administration (travail forcé) , etc...Comme le souligne P. Anderson , il s'agit d'un système d'ultra-colonialisme " , c'est-à-dire , selon l'auteur , de " la modalité simultanément la plus extrême et la plus primitive de colonialisme " (3) . C'est , en somme , une forme de colonia-

---

(I) - Ibidem .

(2) - Decreto-Lei Nº 39.666 , in , P. Anderson , Portugal e o fim do ultracolonialismo , Editora Civilizaçâo Brasileira, Rio de Janeiro , I966 , p. 73.

(3) - P. Anderson , Portugal e o fim do ultracolonialismo , op. cit. , p. 55.

lisme faite à la mesure d'un capitalisme qui , ayant été écarté de la " marche triomphale " de la fin du XIXème siècle et du début du XXème siècle des capitalismes occidentaux , n'a d'autre alternative pour survivre que de sucer jusqu'à la dernière goutte le " sang " des économies de son empire colonial .

On peut , toutefois , trouver dans le discours même de Salazar des indications sur les principales fonctions concrètes que l'empire colonial a été appelé à exercer par rapport à l'économie portugaise , au-delà des " suggestions " qu'en donne l'Acte Colonial . Ainsi , partant du double principe que l'agriculture de la métropole présente de faibles possibilités pour nourrir les excédents de population qui apparaissent chaque année et que l'industrie n'est pas non plus en mesure d'absorber ces excédents , en vertu de son " infériorité " (sic) , Salazar préconise l'émigration de ces populations vers les colonies (I), ce qui permettrait ainsi de maintenir l'équilibre interne et , notamment , comme le souligne Antônio de Figueiredo , de " retarder la nécessité d'une réforme agraire au Portugal " (2). D'autre part , et étant donné précisément cette " infériorité " de l'industrie portugaise , laquelle est due notamment , aux yeux de Salazar , à " l'étroitesse des marchés " , un autre rôle est assigné aux colonies : " dans de telles conditions (de l'industrie) la solution logique est la suivante , propose Salazar : que les colonies produisent et vendent à la métropole les matières - premières dont le prix servira à obtenir des produits manufacturés de la métropole " (3) .

(I) - Cf. Salazar , Antologia , op. cit. , p. I59 .

(2) - Antônio de Figueiredo , Portugal , cinquenta anos de ditadura , Publicações Dom Quixote , Lisboa , I975 , p. I02 . Notons que cette " impossibilité " pour l'agriculture et l'industrie d' absorber les excédents de population est parfaitement cohérente avec la stagnation de ces deux secteurs que préconise au fond Salazar . Elle s'inscrit aussi dans l'idée de l' " équilibre " que Salazar veut faire subsister entre les deux secteurs.

(3) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I46 .

Cependant , on ne trouve pas dans le discours officiel un énoncé systématique de toutes les fonctions qu'exercent (ou que peuvent exercer) les colonies . Ces fonctions sont présentées dans ce discours de façon assez éclectique , ce qui correspond à la multitude de fonctions concrètes que l'empire peut être appelé à exercer et aussi aux contradictions qui peuvent apparaître entre ces fonctions , reflétant la pluralité d'intérêts économiques en jeu et les contradictions entre certains de ces intérêts . Mais il est bien évident que leur rôle d'espace complémentaire de l'économie métropolitaine , comme le préconise la doctrine , peut être vu sous plusieurs angles : fourniture directe et indirecte (transformation sur le marché mondial) de matières-premières , fourniture directe de denrées alimentaires agissant sur la valeur de la force de travail nationale , marché d'écoulement des produits manufacturés et primaires , valve d'échappement des tensions sociales , notamment de celles qui ont pour origine directe la nécessité d'une réforme agraire, etc...

En somme , ce rôle peut concerner pratiquement tous les aspects de l'économie portugaise ; c'est au fond un rôle de panacée universelle qui est assigné aux colonies à l'égard des problèmes de l'économie et de la société portugaises . Dans les conditions de sa situation subalterne sur la scène mondiale et dans le contexte particulier du protectionnisme national pratiqué par tous les capitalismes dans les longues années de la crise économique amorcée en I929 , et ne pouvant pas ainsi rejeter ses problèmes sur d'autres pays , c'est vers ses colonies que le Portugal va chercher à exporter ses contradictions économiques et sociales . Les colonies doivent constituer ainsi une " base impériale " pour l'économie portugaise , comme Salazar lui-même l'envisage : " Une fois définie la solidarité économique et politique en quelques propositions de l'Acte Colonial , la marche du temps a révélé la possibilité et a démontré , sans équivoque, la nécessité d'une politique qui assoit l'économie de la Nation sur la base impériale " (I) . Ceci montre , en effet , que l' exploitation coloniale est une composante fondamentale du modè-

---

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I59 , souligné par nous (année : I943).

le d'accumulation de la dictature et nous permet d'affirmer , avec Antônio de Figueiredo , que " quand on étudie les implications et les dispositions du long décret qui a créé le nouvel " Empire Colonial " (sic) Portugais en mai I930 (...) on ne peut pas douter que la " Révolution Nationale " (sic) qu'il (Salazár) voulait promouvoir devrait trouver sa viabilité économique principalement dans l'exploitation coloniale " (I) .

On s'aperçoit que l'éclectisme qui apparaît dans les fonctions assignées à l'empire colonial , étant le corollaire de la complexité et de la particularité du " modèle " économique métropolitain , nous interdit d'envisager ces fonctions par transposition mécanique des fonctions exercées par d'autres empires et , notamment , par le pionnier des empires modernes , l'empire anglais . Il est indispensable de tenir compte de la spécificité du capitalisme portugais , de l'alliance de classes qui constitue sa base socio-économique et des mécanismes économiques de l'accumulation du capital qui correspondent à cette alliance , pour pouvoir interpréter de façon adéquate le rôle des colonies dans l'accumulation au Portugal . L'empire colonial n'est pas envisagé dans l'optique d'un développement accéléré et systématique de l'industrie portugaise , car un développement de ce type ne correspond pas à la vocation de la dictature portugaise et n'a jamais été préconisé par les responsables politiques de ce régime.

L'exploitation coloniale , au contraire , prend les formes et le contenu qui correspondent aux mécanismes spécifiques de l'accumulation du capital dans les conditions de cette alliance . En ce sens , l'empire ne constitue pas un espace pour la valorisation exclusive ou prédominante du capital industriel , mais il est partagé aussi par le capital commercial , le capital bancaire - financier et le capital agraire .

(I) - Antônio de Figueiredo , Portugal , cinquenta anos de ditadura , op. cit. , p. I03 .

En somme , les colonies portugaises sous la dictature ont une vocation de complémentarité par rapport à chacune et à toutes les formes prédominantes d'accumulation dans la métropole dans les conditions spécifiques de cette accumulation que nous avons retrouvées dans les points précédents . Dans le contexte du nationalisme qui caractérise l'économie portugaise et de la variété et la complexité des fonctions qui sont assignées aux colonies , on peut penser que l'empire colonial joue un rôle capital dans la configuration et la reproduction économique de la dictature au Portugal .

I.2. - Le rôle de l'Etat .

La question du rôle de l'Etat dans l'économie est au centre de toute la production doctrinale de la dictature. Cette place privilégiée traduit certainement l'importance réelle de l'action de l'Etat dans l'accumulation , mais les termes dans lesquels est posé dans les textes officiels (ou officieux : cf. Salazar) le rôle de l'Etat masquent l'essentiel de ce rôle , se fixant sur des aspects accessoires ou purement et simplement mystificateurs . Le rôle de l'Etat constituant l'objet de toute notre analyse et étant abordé de manière systématique dans les chapitres suivants , nous nous bornerons ici à une première approximation grossière et générale . Un exercice de ce type , malgré les limitations que nous venons de signaler , peut nous permettre non seulement de dégager , au niveau de la doctrine , quelques actions et omissions significatives de l'Etat , mais aussi d'achever de tracer le cadre des principales conceptions doctrinales de la dictature qui fait l'objet de ce chapitre .

Selon cette doctrine , l'Etat peut avoir au moins les trois missions suivantes : une action d'intervention dans la vie économique que l'on peut supposer être systématique (I) ; un interventionnisme simplement transitoire (mais non limité à une période spécifique) et une simple action d'encadrement et de " régulation " (2) de la vie économique . Cet éclectisme traduit certainement la variété des représentations de la

---

(I) - Une action de ce type , et indépendamment de son contenu qui n'est guère indiqué par la doctrine officielle , est celle qui correspond le plus fidèlement à la réalité , mais c'est aussi celle qui est la moins affirmée par cette doctrine .

(2) - Le terme " régulation " sera employé dans ce chapitre dans un sens purement descriptif de la " régulation " (sic) préconisée par la doctrine officielle . Dans le chapitre III , il sera employé comme concept et sera alors expliqué . Par commodité , nous lui enlèverons ici les guillemets .

vie économique construites par l'Etat , mais il ne permet de tirer aucune conclusion définitive sur le rôle de l'Etat ; il exerce essentiellement des fonctions idéologiques et politiques . Dans le contexte général de notre problématique , les questions essentielles qu'il importe de poser à ces textes doctrinaux sont les suivantes : Quel type de régulation fait l'Etat ? Que peut signifier l'interventionnisme préconisé par la doctrine ? De ces deux questions résulte le découpage dans les deux points suivants (I.2.I et I.2.2.).

I.2.I. - Une fonction générale de " régulation ".

D'après la Constitution de I933 , l'Etat doit exercer une fonction générale de régulation , qui est posée dans l'Art. 3I dans les termes suivants : " L'Etat a le droit et le devoir de coordonner et de régler supérieurement la vie économique et sociale avec les objectifs suivants :
I) - établir l'équilibre de la population , des professions , de l'emploi , du capital et du travail .
2) - protéger l'économie nationale contre les exploitations agricoles , industrielles et commerciales de nature parasitaire ou incompatibles avec les intérêts supérieurs de la vie humaine.
3) - obtenir le prix le plus bas et le salaire le plus élevé compatibles avec la juste rémunération des autres facteurs de la production , par le perfectionnement des moyens techniques , des services et du crédit " . De même , en ce qui concerne les relations extérieures , " l'Etat règlera les relations de l'économie nationale avec les autres pays , en accord avec les principes d'une coopération adéquate " (Art. 30) . Toutefois , ce principe de régulation se double ici d'un principe de protection spécifique , car le même article ajoute une condition : " sans préjudice des avantages commerciaux à obtenir spécialement de certains d'entre eux , ou de la protection indispensable contre les menaces et les attaques extérieures " (Art. 30).

D'autre part , les rapports entre l'Etat et le secteur privé sont posés , dans les textes de base , de manière à ne laisser place à aucune expectative fondée sur une éventuelle initiative de l'Etat à l'égard du développement d'une fraction particulière du capital . Dans la mesure où " l'Etat reconnaît dans l'initiative privée l'instrument le plus fécond du progrès et de l'économie de la nation " (I) , " l'Etat doit renoncer aux exploitations de caractère commercial ou industriel , même si celles-ci sont appelées à être utilisées totalement ou partiellement par les services publics , si elles entrent en concurrence avec les activités privées , ou encore si elles constituent des privilèges " (2) . Dans le même sens , l'Art. 33 de la Constitution : " L'Etat ne peut intervenir directement dans la gérance des activités économiques particulières que quand il doit les financer et ceci pour l'obtention de bénéfices sociaux supérieurs à ceux qui seraient obtenus sans son intervention " ; et encore l'Art. 7 du Statut du Travail National : " (L'Etat doit) ... 5 - Réduire au minimum indispensable la sphère d'action de ses fonctionnaires dans le domaine de l'économie nationale " .

C'est , sans doute , cette conception du rôle de l'Etat et la réalité correspondante qui ont permis à Ramos Pereira d'affirmer que " ... le dirigisme de l'Etat Portugais tend à se manifester ... plutôt sur un plan général qu'au niveau de l'administration des entreprises ...L'importance des entreprises publiques est très réduite et , en contrepartie , l'importance relative des entreprises en régime légal ou réel " d'économie mixte " (sic) est beaucoup plus marquée ... (3) " (4) . On serait

---

(I) - Estatuto do Trabalho Nacional , Art. 4 .

(2) - Ibidem , Art. 6 .

(3) - L'importance des entreprises d' " économie mixte " est largement liée au fait que les capitaux privés y voient souvent un moyen sûr de valorisation . Comme le souligne Teixeira Ribeiro , quand l'Etat participe au capital des entreprises , on considère que " le risque est infime ou nul (et) les émissions d' actions sont (alors) toujours couvertes de façon exubérante " (J.J. Teixeira Ribeiro, Industrialização e politica fiscal, INE, Centro de Estudos Económicos , Lisboa , I957 , p. 8).

(4) - Voir page suivante .

ainsi en face d'un système d' " économie auto-dirigée " selon l'expression même de Salazar , s'opposant à l'économie d' " équilibre spontané " (libérale type) (I)et où ni l'Etat ni l' individu n'auraient un rôle privilégié absolu , sachant , néanmoins , que ce dernier constitue l' " instrument le plus fécond du progrès et de l'économie de la nation " .

Mais l'action de régulation de l'Etat s'étend aussi , selon la doctrine de base , au domaine concret de la concurrence entre les entreprises . L'Art. 34 de la Constitution affirme, en ce sens , que " l'Etat fera la promotion de la formation et du développement de l'économie nationale corporative , cherchant à ce que ses éléments n'aient pas tendance à établir entre eux une concurrence sans règle et contraire aux justes objectifs de la société et aux leurs propres , mais à collaborer mutuellement comme membres de la même collectivité " . Toutefois , contrairement à ce que suggère l'article précédent et , d'une manière plus générale , contre le principe sacralisé par le régime de la " liberté " de l' initiative privée , l'Art. 32 assigne à l'Etat la fonction de protéger certains capitalistes - qui le sont plus - au détriment d'autres - qui le sont moins . C'est toute l'idéologie de l'équilibre et de l'équité en général , mais aussi au sein de la classe capitaliste même , qui est battue en brèche par cet article ; on peut y lire , en effet , que " l'Etat favorisera les activités économiques particulières qui , en relative égalité de coûts , sont plus rentables " , l'article se terminant par la nécessaire précaution de style : " sans préjudice du bénéfice social reconnu et de la protection due aux petites industries domestiques " .

On voit ainsi que la hiérarchie économique et sociale qui , au niveau global (social) , trouve ses fondements , selon la doctrine officielle , dans la nature même , étant ainsi extérieure à l'organisation sociale , trouve une correspondance

---

(suite de la note (4) , page précédente)
Ramos Pereira , l'économie portugaise face au modèle de la libre concurrence , Wirtschaft système des westers , List Gesedlschaft Genève , I958 , cité par Albert Pasquier , L'économie du Portugal , op. cit. , p. 57 , souligné par nous .
(I) - Cf. Teixeira Ribeiro , Licões de Direito Corporativo , op. cit. , pp. I27 et I29 .

au niveau de la classe capitaliste mais dont le fondement a une nature sociale cette fois-ci : c'est le fait d'exercer une activité , " par nature " spécifique , dans des conditions sociales (I) moins bonnes qui défavorise les producteurs les plus petits. L'action de l'Etat révèle ainsi nettement une préférence ; elle a une nature sociale (et non pas naturelle) et un caractère de classe particulier : elle favorise (préfère) les capitalistes les mieux placés au sein de la sphère de la production .

I.2.2. - " Fabriquer des fabricants ", mais de quel type et pour quoi faire ?

Au-delà , néanmoins , de la fonction générale de régulation assignée à l'Etat par la dictature et que nous venons d'identifier , on trouve aussi dans la doctrine officielle des suggestions d'un interventionnisme spécifique . On doit noter , toutefois , dès maintenant , que d'une part cet interventionnisme n'a rien de comparable à celui que commencent à pratiquer à la même époque les Etats des capitalismes développés ou que préconisent les théoriciens de ces capitalismes (il est même ostensiblement opposé à ce dernier) , et que d'autre part, sa spécificité ne prend pas , dans le cadre du discours officiel , un contenu positif systématique ; au contraire , il apparaît comme étant uniquement épisodique et purement supplétif .

Ce rôle de complémentarité constitue , en réalité , le point le plus obscur de la doctrine officielle de l'Etat : parfois il s'agit d'une complémentarité par rapport à l' " individualisme " prêché par cette doctrine , d'autres fois, il s'agit d'une complémentarité par rapport à (et dans le cadre de) l'organisation corporative (ce qui est bien différent)

(I) - La " rentabilité " est bien une notion d'origine sociale.

En définitive , le rôle supplétif de l'intervention de l'Etat que nous allons retrouver ici ne pourra être véritablement compris qu'après sa relecture à la lumière des résultats de l'analyse des chapitres suivants . L'interventionnisme affirmé ici semble exercer davantage une fonction politique et idéologique conjoncturelle que correspondre véritablement à l'interventionnisme caractéristique de l'Etat Portugais sous la dictature et que les chapitres suivants établiront .

Sans chercher à faire une chronologie des déclarations de Salazar sur cette matière , on peut , toutefois , noter que plus le temps passe , et plus le régime ressent la nécessité de faire la promesse d'une intervention plus vigoureuse dans la vie économique ; la conception de fond de cet interventionnisme reste , toutefois , la même au cours de tout l'itinéraire du discours du Président du Conseil . Ainsi , en I938 , dans un important discours à l'Assemblée Nationale , Salazar reconnaît déjà la nécessité d'aller " un peu plus loin " (sic) dans le domaine de l'intervention de l'Etat , mais , en même temps , il souligne le caractère transitoire et relatif de cet interventionnisme . Il ajoute en effet : " trop loin (à mes yeux et pour mes préférences personnelles) (sic) nous obligera à aller , en cette matière , l'insuffisance technique ou financière des particuliers . Toutefois , décidés que nous sommes à aller jusqu'où il sera absolument nécessaire , nous ne devons pas aller au-delà " (I) .

Après la guerre , cependant , il semble que Salazar " découvre " subitement l'existence d'un " problème économique " à résoudre au Portugal et son discours va alors un peu plus loin . Ainsi , en I948 , il rappelle la nécessité de la mise en oeuvre d'une action de l'Etat plus importante que celle préconisée par la (sa) théorie (2) . Fait plus significatif encore : en I953 , au moment de l'adoption du Ier Plan de Développement ,

---

(I) - Oliveira Salazar , Discursos e notas politicas , vol. III, I938 - I943 , Coimbra Editora , Lda , Coimbra , I943 , p. 69 .
(2) - Cf. Salazar , Antologia , op. cit. , p. I40 .

il reconnaît le " point mort où notre économie semble être tombée dans certains secteurs " (sic) et il préconise que , devant l'alternative de l'Etat qui consiste à prendre lui-même les tâches de la production à son compte ou à laisser l'initiative aux particuliers , " le rôle du gouvernement doit être , dans des cas pareils , de promouvoir plutôt la création d'entreprises , de les soutenir techniquement et financièrement , de leur donner un régime adéquat d'exploitation (...) mais , ajoute-t-il aussitôt , il doit s'en aller quand sa présence et son aide ne sont plus nécessaires " (I) .

Devant ces propos , et en particulier ceux du dernier passage , on pourrait être conduit à penser que l'Etat portugais se propose , lui aussi , d'exercer les fonctions de " fabriquer des fabricants " dont parle Gramsci , reprenant les mots de K. Marx , pour le fascisme italien (2) . Rien de plus incorrect , toutefois . En fait , non seulement ces propos de Salazar paraissent jouer un rôle conjoncturel de diversion idéologique (3) mais ils sont toujours produits sous réserve explicite et ils s'opposent totalement , en tant qu'expression d'une éventuelle intention de " fabriquer " des capitalistes de type européen, à la doctrine systématique produite par Salazar refusant un interventionnisme du type de celui que les capitalismes européens mettaient en oeuvre . Sur le plan même de la logique , il serait aberrant que ces propos signifient la volonté d'une harmonisation de la politique de l'intervention de l'Etat par celle des

---

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I43 .

(2) - Cf. Nicos Poulantzas , Fascisme et Dictature , op. cit. , p. 33 .

(3) - En particulier ceux produits à propos , et au moment , de l'adoption du Ier Plan de Développement quand le vide idéologique du régime était manifeste (cf. l'analyse de ce plan au chapitre IV) .

capitalismes européens car une politique de ce dernier type contrarie radicalement dans ses fondements , ses procédés et ses résultats , l'esprit et la lettre globaux de la doctrine de Salazar .

En fait , pour Salazar , les choses semblent être claires en ce qui concerne ce que l'Etat Portugais ne doit pas faire , et ce qu'il ne doit pas faire est précisément ce que font les capitalismes européens . Nous l'avons déjà noté **génériquement** quand Salazar condamne aussi bien le libéralisme que les nouvelles pratiques " socialisantes " des pays européens occidentaux qu'il confond délibérément avec le " collectivisme" de l'Est européen . Mais il dresse aussi la liste des activités interdites à l'Etat portugais , ce qui rend beaucoup plus précis le contenu de sa pensée . Ainsi , l'intervention de l'Etat devrait être , pour lui , " essentiellement différente " (sic) d' une intervention qui porterait concrètement sur " l'organisation et la distribution du crédit , les moyens de transport , la construction , l'exploitation des richesses du sous-sol , le reboisement , la prise en charge de diverses branches de la production agricole et industrielle , le commerce de certains produits et même tout le commerce extérieur " . Une intervention de ce type , dont l'énoncé même reflète la représentation que Salazar se fait des capitalismes " en voie de socialisation " , serait , à ses yeux , " contraire à toutes les leçons de l'expérience " (I) . Elle devrait donc être écartée de la pratique de l'Etat Portugais , de même d'ailleurs que l'action systématique de " création d'industries par l'Etat " , de " financement direct et indirect " des industries par l'Etat et autres actions similaires (2) .

Par ailleurs , en ce qui concerne la politique sociale Salazar refuse avec vigueur l'idée d'une fonction de redistribution du revenu à exercer par l'Etat , que ce soit directement à travers des compléments de salaire ou indirectement à travers

---

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I3I .

(2) - Ibidem , p. I33 .

les assurances maladie ou d'invalidité , l'habitation , le repos et les congés , les subventions familiales , les loisirs ou l'assistance aux travailleurs invalides . A ses yeux , en effet, qu'est-ce qu'on pourrait gagner à ce que les capitalistes paient des suppléments de salaire à l'Etat (sous forme d'impôt) pour que l'Etat les " rende (ensuite) , sous forme plus ou moins déguisée , d'assistance aux travailleurs " (I) s'ils peuvent le faire directement ? En fait , dans le contexte de son système idéal , une telle idée semble aberrante et une telle pratique inutile .

Toutefois , non seulement le " système " de Salazar ne garantit pas que les revenus auxquels l'Etat renonce vont être encaissés par les travailleurs (cf. la législation sur le salaire , ci-dessus , I.I.2.) ou dépensés par les capitalistes de manière à produire un effet semblable à celui des dépenses des travailleurs , mais leur canalisation à travers l'Etat peut avoir un effet foncièrement différent au niveau de l'allocation globale des ressources et de la structure de la consommation . En somme , la stratégie d'intervention de l'Etat de Salazar n'a pratiquement rien en commun avec le " modèle " interventionniste des capitalismes européens avancés . Si l'on songe aux préoccupations de Keynes sur les " deux vices marquants du monde économique où nous vivons " (sic) (chômage et fortes inégalités sociales) et à ses propositions sur la redistribution du revenu par l'Etat et sur la " socialisation de l'investissement " (sic) (" importance vitale (...) d'un contrôle central sur certaines activités " (sic)) pour éliminer ces vices et sans tomber pour autant dans un " socialisme d'Etat " (2) , on s'aperçoit , en effet , que les préoccupations du Portugal sont radicalement distinctes et , logiquement , les " recettes " le sont aussi .

(I) - Ibidem , p. 7I .

(2) - J.M. Keynes , Théorie générale de l'emploi , de l'intérêt et de la monnaie , Petite bibliothèque Payot , Paris , I975 , pp. 366 - 37I , en part. 366 et 37I .

L' " élargissement des fonctions de l'Etat " préconisé par Keynes (I) et mis en oeuvre par les capitalismes occidentaux avancés (2) ne semble ainsi guère correspondre à la doctrine portugaise et aux besoins économiques et sociaux exprimés par cette doctrine . Il ne semble donc y avoir aucune erreur de logique ou aucune pudeur particulière dans la doctrine de la dictature portugaise , contrairement à ce que l'on pourrait être amené à penser à partir de certaines interprétations finalistes du capitalisme qui ne cessent de voir dans le capitalisme portugais un CME inachevé ou de " mauvaise qualité " (3). La doctrine

---

(I) - Keynes , op. cit. , p. 373 .

(2) - La pratique de cet interventionnisme a été théorisée notamment en termes de Capitalisme Monopoliste d'Etat (CME). Cf. sur les caractères structurels et phénoménaux du CME , Paul Boccara , le capitalisme monopoliste d'Etat , sa crise et son issue op. cit. , pp. 2I - 40 et 225 - 230 .

(3) - Cf. les propos des auteurs cités dans l'Introduction . A cet égard on doit signaler la différence réelle qui existe (au-delà d'une similitude apparente au niveau des résultats) entre la thèse commune à ces auteurs d'un retard du capitalisme portugais par rapport à un modèle qui serait déterminé par l'histoire même , et la thèse du " dualisme " soutenue par A. Sedas Nunes , selon laquelle la société portugaise devrait évoluer de la " tradition " (sic) vers la " modernité " (sic) du type de l'Europe occidentale , non pas parce que l'histoire le détermine , mais parce que l'auteur le réclame . Faisant allusion à l' " environnement institutionnel " (sic), l'auteur affirme en effet : " il y a (...) plusieurs styles ou modalités possibles de modernité en ce domaine . Je dois préciser , s'il le faut , que je me réfère et que je pense à la modernité du type européen occidental , car c'est celle-ci qui m'intéresse , parce que c'est elle que je préfère , que c'est à elle que je me rattache et que c'est elle que je désire " (Adérito Sedas Nunes , Sociologia e ideologia do desenvolvimento , Morâes Editores , Lisboa , I969, pp. 282 - 283) .

de la dictature suggère plutôt l'intention de ne pas élargir et approfondir les fonctions de l'Etat de manière à " fabriquer " une bourgeoisie industrielle hypertrophiée par rapport à sa congénère agraire et qui puisse la supplanter .

On peut penser que l'un des éléments importants de l'intervention de l'Etat préconisé effectivement par la dictature portugaise est destiné à faire assumer par une classe capitaliste qui reste " jouisseuse " (Salazar) (I) un comportement plus adéquat à la discipline économique et sociale nécessaire au bon fonctionnement de l'alliance de classes construite par la dictature , donc au fonctionnement du régime même . S'il est une classe capitaliste que la dictature portugaise prétend créer , cette classe ne peut être que celle qui correspond aux conceptions globales de ce régime sur l'économie et la société . Une classe définie en fonction de ces conceptions n'a strictement rien à voir (au-delà , bien sûr , d'une appartenance générale au genre capitaliste) avec la classe capitaliste porteuse du capitalisme monopoliste d'Etat et du capitalisme développé .

(I) - Oliveira Salazar , Discursos e notas politicas , vol. III, op. cit. , p. 67 .

CHAPITRE II

LES FINANCES PUBLIQUES DE SALAZAR , UN DISPOSITIF DE BLOCAGE STRUCTUREL

INTRODUCTION AU CHAPITRE II.

La doctrine sociale et économique de la dictature que nous venons de décrire en termes généraux assigne des tâches précises à la politique financière aussi bien de manière directe qu'indirectement. Tout d'abord , cette politique a une place prioritaire au sein des fonctions de l'Etat ce qui , dès lors , lui donne une importance particulière dans le contexte de la politique économique (au sens large). C'est cette priorité qui explique que Salazar même ait pris la responsabilité directe de cette politique pendant I6 années. Ensuite , en énonçant les objectifs économiques et sociaux du nouveau régime , cette doctrine définit aussi les finalités de la politique financière , soit de manière directe en indiquant les options de " stabilité " économique et d' " ordre " social avec exclusion des objectifs d'expansion rapide qui caractérisent ou qui ont caractérisé les économies occidentales les plus avancées, soit indirectement , en " indiquant " , par omission , les objectifs que cette politique ne doit pas poursuivre.

Cette polarisation de la politique économique autour de la politique financière et le caractère des objectifs économiques qui sont assignés à cette dernière politique , expliquent aussi que la politique financière ait été surtout une politique budgétaire (I) et que cette politique budgétaire ait eu des caractéristiques spécifiques dans le contexte international de l'époque et notamment celle d'être nettement prédomi-

---

(I) - Par politique financière on peut entendre aussi bien uniquement la politique budgétaire de l'Etat que la politique concernant l'ensemble des structures financières d'une économie.

nante sur la politique monétaire (I). C'est ainsi à la politique budgétaire que nous devons consacrer la première étape de l'analyse de la politique économique dans la mesure où elle a une place prépondérante , où les fonctions de cette politique peuvent être analysées de manière autonome et , enfin , dans la mesure où , contrairement au degré élevé de son importance , la politique budgétaire est l'un des aspects les moins étudiés de l'économie portugaise sous la dictature et , en particulier , de la politique économique (2).

En vue d'expliquer le rôle global de la politique budgétaire de la dictature , la thèse soutenue dans ce chapitre est la suivante : cette politique peut être conçue comme

---

(I) - Ces deux politiques sont nécessairement liées , mais l'une peut être privilégiée par rapport à l'autre et cela est le cas le plus fréquent. Comme l'écrit P. Coulbois , " il serait gravement erroné d'en conclure à l'indépendance totale de ces deux politiques (budgétaire et monétaire) l'une envers l'autre (...) ; l'efficacité de la politique budgétaire ne peut donc s'apprécier sans tenir compte de la politique monétaire avec laquelle elle est associée " (Paul Coulbois , La politique conjoncturelle , Editions Cujas , Paris , I97I , p. I63).

(2) - Faisant allusion à l'évolution de la politique économique dans les années 60 et à l' " illusion " que constitue la modernisation de celle-ci dans un contexte de cristallisation de la politique financière , M. Murteira écrit : " il est curieux de noter que cette matière (la politique financière) continue d' être des plus absentes dans les analyses de l'économie portugaise qui se répandent parmi nous " . (Mário Murteira, Portugal , anos 70 , I970 , reproduit in M. Murteira , Política Económica numa sociedade em transição , Moraes Editores, Lisboa , I977 , p. 43) .

une stratégie spécifique de blocage structurel en vue de l'organisation et du maintien d'un certain type d'équilibre entre les forces économiques et sociales dominantes dans la société portugaise. Cette thèse signifie ainsi notamment que les finances publiques conçues et mises en oeuvre par Salazar et adoptées jusqu'à la fin de la dictature ne correspondent pas à une dynamique du déséquilibre et du changement , mais , au contraire , à une dialectique de l'équilibre , de la stabilité et de la conservation . Elles ne visent pas et ne peuvent pas avoir pour effets la croissance et le développement , mais la stagnation économique et le blocage des structures économiques et sociales.

2.I. - La structure du budget de l'Etat.

2.I.I. - Le dogme de l'équilibre et ses fondements.

La structure du budget de l'Etat correspond à un certain nombre de postulats devant orienter les finances publiques et énoncés dès l'arrivée de Salazar au ministère des Finances (I928). Le principal et le premier de ces postulats est celui de l'équilibre du budget , lequel a été érigé en vrai dogme de la dictature. Depuis Salazar , en effet , il n'est plus question de présenter au pays la comptabilité publique en déficit. Ce postulat est d'une telle importance que , dans l'optique du régime, le primat de la politique financière et le principe de l'équilibre des finances publiques vont s'identifier l'un à l'autre comme s'ils étaient synonymes.

La justification de l'équilibre a été faite à travers une panoplie d'arguments , parfois contradictoires , et d'une importance clairement inégale. Au premier plan apparaissent les arguments de caractère historique et politique ; à un deuxième niveau apparaît un ensemble d'arguments de caractère théorique . Nous allons aborder séparément ces deux types d'arguments.

A) - Un fondement historique et politique.

L'argument historique consiste à dire que le problème qui se posait au régime issu du coup d'état du 28 mai était de s'opposer , à tout prix , au désarroi financier de la Ière République (I9I0 - I926) et d'infléchir , coûte que coûte , les tendances inflationnistes de cette période par un assainissement financier et monétaire.

On retrouve cette idée en permanence dans les textes officiels . F. Emygdio da Silva , l'un des apologistes les plus exaltés de la politique de Salazar , nous la présente dans les termes suivants : " Le déficit avait été la hantise de

tout un siècle . Il fallait vraiment le faire disparaître d'un seul coup. Seule la confiance revenue pouvait former les assises du relèvement national. Et seul l'équilibre budgétaire pourrait dicter le retour à la confiance " (I).

Pour renforcer l'idée et pour la justifier , l'auteur remonte plus loin dans l'histoire et souligne que , non seulement pendant la Ière République , mais déjà au cours du siècle qui a précédé la Ière guerre mondiale , les dépenses publiques se sont trop élevées au Portugal . L'auteur précise que cette augmentation a été de 7 fois dans cette dernière période , ce qui constitue , note-t-il , un rythme identique à celui de la France et représente les 2/3 de celui de la Belgique , et ajoute que cela lui semble trop exagéré pour un pays qui a connu un rythme de développement inférieur à celui de ces deux autres pays pendant la même période (2).

Ce qui est en cause , néanmoins , ce n'est pas la justesse relative de l'argument et moins encore l'opinion exprimée par l'auteur à propos de l'évolution comparée des dépenses publiques portugaises . Tous les auteurs soulignent , en général , l'influence psychologique qu'exerce sur la population l'état des finances de l'Etat , et la nécessité de corriger les déséquilibres qui ont marqué la Ière République n'est pas , non plus

---

(I) - Fernando Emygdio da Silva , Conceptions classique et moderne des finances publiques par rapport au cas portugais , Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa , vol. VII , Lisboa, I950 , pp. I7 - I8.

(2) - Art. cit. , p. 8. Sur l'héritage de la " question " financière du XIXème siècle , Cf. aussi Armando Castro , Desenvolvimento económico ou estagnação ? , Publicações Dom Quixote, Lisboa, I970 , pp. 42-46.

contestée (I) . Ce que l'on ne peut pas accepter , c'est que cet argument puisse justifier 46 années de vie du dogme de l'équilibre , comme cela a été le cas (2) .

Se demandant , en I950 , si les règles qui avaient commandé la politique budgétaire jusqu'alors devraient être modifiées ou maintenues en face de la nouvelle conjoncture de l'après-guerre , l'auteur cité , F. Emygdio da Silva , n'hésite pas à opter pour la seconde alternative. Posant le problème , de façon claire , en termes de " priorité à l'équilibre ou à l'inves-

---

(I) - Teixeira Ribeiro précise que l'effet psychologique découle du fait " qu'à l'équilibre du budget est liée l'idée , par le public , de la stabilité économique " et ajoute que cette idée " entre nous , vient surtout de la grande inflation de I9I6--I924 , pendant laquelle le niveau des prix s'est vu multiplié par 20 , ce qui a été attribué au déficit du budget , à la couverture des dépenses publiques par le recours au crédit (auprès de la Banque d'émission par création de monnaie) " (J.J. Teixeira Ribeiro , Lições de Finanças Públicas , Coimbra Editora Lda , Coimbra , I977 , p. 8I). Toutefois , sur la pertinence de l'idée d'associer équilibre budgétaire et stabilité économique , l'auteur écrit ailleurs : " idée erronée , sans doute , mais idée-force , comme l'ont été beaucoup d'autres idées erronées " (J.J. Teixeira Ribeiro , O abandono do equilibrio do orçamento ordinário , Separata do Boletim de Ciências Económicas vol. XIX , Coimbra, I977 , p. I6).

(2) - La persistance " injustifiée " de la priorité à la politique financière et à ses dogmes , a été fortement contestée à l'intérieur même du régime par Ferreira Dias (sous-secrétaire d'Etat à l'Industrie de I940 à I944 et ministre de l'Economie de I958 à I962) qui affirme avoir été convaincu que , à partir de I934 , " une fois résolue la crise des deniers publics " , on passerait au problème économique : " En I934 (...), écrit-il, apparaissait en moi un sentiment d'optimisme qui m'amenait à penser que , une fois redressée la vie financière, (élément dominant pour résoudre les autres (Salazar)(sic) , on s'attaquerait sans hésitations au problème économique " (J.N. Ferreira Dias Júnior , Linha de Rumo (notas de economia portuguesa) , Livraria Clássica Editora , Lisboa , I945 , vol. I , p. 27).

tissement public " , l'auteur se déclare convaincu de la suffisance des investissements faits par l'Etat depuis I928 (I) et rappelle le risque que l'Etat courrait s'il s'écartait du principe " classique " de l'équilibre.

Les arguments historiques se prolongent ainsi à travers des arguments politiques , et il n'est pas toujours facile de localiser le point où finissent les uns et commencent les autres. C'est par réaction à une situation passée qu'on avance l'argument de l'histoire ; mais c'est par rapport au présent (de l'époque) que ces arguments sont présentés et ils se confondent alors avec des arguments d'ordre politique immédiat , quand ils n'apparaissent pas directement sous cette dernière forme.

Ainsi , dans le même sens des propos précédents de préserver la politique financière traditionnelle , mais spécialement soucieux de faire preuve d'érudition vis-à-vis des théories modernes sur les finances publiques (pour les rejeter) et voulant sauvegarder l'image " moderne " du régime , malgré l'adoption , par celui-ci , de principes financiers " classiques " , Costa Leite commence par souligner , à cet égard , que si la conception qui commande les finances portugaises est ce qu'elle est cela n'est pas dû à la méconnaissance des nouvelles techniques et des nouvelles doctrines , mais à des contraintes de " sécurité et défense " (2) . Mélangeant dans son discours les arguments historiques et politiques avec des arguments théoriques (que nous retrouverons ci-après) , l'auteur affirme que " c'est encore (I966) le principe de l'équilibre défini en I928 (...) qui constitue la base et la meilleure garantie de la poursuite de cette oeuvre (celle du régime) " (3).

Mais les raisons politiques du régime ne concernent pas uniquement le contexte intérieur ; elles touchent aussi les rapports politiques extérieurs . A cet égard , le budget consti

---

(I) - Répondant aux partisans d'une politique d'investissement de l'Etat , l'auteur affirme : " Nous aussi , nous avons fait des investissements (il y a vingt-deux ans que cela dure) " (art. cit. , p. 28).

(2) - J.P. da Costa Leite (Lumbrales) , Na base-Finanças sãs , Ediçðes Panorama , Lisboa , I966 , p. 40. L'auteur a été ministre des Finances de Salazar entre I945 et I95I.

(3) - Op. cit. , p. 42.

tue un puissant instrument , à l'ombre duquel Salazar prétend mener à bien sa politique d' " indépendance nationale ". Nous avons déjà pu noter ci-dessus quelques aspects de la singularité et des contradictions de cette politique. Ce qu'il importe de souligner ici c'est que l'affirmation du principe d' " indépendance " ne constitue pas une simple précaution de style dans son discours ; elle prend un contenu concret dans le contexte de son " projet " spécifique de " reconstruction nationale " . Le nationalisme possède ainsi également une dimension financière.

Les textes officiels soulignent , en fait , souvent le " caractère local " des solutions adoptées ; Salazar l'exprime , dans les termes suivants , à travers le Rapport du Compte Général de l'Etat de I93I - 32 : " Nous savons que tous les Etats ne suivent pas la même politique ni n'appliquent les mêmes principes . Chaque peuple sera le meilleur juge de ce qui l'intéresse dans chaque occasion " (I). Nationaliste et conservateur , premier responsable politique au surplus , Salazar est aussi logiquement le plus acharné partisan de la pérennité de ses recettes financières. L'avertissement suivant , fait en I953 , à propos du Ier Plan de Développement en constitue une bonne illustration : " bien qu'un quart de siècle de finances bien équilibrées et de soldes (positifs) du compte puissent justifier (quelques initiatives) osées , la régularité administrative et la stabilité financière continuent d'être la meilleure base de la reconstruction nationale , et l'utilisation quasi exclusive de moyens propres , (...) (continuent d'être) une mesure saine pour le renforcement de notre indépendance politique " (2).

L'équilibre budgétaire se justifierait ainsi pour des raisons de politique interne et externe et ayant une origine ancienne. On voit bien cependant qu'aucun des arguments précédents n'explique réellement le choix d'une telle politique ; on se limite à la justifier , au début , comme une nécessité impérative de la conjoncture en vue d'atteindre certains objectifs (la

---

(I) - Ministério das Finanças , Finanças sãs , começo e base do ressurgimento nacional , Lisboa , I965 , pp. 6I-62.

(2) - Salazar , Antologia (I909 - I966) op. cit. , p. 92.

stabilité et la sécurité) , ensuite , et dans des conjonctures totalement distinctes de l'originale , comme une manière de maintenir les objectifs déjà réalisés. L'équilibre du budget de l'Etat va ainsi rapidement s'identifier avec ses résultats les plus immédiats (I) et il devient peu à peu la justification de lui-même .

On ne peut pas , naturellement , rester à ce niveau superficiel d'analyse , sauf si l'on veut aussi escamoter les fondements et les effets spécifiquement économiques d'une telle politique budgétaire , comme le fait ce type d'argumentation (2) . En fait , la stabilité et la sécurité non seulement ne sont pas indépendantes de la structure et du fonctionnement de l'économie (et vice-versa) , mais elles ont une signification spécifique selon les classes ou groupes sociaux qui en contrôlent la conception et la mise en oeuvre.

La politique d'investissement comme alternative à la pratique des dépenses publiques traditionnelle apparue à l'ordre du jour après la 2ème guerre mondiale et rejetée catégoriquement par le ministère des finances , ne saurait , évidemment,

---

(I) - L' " immédiatisme " serait précisément , selon P. de Moura , l'un des caractères de la politique budgétaire de la dictature. Comme l'écrit l'auteur , " parallèlement à la permanence, de manière enracinée , des théories classiques dans la tête d' un certain nombre des responsables et aussi au niveau de l'opinion publique , il y a un (autre) facteur qui a joué fortement dans le sens d'orienter la pratique financière en fonction de l' équilibre : c'est le fait qu'il constitue une règle administrative facile et qu'il permet un jugement politique immédiat " (F. Pereira de Moura , Análise económica da conjuntura ,ISCEF , Lisboa , I968-I969 , p.4. I7.).

(2) - Il est curieux de constater que Salazar invoque encore en I953 l'argument de la nécessité de la " reconstruction nationale " entamée 25 années avant sous son égide. Si l'on considère que cet objectif , tel que l'entendait la dictature même , se trouvait déjà réalisé dès la fin des années I930, selon la propagande officielle , on ne peut pas ne pas considérer l'argument en question comme mystificateur.

être considérée comme un simple facteur de " désordre ". En réalité , et comme l'écrit P. Baran , " la nature et le volume des dépenses publiques (...) sont (...) strictement fonction de la base sociale de l'Etat et du rôle qu'il est appelé à jouer dans une société capitaliste " (I). On doit noter que ce caractère de classe des dépenses publiques s'applique ici aussi bien à la politique budgétaire traditionnelle qu'à l'alternative à cette politique.

B)- Un fondement théorique.

Mais une seconde raison pour le postulat de l'équilibre budgétaire , certains auteurs et responsables politiques croient la trouver du côté de la théorie économique et financière. A cet égard , il faut , néanmoins , examiner d'abord en quoi consiste l'équilibre budgétaire institué par Salazar , car l'argumentation ne peut pas ici faire abstraction de cela.

a)- Le critère de l'équilibre.

On peut dire que l'équilibre des finances publiques existe toujours , dans une optique globale , car, dans la mesure où le budget exprime un plan comptable , il est en équilibre par définition . Ce qui est ici en question , c'est le type de dépenses et de recettes qui doivent s'équilibrer entre elles (2) . A cet égard , depuis I928 , le critère de base retenu est celui de l'équilibre du budget ordinaire , c'est-à-dire

---

(I) - Paul Baran , Economie politique de la croissance , Maspéro , Paris , I967 , p. 59.

(2) - Comme le souligne Teixeira Ribeiro : " l'équilibre budgétaire ne se définit pas par l'équilibre entre toutes les dépenses et toutes les recettes , mais par l'équilibre entre certaines dépenses et certaines recettes " (J.J. Teixeira Ribeiro , Lições de Finanças Públicas , op. cit. , p. 74).

de l'équilibre entre dépenses ordinaires et recettes ordinaires (I) . En d'autres termes , il s'agit ainsi de faire correspondre, en valeur , dans chaque période financière (l'année) , les dépenses qui sont permanentes , normales , qui se répètent chaque année , et les recettes que l'Etat perçoit régulièrement , de façon sûre , chaque année (2).

Le budget de I928-29 , le premier sous la responsabilité de Salazar , énonce ainsi les objectifs suivants à atteindre par le gouvernement : " a) Equilibrer le budget de façon à ce que toutes les dépenses normales , y compris les engagements d' un futur emprunt pour la restauration nationale , soient couvertes par les recettes ordinaires (objectif prioritaire, sic)"; "b) Réaliser , sur cette base , les opérations financières externes et internes indispensables " ; " c) Réaliser , avec le produit de ces opérations , la stabilisation définitive de la monnaie , la réforme du système fiduciaire , la consolidation d'une grande partie de la dette flottante , la réorganisation du crédit , la réparation et le développement des transports , et commencer les travaux de promotion économique qui puissent augmenter l'activité et la richesse au Portugal " (3).

(I) - Cette classification remonte , au Portugal , à la Loi de la Comptabilité Publique de I88I , mais c'est seulement à partir de I928 qu'elle passe à constituer le critère de base pour la construction du budget et du compte public , (le critère de base retenu jusqu'alors ayant été celui de l'équilibre entre dépenses et recettes effectives). (Cf. J.J. Teixeira Ribeiro , O abandono do equilíbrio do orçamento ordinário , Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. XIX , Coimbra , I977 , pp. 5 et 6).

(2) - Cf. Teixeira Ribeiro , Lições de Finanças Públicas, op. cit. , pp. 55 et 56 .

(3) - Ministério das Finanças , Finanças sãs , começo e base do ressurgimento nacional , op. cit. , pp. 7 et 8 . Le titre même de ce document est suggestif : Finances saines , commencement et base de la résurrection nationale.

Le principe adopté est , donc , plus exactement , le suivant : les recettes ordinaires peuvent être égales ou supérieures aux dépenses ordinaires , mais jamais inférieures à celles-ci. Quant au second terme de l'équilibre , il consiste à n' utiliser des recettes extraordinaires (sporadiques , non régulières) qu'à des fins extraordinaires , et à n'avoir recours au crédit que pour couvrir des dépenses extraordinaires et ceci uniquement quand cette couverture ne peut pas être faite par l'excédent des recettes ordinaires (I).

C'est ainsi , sur la base de cet équilibre, que va être construit tout l'édifice financier de l'état ; un équilibre qui traduit le " classicisme " de la politique adoptée , comme Salazar même se plaît à l'affirmer (2). Mais c'est également

---

(I) - Les situations d'équilibre sont , alors , théoriquement les suivantes : recettes ordinaires = dépenses d'utilité temporaire ; recettes extraordinaires = dépenses d'utilité durable. (Cf. Teixeira Ribeiro , O abandono do equilíbrio do orçamento ordinário , art. cit. , p. 9). L'auteur fait , dans l'article en question , une critique systématique au principe de l'équilibre en question , montrant son caractère faux d'après sa logique interne même , et il écrit à ce propos : " la conception de l'équilibre du budget ordinaire ne s'appuie pas (...) sur des fondements valables " (p. II).

(2) - Cf. Oliveira Salazar, Discursos e notas politicas , III , I938 - I943 , Coimbra Editora Lda , Coimbra , I943, p. 67. A cet égard, Salazar n'hésite même pas à invoquer les " valeurs " du XIXème siècle en matière de politique financière pour justifier ses recettes , lesquelles respecteraient fidèlement , à ses yeux , ces valeurs . (Cf. Relatório da Conta Geral do Estado de I932-33 , in , Ministério das Finanças , Finanças sãs ..., op. cit. , p. 93). F. Emygdio da Silva , de son côté , va toutefois encore plus loin dans l'éloge de la conception classique des finances publiques et dans l'identification des finances portugaises à cette conception . Pour l'auteur , en effet, non seulement " le système financier portugais (...) on peut dire , sans hésiter , qu'il obéit à la conception classique des finances publiques " , mais " il pourrait même illustrer leur parfait manuel ,

(voir suite, p. suivante)

à la nécessité de cet équilibre que va être subordonnée la politique économique du régime , comme l'affirme le texte même du budget cité. C'est-à-dire que l'objectif prioritaire est l'équilibre du budget , selon le critère énoncé , le développement économique étant sacrifié à cet objectif. Le texte du rapport du Compte Général de l'Etat de la même année ne pouvait pas être plus clair à cet égard : " Personne ne pourrait penser que ce dur travail de notre reconstitution financière serait fait sans avoir des répercussions plus ou moins larges et graves sur l'économie nationale " (I).

Le gouvernement va ainsi pouvoir présenter , régulièrement , à partir de I928 même , son budget et son compte ordinaires , non seulement en équilibre , mais en suréquilibre. Le Tableau I nous montre ces résultats pour quatre années éloignées dans le temps ; on voit que les dépenses extraordinaires sont toujours couvertes , en partie variable mais généralement importante , par l'excédent des recettes ordinaires. On voit également que l'activité " extraordinaire " de l'Etat a une faible importance relative : moins de 7% en I928-I929 , moins de 20% en I939 , 43% en I943 (année exceptionnelle de guerre) , 23% en I954.

Ces résultats n'ont toutefois pas été acceptés sans contestation de la méthode utilisée dans leur obtention , aussi bien au Portugal qu'à l'étranger. En effet , pendant que les responsables de la dictature affichaient publiquement leur fierté de la " prouesse " accomplie par le régime , la Société des Nations , sur la base d'un critère de classification des dépenses et des recettes différent de celui de Salazar , présentait dans ses statistiques , le budget portugais en déficit après

---

(suite de la note (2) , p. précéd.)
tel qu'on l'aurait écrit il y a vingt ans " (F. Emygdio da Silva , Conceptions classique et moderne , op. cit. , pp. I8-I9).
(I) - In , Ministério das Finanças , Finanças sãs , ... , op. cit. , p. I0.

Tableau I.

Recettes et dépenses de l'Etat (milliers de contos)

	I928-29	I939	I943	I954
Recettes ordinaires	2.2I2,I	2.I76,7	3.268,6	6.346,9
Dépenses ordinaires	I.848,4	I.927,3	2.267,7	5.I24,7
Excédent des recettes sur les dépenses ordinaires	363,7	249,4	I.000,9	I.222,2
Recettes extraordinaires	45,7	353,7	779,I	388,7
Fonds disponibles pour la couverture des dépenses extraordinaires	409,4	603,I	I.780	I.6I0,9
Dépenses extraord.	I34,5	469,6	I.7I6,9	I.558,3
Solde final du compte	+274,9	+I33,5	+63,I	+52,6

Source : J.P. da Costa Leite (Lumbrales) , O problema financeiro português , Separata da Revista da Faculdade de Direito de Lisboa , vol. XI , Lisboa , I958 , p. I5.

I932-33 (I).

(I) - Cf. Teixeira Ribeiro , O abandono do equilíbrio de orçamento ordinário , art. cit. , p. I5. L'auteur rappelle , à propos , l'irritation que cela a provoquée au gouvernement de Salazar et l'attitude de protestation que ce gouvernement a adoptée.

Comme on le voit par le sens des résultats du Tableau I (résultats que l'on peut considérer représentatifs des autres années absentes du tableau) , le véritable problème qui se pose au régime n'est toutefois pas celui de réaliser l'équilibre que le régime même se propose d'atteindre en tant que tel ; les recettes ordinaires peuvent être supérieures aux dépenses correspondantes , elles le sont toujours , et cela constitue même un motif de satisfaction pour les gouvernants. Son problème est celui d'obtenir des recettes sûres pour des dépenses certaines et inévitables , sans avoir à courir aucun des risques inhérents à l'obtention de recettes par des moyens extraordinaires. A cet égard est particulièrement significatif le réquisitoire permanent des idéologues du régime contre l'emprunt , interne et externe , que ce soit auprès du public ou/ et des entreprises commerciales , financières ou productives , à court ou à long terme , ou auprès de la Banque d'émission par création de monnaie.

Le but poursuivi semble être ainsi davantage le non - - déséquilibre que l'équilibre proprement dit. En d'autres termes , le véritable problème à expliquer est , non pas l'équilibre des finances publiques en soi , mais le refus de faire un certain type de dépenses , indépendamment de l'existence ou non des ressources susceptibles de couvrir ces dépenses . En fait , non seulement le gouvernement préfère accumuler sous forme monétaire les surplus budgétaires annuels , mais on sait que les ressources financières n'existent pas indépendamment de la forme de leur obtention . Or , l'explication donnée par les responsables de la politique financière pour la stagnation des dépenses de l'Etat ne se révèle guère convaincante , au plan théorique , et exige que l'on recherche des hypothèses explicatives alternatives.

b)- <u>La justification théorique de la stagnation des dépenses</u>.

Partant du sacro-saint principe néo-classique que l' offre et la demande de biens et services s'ajustent dans l'éco-

nomie à travers les mécanismes automatiques du marché et niant explicitement , et ostensiblement d'ailleurs , les " corrections " faites par Keynes à l'hypothèse du plein-emploi spontané des facteurs de production , on soutient l'idée que toute augmentation des dépenses publiques , notamment des dépenses d'investissement , aurait pour effet l'inflation , donc le déséquilibre économique , monétaire et financier.

L'hypothèse faite est donc celle de la pleine utilisation des facteurs de production et de l'équilibre par le marché, comme cela apparaît clairement dans l'affirmation suivante de l' auteur déjà cité , Costa Leite , produite à propos de la situation portugaise : " dans les économies limitées dans les équipements ou dans les possibilités de main-d'oeuvre , (la création de crédit à l'Etat et l'investissement public) se traduiront certainement par une augmentation générale des prix qui , à partir d'un certain point , menace de se développer en spirale inflationniste et pourra vicier toute l'activité économique "(I).

Si l'hypothèse du plein-emploi était fidèle à la réalité , on aurait là en fait un argument convaincant si , par ailleurs , le gouvernement acceptait le principe du budget fonctionnel , bien que , de toute manière , la validité de l'argument soit condamnée à disparaître dans une optique de long terme , d'intervention structurelle de l'Etat dans l'économie , dans laquelle l'efficacité et l'adéquation des instruments de l'intervention étatique ne s'évaluent pas en fonction de leurs effets conjoncturels. Toutefois , ni l'hypothèse du plein-emploi n'est vraie , ni les autres conditions avancées ne le sont non plus , ce qui suggère que l'argument de la pleine utilisation de la capacité de production n'est plus qu'un alibi théorique pour justifier l'action négative du budget de l'Etat vis-à-vis du développement économique.

(I) - J.P. da Costa Leite , O problema financeiro português , Separata da Revista da Faculdade de Direito de Lisboa , vol. XI, Lisboa , I958 , p. II.

En réalité , l'économie portugaise a connu , pendant la dictature et notamment dans la période où les arguments en question ont été avancés , une permanente capacité de production oisive , aussi bien du côté de l'équipement que de la force de travail ce qui , contrairement à l'hypothèse adoptée , rend l'offre élastique et écarte le risque de l'inflation invoqué . Ce point est fréquemment souligné dans l'analyse de cette économie (I) , et nous l'avons aussi montré en ce qui concerne la force de travail (2).

Par ailleurs , aussi bien la conception que la pratique des finances portugaises contrarient visiblement le principe du budget fonctionnel . La construction du budget est , en effet , entièrement basée sur la stabilité des recettes et des dépenses , ce qui donne à la politique budgétaire un caractère absolument rigide. A propos du système fiscal , Sousa Franco écrit en ce sens : " on peut dire que le système fiscal portugais est caractérisé par une large insensibilité à la conjoncture et par une totale inadéquation à l'action de la politique économique anti-conjoncturelle " (3).

L'argument du risque inflationniste inhérent à l'augmentation des dépenses de l'Etat se révèle ainsi doublement fallacieux : il est faux compte tenu des conditions existantes et il n'est pas pertinent compte tenu du fait qu'une telle augmentation se trouve exclue par principe dans le contexte du budget adopté.

(I) - Réfutant l'argument du plein-emploi , Teixeira Ribeiro écrit : " Nous avons,d'un côté, de la main d'oeuvre au chômage et , surtout , sous-employée ; de l'autre , les industries de transformation disposent d'une capacité de production excédentaire - parfois triple de la production effective - et sont aussi excédentaires quelques-unes des industries agricoles " (J.J. Teixeira Ribeiro , Industrialização e politica fiscal , INE , Centro de Estudos Económicos , Lisboa , I957 , p. 6) .

(2) - Cf. Annexe 2.I.2.

(3) - A.L. de Sousa Franco , Curso de Finanças , Faculdade de Direito de Lisboa, I97I/I972 , p. 782. Nous aborderons plus en détail le système fiscal ci-dessous (2.2) et nous aurons l'occasion alors de confirmer l'existence de cette rigidité.

On invoque toutefois , encore , un autre type d'argument dont il importe d'évaluer la portée. On affirme que l'Etat doit s'abstenir d'augmenter ses dépenses pour sauvegarder le principe de la non-concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Costa Leite , l'un des tenants de cette thèse , la présente de la manière suivante : il faut assurer l'existence de " proportions stables " entre les deux secteurs (ce qui, en l'occurence , signifie ne pas augmenter la part du secteur public) car cette " stabilité " serait le meilleur moyen de garantir la " flexibilité des facteurs d'ajustement des ressources aux besoins " et de respecter la " diversité des motivations " (I).

En fait , en ce qui concerne la garantie de la " flexibilité ... " , on peut penser que , vu la rigidité des finances publiques en question , plus l'importance relative des dépenses publiques serait grande , moins flexible serait le système de l'ajustement en question. Toutefois , d'une part , ce dont il s'agit , c'est précisément d'expliquer cette rigidité et non pas de la prendre pour point de départ , d'autre part,ce système d'ajustement ne pourrait être considéré comme suffisamment flexible que s'il était démontré que le secteur privé était capable , sans l'intervention de l'Etat , d'assurer cette flexibilité , condition qui ne semble pas se trouver réalisée.

En réalité , l'épargne s'achemine au Portugal , en grande partie , vers des emplois improductifs (2) ou reste bien souvent purement et simplement thésaurisée. Dans ces conditions, un prélèvement plus fort sur les revenus des ménages ou des sociétés n'entraînerait pas forcément une chute de l'investissement productif privé ou de la demande de consommation. Le revenu ainsi prélevé pourrait être appliqué par l'Etat de manière judicieuse dans la satisfaction des besoins réels (notamment de ceux des travailleurs au chômage ou sous-employés). Si cette satisfaction et ce prélèvement n'existent pas , ce ne peut être que parce que ces besoins ne sont pas pris en considération par les responsables de la politique financière.

(I)-Cf. J.P. da Costa Leite, Na base, finanças sâs,op.cit., p. 40.

(2)- Cf. Annexe , I.2.2. .

Ainsi , le respect de la " diversité des motivations" des secteurs public et privé ne peut se traduire que par le maintien d'une situation où certains besoins sont satisfaits parce qu'ils peuvent s'exprimer sur le marché à travers un pouvoir d'achat monétaire , tandis que d'autres ne le sont pas parce qu'ils n'ont pas cette possibilité et parce que le secteur privé ne révèle aucune " motivation " spontanée à assurer la satisfaction de besoins qui ne s'expriment pas à travers un revenu monétaire. Considérant l'existence de ces deux types de besoins (besoins exprimés et besoins réels) on peut penser à une complémentarité entre les deux secteurs d'un type différent de celui qui est implicite à la thèse de la non-concurrence et impliquant une augmentation des dépenses publiques.

En somme , les arguments invoqués ici et prétendant donner une explication théorique au principe de la stagnation et du bas niveau des dépenses publiques ne semblent guère convaincants et ils suggèrent l'existence d'une rationalité non révélée du comportement de l'Etat. C'est l'identification de cette rationalité qui , en définitive , intéresse l'analyse théorique et c'est cela qui constitue l'objet de ce chapitre. Dans cette étape , il importe surtout de souligner que la politique financière n'est pas neutre , contrairement à ce que suggère le discours officiel.

Cette politique semble clairement constituer un moyen de protection aux intérêts constitués et aux structures traditionnelles , excluant rigoureusement les transformations structurelles et le développement (I). Cette dernière fonction

---

(I)- Faisant ressortir l'idée de l'immobilisme qui est implicite à la politique budgétaire portugaise et faisant allusion concrètement au principe de l'équilibre , Albert Pasquier écrit avec ironie: " Quand les premiers apôtres , missionnaires d'un ordre nouveau , partirent évangéliser le monde , beaucoup de choses les préoccupaient sans doute , mais certainement pas l'équilibre de leur budget " (Albert Pasquier , L'économie du Portugal , Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, I964 , p. 225).

(négative) se révèle clairement dans le divorce existant , à partir des années I950 , entre les Plans de Développement , véhiculant une politique de transformations structurelles , et la stratégie financière de l'Etat , laquelle va rester pratiquement insensible à la nouvelle politique économique.

Sousa Franco exprime cette insensibilité dans les termes suivants : " la vérité c'est que , entre nous , le budget de l'Etat est élaboré très à l'écart des Plans de Développement ", la raison de cette séparation étant , selon l'auteur , " la rivalité traditionnelle entre le Ministère des Finances et les organes de la planification " , rivalité où les conflits " sont normalement résolus en faveur des critères propres de l'autorité budgétaire , car aucune contrainte concrète ne l'oblige à exécuter le Plan". Compte tenu de la prépondérance de l'autorité financière , le résultat en est alors le suivant , selon S. Franco : Les Plans de Développement restent " oubliés et ignorés aussi bien par les agents publics que par les agents privés " (I).

2.I.2. - Autres caractères du budget.

A) - L'équilibre de bas niveau.

Le postulat de base sur la politique financière étant ainsi celui de l'équilibre du budget dans les termes que nous venons d'examiner , il est facile de comprendre par la suite, dans la perspective du respect de ce postulat , tous les caractères qui configurent la structure du budget de l'Etat, ainsi que les moyens politiques mis au service de cette structure , c'est-à-dire , de la politique financière et globale qu'elle reflète. Ainsi , on peut relever , comme corollaire important des conceptions de fond adoptées en matière de politique financière,

---

(I) - A.L. de Sousa Franco , Curso de Finanças ,op. cit. , pp. 782 - 783.

le principe de l'équilibre de bas niveau , prolongment et complément du principe même de l'équilibre institué.

C'est Salazar même qui exprime ce principe , faisant la comparaison entre " son " équilibre financier et celui des autres pays : " Cet équilibre peut être établi à un niveau plus ou moins élevé,écrit Salazar , et celui de notre vie individuelle et collective est , sans doute , bas " (I). Ce niveau , selon lui , est celui qui permet de " ni imposer des sacrifices au-delà des nécessaires , ni pomper les revenus privés par les dépenses publiques , ni confisquer la richesse par l'impôt , ni égaliser les fortunes par le fisc, ni annuler les capitalisations (formation de capital) privées par l'emprunt , ni faire concurrence aux entreprises par les taxes , ni faire la politique de la vie chère dans le but d'avoir un mouvement plus intense de la richesse , ni affaiblir dans l'origine la formation de l'épargne , opprimant , dissolvant ou contrariant l'économie domestique " (2).

L'idée est , donc , celle de fixer les recettes et les dépenses (en équilibre , par ailleurs) à un faible niveau , réduisant ainsi l'activité de l'Etat à l' " indispensable " ; c'est encore un postulat de la doctrine classique récupéré par Salazar , celui de la " neutralité " du budget , selon lequel , et dans les termes de Teixeira Ribeiro , " le meilleur budget serait le budget le plus petit " (3). La justification donnée , ici comme ailleurs , dépasse , toutefois , le simple caractère normatif immédiat pour chercher un fondement " objectif " qui donne un caractère de " nécessité " à la politique suivie et qui puisse la placer au-dessus de toute polémique possible . On

---

(I) - Conta Geral do Estado , I938 , in , Ministério das Finanças, Finanças sãs... , op. cit. , p. 92.
(2) - Orçamento do Estado para I937 , in , Ministério das Finanças , Finanças sãs... , op. cit. , p. 83.
(3) - J.J. Teixeira Ribeiro , Lições de Finanças Públicas , op. cit. , p. 75.

invoque , en fait , la faiblesse du niveau absolu du revenu national comme limite au prélèvement fiscal, donc aux recettes de l'Etat, et , par là , à ses dépenses.

L'équilibre " classique " que le régime a institué serait ainsi , selon Costa Leite , le contraire (encore une fois) du " déficit structurel " de la Ière République ou, en d'autres termes , serait uniquement une manière de revenir à la " vérité des choses " et de respecter les " possibilités réelles " du pays (I). On peut voir , en effet , à travers les chiffres du Tableau 2 , que le pourcentage des dépenses de l'Etat dans la dépense globale est nettement plus faible au Portugal que dans les pays développés considérés et que , en Europe du Sud , bien qu' étant supérieur à celui de l'Espagne et de la Turquie , il reste toutefois bien inférieur à celui de la Grèce , son écart négatif relativement aux premiers étant bien plus important que son écart positif relativement aux seconds.

D'après le même tableau , on voit aussi que plus le poids relatif des dépenses publiques est grand , plus important est le taux de croissance du PIB (2). Cette corrélation suggère ainsi que l'argument invoqué pour expliquer la faiblesse du poids relatif des dépenses publiques finit par tomber dans l'orbite des fameuses théories des " cercles vicieux " du sous-développement : les dépenses publiques sont faibles parce que le

---

(I) - Cf. J.P. da Costa Leite, Na base-finanças sãs , op. cit., p. 23. Sur le même sujet , cf. aussi , F. Emygdio da Silva , Conceptions classique et moderne ... , art. cit. , p. 20.

(2) - Alain Barrère , prenant un échantillon de I8 pays , I2 considérés sous-développés et 6 développés , et dont les taux de croissance du PIB étaient supérieurs à 4% par an , en moyenne , dans la période I950 - I965 , a obtenu un coefficient de corrélation entre le poids des dépenses publiques dans le PIB en I959 et le taux de croissance du PIB , de 0,7II pour l'ensemble de l'échantillon , de 0,538 pour les pays sous-développés et de 0,686 pour les pays développés (coefficients significativement différents de 0) (cf. Alain Barrère , Economie Financière , 2ème éd. , Dalloz , Paris , I97I , p. 793).

Tableau 2.

Structure des dépenses publiques (D.P) - I959.

	Total des D.P en % du P.I.B	Dépenses d'enseignement en % des DP.	Dépenses des serv. sociaux en % des D.P	Dépenses d'investissement en % des D.P	Dépenses militaires en % des D.P	Taux annuel moyen de croissance du PIB à px constants	
						Période	%
France	25	---	---	I2,6	23,7	I952 -60	4,2
Pays-Bas	2I	I6,8	28,6	I5,9	I8,8	I952 -60	4,8
Italie	24	I4,0	26,6	I3,I	I4,0	I952 -60	5,9
R.F.A	39	5,2	I5,I	II,6	8,0	I952 -60	7,2
Portugal	I5	I2,0	26,I	22,8	22,8	I953 -60	4,9
Espagne	I2	7,5	---	---	I8,6	I954 -58	5,0
Grèce	2I	---	---	I8,6	27,5	I952 -60	6,2
Turquie	I3	I2,9	I7,7	29,0	I9,4	I952 -60	4,7

Source : Alain Barrère , Economie Financière , 2ème éd. , Dalloz , Paris , I97I , pp. 794 à 798.

revenu est faible , mais le revenu est faible parce que les dépenses le sont aussi (I) . L'explication officielle du bas niveau de l'équilibre des finances publiques se révèle ainsi purement tautologique (2).

B) - La structure des dépenses.

En ce qui concerne la structure interne des dépenses publiques , on voit (Tableau 2) que l'Etat portugais consacre à l'enseignement un pourcentage de ses dépenses totales plus faible que celui des pays développés , ainsi que pour les services sociaux ; on peut noter , par contre , qu'il dépense pour les services militaires et de la police une part de ces dépenses supérieure à celle des pays développés.

Il ne faut pas oublier toutefois , d'une part , que la plus faible importance relative des dépenses totales de l' Etat portugais par rapport à ces autres pays , réduit le poids effectif de chaque dépense particulière à l'égard de leur effet sur la société dans une optique comparative ; d'autre part , que le caractère trop abrégé des rubriques en question ne nous permet pas d'avoir une vision suffisamment détaillée de l'affectation des deniers publics à chaque type particulier d'activité de l'Etat à l'intérieur de chaque rubrique.

Une complexe machine bureaucratique comme celle de la dictature portugaise réalise , naturellement , des dépenses d' enseignement , d'investissement , sociales , militaires, etc... comme toutes les machines administratives , mais l'effet social et économique de ces dépenses dépend du critère d'affectation interne utilisé et peut ainsi avoir une signification différente

---

(I) - C'est l'invocation de ces " cercles " que fait , par exemple , Albert Pasquier , à propos du problème en question . (Cf. Albert Pasquier , L'économie du Portugal ... , op. cit. , p. I8I).

(2) - Nous verrons ci-après , dans B)- , comment on peut , à travers le système fiscal , échapper à une situation circulaire du type de la précédente.

de pays à pays (I). La comparaison internationale , à ce niveau, risque , en fait , de créer plus de confusion que de compréhension si on ne la corrige pas par un examen de la signification et de l'impact de ces dépenses dans le contexte du pays en question (2).

Il est plus utile , par exemple , de mesurer le poids relatif des dépenses dites de " Prévoyance sociale " à l'intérieur du budget , car elles nous permettent d'avoir une idée de la fonction redistributive de l'Etat portugais. Nous avons déjà pu constater (cf. Chapitre I) , par les propos tenus par Salazar à cet égard , qu'il rejetait une telle fonction pour " son " Etat . On n'a donc pas à s'étonner du pourcentage dérisoire de 5% de l'ensemble des dépenses de consommation publique que l'on peut observer pour ces dépenses en I958 (3).

Le système de sécurité sociale de la dictature est ainsi mis à nu : l'Etat exerce une action pratiquement nulle en matière de politique sociale. Comme le souligne Manuel de Lucena , les allocations sociales " sont faibles , parfois ridicules ". Toutefois , dans le contexte de la faiblesse des revenus des travailleurs portugais , ajoute l'auteur , " les bénéficiaires (de ces allocations) n'en sont pas moins privilégiés par rapport à ceux à qui on ne donne rien et qui constituent la majorité " (4).

(I) - V. pour les résultats de la politique d'enseignement , Annexe , 2.I.4.

(2) - Dans une optique générale , comme celle du Tableau 2 , tout ce que l'on peut affirmer , c'est que la situation portugaise , d'après les chiffres du tableau , présente , selon la terminologie et l'analyse d'Alain Barrère , des " caractéristiques financières de l'état de sous-développement " (cf. Alain Barrère , Economie Financière , op. cit. , p. 790 et suiv.).

(3) - Cf. INE , As contas nacionais portuguesas I958 - I97I , p. I07.

(4) - Manuel de Lucena , A evolução do sistema corporativo português , op. cit. , vol. I , p. 39I . L'auteur fait un examen détaillé de l'activité et de la structure de chacun des organismes de la Prévoyance Sociale.

Ces prestations sont , donc , importantes pour ceux qui les perçoivent , mais plus important est encore le nombre de ceux qui ne les perçoivent pas. Le " salaire social " reste ainsi insignifiant et cette insignifiance traduit rigoureusement le principe de la stagnation des dépenses publiques et du maintien de la structure des dépenses globales (exclusion de la redistribution). Elle traduit aussi , naturellement , un rapport de force défavorable aux bénéficiaires potentiels de la politique de redistribution.

L'auteur cité souligne à ce propos que " ce domaine de la sécurité sociale est l'un de ceux qui (...) nous laisse pressentir l'attrait que l'idée corporative a dû exercer sur ceux qui ne voyaient pas d'autre alternative entre l'hypertrophie de l'Etat et l'inefficacité (ou l'indifférence) des politiques sociales du libéralisme " (I). A nos yeux , toutefois , le plus important n'est pas d'imaginer ce qu'ils ne voyaient pas mais de tenir compte de ce qu'ils voyaient réellement car c'est cela qui peut nous permettre d'expliquer la politique en question.

Par ailleurs , en ce qui concerne l'activité d'investissement de l'Etat , elle représente (secteur public) , d'après les chiffres du Tableau 2 , presque 23% de son activité globale , ce qui représente un pourcentage supérieur à celui des pays développés considérés dans le tableau et un pourcentage intermédiaire dans le contexte de l'Europe du Sud.

Toutefois , ce pourcentage peut être trompeur pour deux raisons au moins : d'une part , il semble faux et exagéré quand on le compare à celui qu'on peut obtenir à partir de chiffres officiels plus récents (2) ; d'autre part , quelle que soit l'importance relative des dépenses d'investissement à l'intérieur du budget de l'Etat , ces dépenses restent très faibles par rapport à l'ensemble de l'investissement national. Nous

---

(I) - M. de Lucena , op. cit. , p. 382.

(2) - On aurait ainsi I6,3% , au lieu de 22,8% , pour l'ensemble des dépenses de capital , et I3% pour la formation brute de capital fixe en particulier , pour la même année (I959) et selon les chiffres de l'INE , As contas nacionais portuguesas I958 - - I97I , op. cit. , pp. 67 et 68 (les premières dépenses comprennent , outre la dernière, les transferts et les prêts).

avons déjà pu voir (cf. Annexe , I.2.2.) que ces dépenses ne représentent plus que 2,I% du PNB , pour un taux d'accumulation de I7% , ce pourcentage étant nettement le plus faible de l'Europe du Sud.

Si l'on veut voir les choses d'une autre manière , nous savons , d'après le Tableau 3 , que l'investissement du secteur public représente , au Portugal , environ 23% de l'investissement total , contre environ 25% pour l'Espagne , environ 29% pour la Grèce et plus de 53% pour la Turquie , en moyenne dans la période comprise entre I963 - 65. On voit ainsi que pour un pays dont les infrastructures restent peu développées et dont les forces productives restent les plus stagnantes de l'Europe , y compris l'Europe du Sud (cf. Annexe) , un investissement public qui dépasse à peine un cinquième du total et qui , en termes relatifs , est le plus faible de cette dernière Europe , ne peut pas jouer un rôle moteur dans l'économie , dans une perspective de développement (I).

D'ailleurs , rien , sauf un certain schématisme idéologique et mécaniste , ne nous permet de penser que ce modeste investissement public prétend cela. La doctrine même de la dictature préconise un tout autre rôle pour l'Etat , comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. En conclusion , nous n'avons,sur ce point , qu'à reconnaître que la dictature a été cohérente vis-à-vis de son propre discours ; si elle n'a pas développé les forces productives et n'a pas enrichi le pays avec une industrie moderne et puissante , c'est parce que cela ne faisait pas partie de ses projets et était incompatible avec sa nature de classe. Elle n'a pu tromper que ceux qui n'ont pas su

---

(I) - V. Magalhães Godinho le note , à sa manière , en écrivant: "... au Portugal , l'Etat n'a pas assumé les fonctions modernes qu'il a dû assumer dans d'autres pays avec le développement de la civilisation - dans l'éducation (...) et dans la recherche scientifique , dans la santé et dans les investissements économiques - dans tout l'équipement social de base " (V. Magalhães Godinho , Estrutura da Antiga sociedade portuguesa , Ed. Arcádia , Lisboa , I975 (2ème édit.) , p. I9I.

ou n'ont pas voulu comprendre la spécificité de sa rationalité économique et sociale (I).

Tableau 3

Formation intérieure brute de capital (px. courants) - moyenne I963 - 65 - % .

	Portugal	Espagne	Grèce	Turquie
Secteur privé	77,I	75,4	7I,2	46,9
Secteur public	22,9	24,6	28,8	53,I

Source : OCDE , le Financement du développement industriel , Paris , I968 , pp. 6I et 62.

C) - L' " indépendance " du financement des dépenses.

Sans avoir le souci d'être exhaustif et sans entrer dans les détails techniques de l'organisation du budget , ce qui pourrait être un exercice fastidieux et relativement sté-

---

(I) - On trouve , pourtant , bien souvent le discours absurde qui consiste à reprocher à la dictature de ne pas avoir fait ce qu'elle n'a , en fait , jamais eu pour objectif de faire sauf dans l'imagination de ses critiques.

rile,(I) , nous pouvons poursuivre la lecture de la même politique financière encore à travers d'autres caractères importants du budget. Ainsi , on peut relever également à travers la politique de la dette publique le souci du régime d'assurer une " indépendance " et une sécurité à l'Etat qui lui laissent le pouvoir et la puissance suffisants pour pouvoir accomplir sa mission .

En ce sens , le recours à l'emprunt public par appel , soit à l'épargne intérieure , soit au crédit extérieur , va être drastiquement réduit dès l'arrivée de Salazar au gouvernement . La dette flottante , en particulier , qui , sous la Ière République et selon les mots de Costa Leite , était , au lieu d'un compte de caisse , " un instrument de création de moyens de paiement pour combler l'insuffisance des recettes de l'Etat " (2) , disparaît dès I929 en ce qui concerne la dette extérieure , et en I934 pour ce qui est de la dette intérieure (3).

(I) - Nous pouvons à cet égard faire confiance à F. Emygdio da Silva quand il affirme à propos de la cohérence interne de la construction du budget : " Nous disposons aujourd'hui d'une des meilleures techniques budgétaires de l'Europe " (F.E. da Silva, Trois images du Portugal , op. cit. , p. 43). Chaque technique est , évidemment , la " meilleure " pourvu qu'elle permette de réaliser les objectifs politiques , sociaux et économiques que se fixent les " détenteurs " de la technique. A cet égard , rien ne nous permet , en fait , de penser que la technique utilisée par la dictature était " mauvaise " ou inadéquate . Au contraire, elle semble parfaitement indiquée pour la réalisation des fins en vue , dans toutes les dimensions de sa " simplicité " (sic). (Cette " simplicité " implique notamment l'adoption des règles de l'annualité , de l'unité et de l'universalité dans l'élaboration et l'exécution du budget .)

(2) - J.P. da Costa Leite , Na base-finanças sâs,op. cit. , p. I3.

(3) - Cf. F. Emygdio da Silva , Trois images du Portugal , op. cit. , pp. 37 , 38 et 39.

Aussi bien la dette à court terme (dette flottante) que la dette à moyen ou à long terme , dont la résorption constitue , selon F. Emygdio da Silva , " ce qu'il y a de mieux dans l'oeuvre entreprise " (I) , vont dorénavant constituer un point d'une extrême sensibilité du régime . Pour ce qui est de la première , elle ne sera autorisée désormais que pour faire face à des déficits de trésorerie dans une même période d'exécution du budget (l'année) ; quant à la seconde , le principe adopté par Salazar est celui de l'utiliser le moins possible et ce principe ne sera contrarié par la pratique que dans les années 60 devant les difficultés financières créées par la guerre coloniale.

On peut , en effet , constater encore dans les années 50 , les valeurs suivantes pour les emprunts publics intérieurs: 250 millions d'escudos en I950 ; 547 millions en I95I ; 498 millions en I952 ; 250 millions en I953 ; 698 millions en I954 ; aucun emprunt public entre I955 et I958 ; 500 millions en I959 (2) . La situation d'endettement de l'Etat est d'un peu plus de I4 millions de contos en I958 , comme le montre le Tableau 4 , ce qui représente 24% du PNB et constitue un pourcentage assez bas en termes internationaux . La part de la dette extérieure dans la dette publique totale , comme on peut le voir dans le même tableau , est de moins de I5% , ce qui témoigne bien du caractère " nationaliste " de la politique de Salazar.

A ce propos , Costa Leite , voulant justifier globalement la politique financière du régime et , en particulier , le " caractère local " des recettes adoptées , souligne , visant les nouvelles pratiques budgétaires mises en place dans les pays développés , que ces dernières pratiques sont probablement indiquées pour les pays " qui dominent l'économie et

---

(I) - F. Emygdio da Silva , Trois images du Portugal ,.. , op. cit. , p. 37.

(2) - Cf. Albert Pasquier , L'économie du Portugal , op. cit . , p. I90 .

la politique internationales. " Ces pays , poursuit l'auteur, peuvent " exporter leurs difficultés (comme réponse au) manque de marchés "(I) , tandis que le Portugal , si l'on ajoute la conclusion que l'auteur n'a pas tirée expressément , doit assumer sa condition de pays pauvre et subalterne et adopter un comportement financier qui soit fonction de la faiblesse de ses classes dominantes et qui corresponde aux intérêts spécifiques de ces classes et à l'état des rapports entre elles .

Tableau 4 .

Dette publique au 3I déc. I958 (millions d'escudos)

I. Dette à la charge de la Junte du Crédit Public	II.783
Dont : - Dette intérieure	II.227
consolidée	8.48I
amortissable	2.746
- Dette extérieure	556
2. Dette envers la Banque du Portugal et de la Caisse Générale des Dépôts du Crédit et de la Prévoyance sociale	I.065
3. Emprunt Marshall	I.443
Dette publique totale	I4.29I
moins : Disponibilités du Trésor	I.250
Découvert réel	I3.04I

Source : Banco de Portugal (I960) , in, A.Pasquier , op. cit. , p.I92.

(I) - J.P. da Costa Leite , Na base- finanças sãs , op. cit, p.42.

Une telle option serait , d'ailleurs , dans la logique même des choses et ne traduirait pas forcément un handicap, car ce pays , qui , selon le chauvinisme exalté de F.Emygdio da Silva , " reste un chef-d'oeuvre nationaliste " , est aussi un pays qui, selon le même auteur , a " le plus grand nombre de possibilités de se suffire à lui-même " (I).

D) - L'autonomie de la politique budgétaire.

Enfin , construit sur la base des nécessités inhérentes à la situation spécifique de l'économie et de la société portugaises, le budget de l'Etat se voit attribuer une autonomie politique exceptionnelle à l'intérieur du système de pouvoir du régime , pour sauvegarder , de façon intransigeante et sûre son élaboration et son exécution selon les règles d' " or " établies par Salazar. L'adoption du budget dépend , en effet , exclusivement de l'exécutif et prend la forme d'un simple décret-loi , incombant à l'Assemblée Nationale uniquement la tâche vague et de faible portée d'autoriser le gouvernement à prélever des recettes et à effectuer des dépenses en général. L'Assemblée se voit donc assigner le rôle subalterne de santionner la pratique du gouvernement sans avoir réellement le pouvoir d'interférer dans celle-ci.

Cette manière de concentrer pratiquement tous les pouvoirs entre les mains du gouvernement , lequel , de son côté , se trouve personnifié par Salazar , correspond , certainement, à l'idée maintes fois soutenue par Salazar même d' " épargner" aux portugais les tâches " ingrates" de la décision politique. Ce qui pourrait nous étonner c'est que la dictature ne fasse même pas confiance à son Assemblée , laquelle est élue en prati-

---

(I) - F.Emygdio da Silva , Trois images du Portugal ,.. , op. cit. , p.I2.

que dans le cadre du parti unique du gouvernement et sous l'oeil vigilant de l'appareil de répression du régime. Une dictature constitue , cependant , l'opposé de la représentativité directe et celle-ci , quand elle existe , même faussée au départ comme c'était le cas de l'Assemblée Nationale Portugaise, est plus liée à la création d'une image extérieure " acceptable " qu'au fonctionnement du système de pouvoir proprement dit. L'homogénéité et la centralisation du pouvoir de décision sont d'autant plus importantes , dans le cas de la politique financière de Salazar , que le budget constitue un instrument central du fonctionnement et de la viabilité du régime , comme nous l'avons vu (I).

(I) - L'idéologie de la dictature se trouve toutefois tellement à l'abri de la confrontation aux faits que les plus grandes contradictions peuvent surgir entre cette idéologie et la réalité. Ainsi , pour F. Emygdio da Silva , il n'y aurait pas de raison pour que l'adoption du budget incombe à l'Assemblée car il ne serait plus qu'un simple " détail encombrant " (F. Emygdio da Silva , Trois images du Portugal ... , op. cit. , p.46). Ainsi , le budget peut être à la fois l'instrument fondamental de la politique économique de la dictature et l'aspect le plus banal de cette politique , selon les circonstances.

2.2. - Le système fiscal.

Le système fiscal constitue une donnée particulièrement représentative de la politique économique de la dictature portugaise dans la mesure où , d'une part , il est une composante fondamentale de la structure financière des économies capitalistes et , en particulier , des économies non développées (I) d'autre part , il est un élément central de la structuration de la politique budgétaire , laquelle , comme nous l'avons vu , occupe une place prépondérante au sein de la politique économique portugaise.

Les résultats de son analyse assument ainsi une importance décisive pour l'appréhension globale de la nature sociale et du rôle de la politique financière et , plus généralement , de la politique économique . Nous allons faire cette analyse en deux étapes correspondant aux deux périodes principales de la fiscalité portugaise sous la dictature : nous aborderons d'abord la politique adoptée depuis la réforme fiscale de I929 jusqu'à la nouvelle réforme du début des années I960 ; nous examinerons ensuite la réforme et la contre-réforme fiscale des années I960.

2.2.I. - La fiscalité jusqu'aux années I960

A) - Le type et l'importance de l'imposition.

Le premier caractère important que l'on peut retenir de la politique fiscale adoptée à partir de I929 et constituant un indice évident de la rigidité du système fiscal , concerne l'impôt sur le revenu et consiste en l'imposition du revenu normal , contrairement à la pratique fréquente de l'imposition du revenu réel. Selon ce système , l'impôt est prélevé sur un montant présumé et fixe du revenu , ce qui rend le prélèvement sim-

---

(I) - Selon Elias Gannagé , la fiscalité est " parmi les moyens de financement dont dispose un pays en voie de développement (...) la carte maîtresse " (souligné par nous) (Elias Gannagé, Financement du développement, PUF , Paris ,I969, p.95).

ple et efficace et donne la stabilité recherchée aux recettes de l'Etat, et l'autonomie nécessaire à la politique budgétaire.

On s'aperçoit facilement qu'un système de prélèvement de ce type ne peut avoir aucune capacité d'intervention conjoncturelle en fonction des fluctuations de l'activité économique. Comme le souligne Teixeira Ribeiro , " imposées d'après le revenu normal , les entreprises continuent de payer au cours de la dépression (...) un impôt égal ou approximativement égal à celui qu'elles payent pendant la prospérité. Le résultat étant, ajoute l'auteur , que l'impôt vient rendre plus grave la situation des entreprises au moment où elles auraient besoin d'être allégées " (I).

Par ailleurs , c'est un système qui, bien qu'il stimule les unités de production à maximiser l'utilisation de leur capacité de production dans la mesure où elles payent le même impôt (déterminé à partir du profit correspondant " normalement " à cette capacité) indépendamment du profit réellement obtenu , il freine, néanmoins , l'expansion de cette capacité car , à partir du moment où elles augmentent leurs forces productives , les entreprises vont payer plus d'impôts sans avoir la certitude de voir leurs profits augmenter proportionnellement à l'augmentation de leur capacité de production. Il a , donc, un effet de blocage des forces productives.

On peut noter , d'autre part , que ce système fiscal procure à l'Etat un volume de recettes très faible par rapport au revenu national,ce qui est en correspondance avec la faiblesse du poids relatif des finances globales de l'Etat déjà examiné à travers les dépenses. Le Tableau 5 montre , en effet , que la pression fiscale était , au Portugal , en I960 , d'environ IO%

(I) - J.J. Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. IX , Coimbra, I965, P.6.

(secteur Etat) , cette pression étant supérieure dans tous les autres pays de l'Europe du sud et allant jusqu'au triple dans les pays développés (I) . Il s'agit ainsi non seulement d'une pression fiscale caractéristique des pays sous-développés, mais qui place le Portugal à côté des pays à plus faible pression fiscale du monde car , comme le montre Alain Barrère , cette pression oscille , dans les pays sous-développés , entre 8 et I5% , contre 20 à 30% dans les pays développés (2). On voit , donc , que la faiblesse des recettes de l'Etat ne provient pas uniquement de la grandeur absolue du revenu national, mais qu'elle résulte aussi de la faiblesse du taux d'imposition.

(I) - Les sources statistiques n'étant toutefois pas les mêmes pour les chiffres concernant le Portugal et pour ceux concernant les autres pays considérés , comme l'indique le tableau, les écarts en question peuvent être soit sous-estimés , soit surévalués. Le sens général des conclusions à retenir d'une uniformisation des données ne devrait , néanmoins , être différente de celle que nous pensons pouvoir tirer du tableau 5

(2) - cf. Alain Barrère , Economie Financière , op. cit. , p. 800. Daniel Barbosa exprime cette position relative du Portugal dans les termes suivants : " L'incidence des impôts directs et indirects (...), par rapport au Produit Brut (...), est(chez nous) des plus faibles de l'Europe occidentale , sinon même - à l'exception de l'Espagne et de La Turquie - la plus faible qu'on puisse trouver " (Daniel Barbosa , Novos rumos da política económica, Lisboa , I966 , p.28)

Tableau 5

Recettes fiscales de l'Etat / P.N.B (px. courants)

Belgique	(I96I)	19,0	Etats-Unis	(I96I)	24,7
France	(I96I)	20,I	Espagne	(I960)	II,3
Italie	(I96I)	I9,3	Grèce	(I96I)	I3,I
Pays-Bas	(I96I)	23,I	Turquie	(I96I)	II,6
Royaume-Uni	(I96I)	30,0	Portugal	(I960)	I0,3

Sources : Alain Barrère , Economie Financière , op. cit. , pp. 802 et 803 pour les pays autres que le Portugal. Pour le Portugal , INE , As contas nacionais Portuguesas, op. cit. , (pour le PNP) ; INE , Estatisticas das Finanças Públicas,I968 (pour les recettes fiscales).

B) - La structure de l'imposition .

On peut , néanmoins , avoir une vue plus approfondie et plus éclairante du système en question à travers une analyse des différents types d'impôts existants. Nous allons toujours prendre l'Etat (et non le secteur public) pour pouvoir garder la même optique d'observation . Ainsi , comme on peut le voir dans le Tableau 6 , l'importance des impôts indirects est supérieure à celle des impôts directs (I) ce qui , encore une fois , ressemble à la situation courante dans les pays sous-développés (2) . Cette structure témoigne aussi de l'allègement fiscal dont bénéficient les titulaires des plus hauts revenus, car ce sont surtout ces revenus qui constituent une source po-

---

(I) - situation qui se maintient dans les années absentes du tableau et qui va se renforcer au cours des années I960-74 (cf. 2.22) .

(2) - cf. Alain Barrère , op. cit. , p.800 .

tentielle de recettes pour l'Etat dans un pays comme le Portugal où les travailleurs perçoivent des revenus qui ne dépassent pas le niveau de subsistance.

On peut noter , d'autre part , l'importance considérable des recettes douanières : les droits d'importation représentent environ 60% des impôts indirects et environ 22% du total des recettes ordinaires (I). Ces chiffres montrent , d'une part, la faible imposition de la consommation de produits nationaux , s'inscrivant dans la politique de stabilisation à un bas niveau des prix des produits qui entrent dans la consommation ouvrière, (2) , d'autre part , la vigueur de la politique protectionniste mise en place par Salazar dans le cadre de son projet d' " indépendance nationale " (3).

(I) - cf. INE , Estatisticas Financeiras, I965 , p.66.

(2) - L'analyse de cette politique sera approfondie dans le chapitre suivant.

(3) - Nous reviendrons aussi plus en détail sur cette politique dans le chapitre suivant.

Tableau 6

Structure des recettes fiscales (millions d'escudos)

Principaux impôts directs et indirects	I957	I958
Impôts directs		
Impôt foncier	397,6	4I3,8
Impôt industriel	737,I	825,7
Impôt professionnel	I04,6	II4,0
Impôt sur la mise en oeuvre du capital(§)	I83,6	270,I
Impôt complémentaire et supplémentaire	379,3	437,7
Impôt sur les successions	384,8	409,2
Droits de transmissions	I94,9	229,4
TOTAL	238I,9	2.699,9
Impôts indirects		
Droits d'exportation	56	55
Droits d'importation	I.788,5	I.8I8,4
Timbres fiscaux	640,6	695
Taxe de salut national	476,5	498
TOTAL	2.96I,6	3.066,4
TOTAL GENERAL	5.343,5	5.766,3

(§) - Impôt sur les placements de capitaux.

Source : Albert Pasquier , L'économie du Portugal ,.., op. cit. , p. I58.

L'indice le plus révélateur de la stratégie fiscale de la dictature se trouve , néanmoins , dans la distribution de l'imposition directe par les différents groupes sociaux. Ainsi , on peut noter , d'abord , qu'il existe un seul impôt cédulaire concernant l'agriculture , la " contribution foncière rurale " , lequel frappe aussi bien la rente foncière que le profit de l'exploitation agricole à des taux de 8 , I0 , I6 ou I8% , les deux derniers étant les plus fréquents.

Le système adopté ne permet , en fait , d'obtenir aucun effet discriminatoire entre les titulaires de la rente et du profit , ce qui finit par bénéficier les premiers à deux titres au moins : d'une part , parce que les rentes étant plus stables que les profits , laissent leurs titulaires à l'abri d'un éventuel poids excessif, dans les années de mauvaise récolte , d'un impôt qui est insensible aux variations du revenu (il s'agit , rappelons-le, d'un impôt sur le revenu normal); d'autre part , parce que , comme le souligne Teixeira Ribeiro , " il y avait de fortes raisons pour admettre que le revenu présumé de l'agriculteur restait , en général , éloigné du revenu effectif et très en deçà de ce dernier " (I). Or , on peut parfaitement admettre que , en face des fuites que permet le système d'imposition , les plus gros propriétaires , utilisant leur pouvoir traditionnel encore profondément enraciné dans la structure sociale , soient les mieux placés pour " influencer " l'estimation du revenu imposable (en l'occurence , la rente) à un niveau " raisonnable " . Le même impôt , la " contribution foncière " concerne encore la propriété foncière urbaine , frappant les loyers perçus à un taux de I2% (2).

Par ailleurs , trois autres impôts cédulaires et un impôt complémentaire complètent le système d'imposition du revenu . Les impôts cédulaires sont les suivants :

(I) - J.J. Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , art. cit. , p.I4 .

(2) - cf. Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola , Imprensa Nacional , Lisboa , I969, P.I6 ; cf. aussi , Albert Pasquier , L'économie du Portugal , op. cit. p. I56 .

- la " contribution industrielle " , frappant le profit industriel et le profit commercial à un taux de base de I5% (I);

- l'" impôt des capitaux " , frappant l'intérêt des capitaux placés à un taux de I6% (2) ;

- l' " impôt professionnel " , sur les revenus du travail, distribué de la manière suivante : I/- un impôt sur le revenu effectivement perçu qui frappe les salaires et les traitements jusqu'à 60 contos à un taux de I% pour les premiers et de 2% pour les seconds, et qui frappe les traitements supérieurs à 60 contos à un taux de 3% . Quant aux gratifications et aux commissions , les premières sont taxées à 5% et les secondes à 8% ; 2/- un impôt pour le fond de chômage , selon un taux de 3% sur les salaires et rémunérations versés et étant payé à raison de I% par l'employeur et de 2% par le salarié (3).

Quant à l' " impôt complémentaire " , il a une incidence personnelle sur l'ensemble du revenu obtenu , indépendamment de son origine , et son taux oscille entre 5 et 65% (4). Dans la mesure où les impôts cédulaires frappent le revenu normal et non pas le revenu réel , il s'ensuit que l'impôt complémentaire , frappant la somme des revenus normaux , a un caractère au moins aussi arbitraire que les premiers .

Par ailleurs , il ressort de la description précédente que le critère prédominant de l'imposition adopté est celui de l'impôt proportionnel. L'impôt progressif a une place mineure dans le contexte global du système fiscal portugais et , même quand il existe , sa présence est , en fait , sans conséquen-

---

(I) - Décret N°I6.73I du I3 avril I929 .

(2) - cf. Código do Imposto Profissional , Imprensa nacional , Lisboa , I976 , p. I2 .

(3) - cf. Código do Imposto Profissional , Imprensa Nacional , Lisboa , I975 , pp.I2 - I3 . cf, aussi , Albert Pasquier , l'économie du Portugal , op. cit. , p. I57 .

(4) - cf. Código do Imposto Complementar , Imprensa Nacional , Lisboa , I963 , p.I0 .

ces en vertu des autres critères d'imposition adoptés (I).

Comme on peut le voir , le système de l'imposition du revenu est un système relativement uniforme et globalement léger. Sa " clémence " peut , sans doute , s'expliquer en ce qui concerne les ouvriers et les paysans , par le niveau même de subsistance des revenus de ces classes , lesquels ne permettent pas les prélèvements élevés sans mettre en péril les conditions les plus élémentaires de leur reproduction.

Par contre , en ce qui concerne la bourgeoisie agraire et la bourgeoisie industrielle , l'explication de la faiblesse de l'imposition des revenus de ces deux classes doit être bien différente et elle ne pourra pas ignorer un autre caractère important de cette imposition qui ressort de la description précédente : l' " équilibre " , c'est-à-dire , l'équivalence relative du poids de l'impôt au niveau de chacune de ces deux catégories de titulaires de revenus.

En fait , cet "équilibre" semble devoir être interprêté comme l'expression d'une volonté et d'une intention de la part de l'Etat de concilier ces deux classes l'une avec l'autre et d'empêcher la manifestation de la divergence de leurs intérêts économiques. L' " harmonie " ainsi assurée peut créer les conditions à une alliance dont chacune et les deux ensemble peuvent bénéficier.

La faiblesse de l'impôt serait ainsi le résultat d'une logique avec les trois dimensions suivantes : d'une part , elle serait le meilleur moyen (le niveau le plus sûr de l'imposition) de mettre en oeuvre un"équilibre " acceptable parce qu'

(I) - C'est le cas , par exemple , de l'impôt complémentaire qui ayant un taux entre 5 et 65%, est un impôt stérile , malgré les apparences. On peut lire , en effet , et à ce propos , dans le rapport du nouveau code de cet impôt publié en I963 à la suite de la nouvelle réforme fiscale , que seul le fait que l'imposition concerne le revenu normal et non pas le revenu réel , ce dernier étant très supérieur au premier , a permis de maintenir des taux d'imposition aussi élevés " sans avoir un effet négatif sur l'accumulation des capitaux " (op. cit. , p.IO)

un tel niveau de l'impôt ne serait pas suffisant pour susciter une quelconque réaction ; d'autre part , elle peut se comprendre par le fait même qu'il s'agit de deux classes spécifiquement protégées par l'Etat , lesquelles ne peuvent pas être " sacrifiées " ; enfin , un quelconque " sacrifice " de l'une de ces classes ne se justifierait pas dans la mesure où le " modèle " d'accumulation correspondant à l' " équilibre " en question ne semble pas exiger des dépenses à grande échelle de la part de l'Etat et il semble exclure notamment les dépenses d'investissement .

Enfin, on pourrait aussi expliquer par la dernière dimension de cette logique la faiblesse de l'imposition que nous avons constatée au niveau des revenus du travail les plus élevés (I) . Ce serait , en fait , un"sacrifice " inutile exigé aux classes titulaires de ces revenus (les cadres , les professions libérales) pour la raison précédente , au risque pour le régime , au surplus , de perdre une clientèle politique potentielle. On peut ainsi conclure que le principe soutenu par Salazar de " ne pas confisquer la richesse par l'impôt " (cf. ci-dessus) ne résulte pas d'une quelconque indulgence métaphysique de l'Etat , mais il semble s'inscrire plutôt dans la logique même du " modèle " d'accumulation que l'Etat doit faire fonctionner en assurant la création et la reproduction des conditions de ce fonctionnement.

Par ailleurs , si l'interprétation que nous venons de proposer de la structure de l'imposition fiscale est acceptable, elle peut aussi expliquer globalement la faiblesse de la charge fiscale que nous avions constatée ci-dessus et elle peut nous permettre d'écarter définitivement la justification officielle de cette faiblesse , laquelle , comme nous l'avons noté , ne

---

(I) - Teixeira Ribeiro l'appelle le " scandale des professions libérales " et souligne que , en I962 , dernière année de fonctionnement du système en question , uniquement trois contribuables , " certainement des avocats ou des médecins " , ajoute l'auteur , ont payé plus de 20.000 escudos d'impôt (les trois, 64.000 escudos) (cf. J.J. Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal, art. cit. pp. I7 et I8)

semblait pas théoriquement fondée (I).

2.2.2. - Réforme et contre-réforme fiscale .

A) - Principes et objectifs de la réforme fiscale.

Se trouvant dans les années I950 devant une série de facteurs de changement économique et social et connaissant certainement le principe universel selon lequel aucune situation (désirée) ne peut demeurer éternellement sans faire semblant de changer , le régime de Salazar a " consenti " à une réforme de la fiscalité , dans laquelle le gouvernement s'est engagé à partir du début des années 50 (2). Les résultats de cette réforme sont apparus entre I958 et I965 , à travers la publica-

---

(I) - On peut penser , en fait , que la situation de l'économie portugaise se rapproche de celle décrite par E. Gannagé , dans laquelle la concentration du revenu et l'importance particulièrement grande des revenus de la propriété (en particulier, la rente foncière) peuvent assurer un potentiel fiscal pouvant aller jusqu'à 30 ou 40% du PNB sans " effet de distorsion " (Gannagé) sur la consommation privée minimum ou l'investissement (cf. Elias Gannagé , Financement du développement, op. cit. , pp. I03 à I08). L'existence d'un potentiel fiscal élevé dans l'économie portugaise est suggérée par Ferreira Dias quand il affirme à propos de l'ensemble des recettes publiques, qu' " il ne serait pas extraordinaire qu'elles atteignent le double ou le triple " (J.N. Ferreira Dias Júnior , Linha de rumo (notas de economia portuguesa) , Livraria clássica Editora , Lisboa , I945, vol.I, p.I49). Ferreira Dias a été sous-secrétaire d'Etat à l'Industrie , de I940 à I944 , et ministre de l'économie de I958 à I962 .

(2) - La première initiative pour cette réforme a été prise par le ministre des Finances Aguedo de Oliveira, en I95I , ayant nommé deux commissions à cet effet. La préparation de la réforme a été poursuivie par le ministre Pinto Barbosa qui , en I957 , a remplacé ces deux commissions par une seule. Le professeur Teixeira Ribeiro a été le président de l'une des deux premières commissions et de la seconde.

tion de sept nouveaux codes des impôts directs (sur le revenu et sur le patrimoine) , ces impôts constituant les seuls concernés par la réforme. Selon Teixeira Ribeiro , " c'est une réforme profonde , car elle a atteint , non seulement de nombreux aspects techniques du système en place , mais aussi quelques--uns des principes mêmes de ce système "(I).

On doit noter , toutefois , que la réforme en question est susceptible d'au moins deux lectures différentes. On peut l'analyser , d'une part , en fonction des objectifs mêmes qu'elle s'est fixée , c'est-à-dire , la justice fiscale et le perfectionnement des mécanismes techniques du système fiscal. Mais on peut l'examiner , d'autre part , en fonction d'autres objectifs que le législateur n'a pas retenus , notamment ceux d'une politique de développement économique.

L'adoption de l'objectif spécifique de la justice fiscale (impliquant l'exclusion des autres objectifs possibles à l'exception de celui du perfectionnement du système fiscal déjà indiqué) est fortement soulignée par Teixeira Ribeiro. Il précise , d'ailleurs , que la commission de la Réforme (à laquelle il préside) " ne s'est pas proposée de rendre juste , mais uniquement un peu moins injuste,notre fiscalité directe "(2). Critère de la justice fiscale , donc , mais appliquée , au surplus , de manière assez relative , sans " mirages de justice ", comme le souligne encore l'auteur (3) , de façon réaliste , sans doute , par rapport à la situation de départ (4).

(I) - J.J. Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , art. cit. , p.3.

(2) - J.J. Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , art. cit. , p. 32.

(3) - Ibidem, p, 32.

(4) - Rappelons que Salazar s'opposait expressément à l'idée de la justice fiscale : " ne pas égaliser les fortunes par le fisc" c'était l'un des principes de la politique financière adoptés par lui.

Quant à l'absence d'une vision stratégique de développement économique et d'un objectif de transformation des structures dans la réforme fiscale (I) , c'est encore le même auteur qui nous explique les raisons de cette " lacune ". Ecrivant en I957 sur le thème " industrialisation et politique fiscale " , Teixeira Ribeiro affirme , en effet , que " dans cette phase de notre développement économique , une politique fiscale adéquate ne peut , probablement plus , constituer un facteur décisif d' industrialisation ". Elle peut la stimuler , ajoute l'auteur , mais pas l'impulser de manière décisive (2). Il s'agit sans doute d'une vision assez réaliste du capitalisme portugais dans les années I950 , lequel ayant " résisté " à plus d'un siècle de Révolution Industrielle , se trouve certainement , et à plus forte raison à cette époque , complètement " immunisé " contre une simple " révolution " fiscale.

B) - Le contenu de la réforme .

Les modifications introduites par la réforme dans le système de l'imposition directe viennent , d'une part , remplacer , comme critère de base , l'imposition du revenu normal par celle du revenu réel (3). Ce serait un moyen , à la fois , de personnaliser l'impôt et de le rendre sensible à la conjoncture,

---

(I) - Selon Elias Gannagé , " pour un pays retardé, la maximisation du taux d'investissement , par l'utilisation de la politique fiscale , reste l'objectif majeur (de cette politique) par rapport aux autres (dont l'égalisation des revenus) qui sont d'importance secondaire " (Elias Gannagé, Financement du développement , op. cit. , p. 97).

(2) - J.J. Teixeira Ribeiro , Industrialização e política fiscal , art. cit. , p.5

(3) - Comme critère de base , c'est-à-dire , selon Teixeira Ribeiro , " quand il s'avère possible (...) , car les circonstances obligent , en fait , dans des cas encore nombreux , à condescendre à l'imposition du revenu normal " (J.J. Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , art. cit. , pp. I4-I5)

comme le souligne Teixeira Ribeiro (I).

En ce qui concerne la structure de l'imposition, d'autre part , et , concrètement , l'existence des quatre impôts cédulaires décrits ci-dessus , le même auteur affirme qu' " aucun motif important ne conseillait à modifier de manière substancielle le cadre traditionnel de nos impôts cédulaires " , ajoutant qu'il fallait uniquement limiter à la rente de la propriété le champ d'action de la contribution foncière rurale , enlevant à celle-ci , donc , le profit des exploitations agricoles"(2) .

La réforme va ainsi créer un nouvel impôt pour l'agriculture , l' " impôt sur l'industrie agricole " , rendant dorénavant indépendantes l'imposition de la rente foncière et celle du profit agricole . La raison de cette modification , comme l'explique encore Teixeira Ribeiro ,reprenant le texte même du rapport du nouveau code concernant les deux impôts en question , est que " la rente et le profit sont des revenus qui , non seulement concernent souvent des personnes différentes , mais qui ont une nature et une stabilité différentes , demandant chacun un traitement propre et une méthode de détermination spécifique " (3). On va donc avoir , dorénavant , cinq , au lieu de quatre , impôts cédulaires sur les revenus issus de la production.

Par ailleurs , la réforme va encore créer un nouvel impôt cédulaire , frappant , cette fois-ci , les revenus qui ne proviennent pas de l'activité de production. Il s'agit des " gains de capital " , i.e., des revenus qui , selon Teixeira Ribeiro , " consistent en des accroissements fortuits de la valeur des biens , en des plus-values , qui montent parfois à des sommes considérables " (4). Ce nouvel"impôt sur les plus-values" va frapper " les augmentations de la valeur des biens réalisées

---

(I) - Cf. Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , art. cit. , p.7.
(2) - Art. cit. , p.I2 .
(3) - Art. cit. , p.I2 .
(4) - Art. cit. , pp. I8-I9 .

par des contribuables qui n'ont pas produit ces biens ni ne les ont obtenus afin de les vendre " (I).

En somme , de quatre , on passe à six impôts cédulaires frappant , en principe , le revenu réel. Par ailleurs , l' " impôt complémentaire " se maintient , mais son champ devient maintenant plus proche du revenu réel global du contribuable dans la mesure où il frappe la somme des revenus parcellaires, lesquels sont devenus des revenus réels.

En ce qui concerne les nouveaux taux d'imposition adoptés , ils ne s'écartent pas beaucoup des précédents. Les nouveaux impôts"auraient tous , écrit Teixeira Ribeiro , des taux modérés , car ils ne dépassent jamais les I5% , mais des taux divers , aussi bien pour corriger les différences existantes dans la rigueur de la détermination de la matière imposable , que pour opérer des discriminations qualitatives "(2). En outre, un nouveau système d'exemptions perment de renforcer ces effets discriminatoires.

Au niveau de l'agriculture , le taux de chacun des deux impôts existants dorénavant est de I0% , lequel représente globalement , une charge inférieure à celle du système précédent . L'objectif serait d' " alléger la charge fiscale sur le produit de la terre " , explique Teixeira Ribeiro , " de façon à ce que l'impôt ne constitue pas un obstacle important au progrès de l'agriculture , déjà peu progressive en soi " (3).

Par ailleurs , seraient exemptés de la " contribution foncière rurale " les propriétaires qui sont à la fois les exploitants de la terre , quand leur revenu imposable ne dépasse pas I.200 escudos. De même , seraient exemptés de l' " impôt sur l'industrie agricole " les revenus qui ne dépassent pas 30.000 escudos . Ce serait un moyen , selon Teixeira Ribeiro , de pro-

---

(I) - Art. cit. , p. I9 .
(2) - Art. cit. , p.22 .
(3) - Art. cit. , p.22

téger des " centaines de milliers de petits propriétaires " et " pratiquement tous les petits , et grand nombre des moyens , agriculteurs " (I).

Quant à la " contribution foncière urbaine " , elle reste à un taux de I2% , avec exemption des propriétaires qui , ne possédant que la maison où ils habitent , n'aient pas un revenu imposable supérieur à 300 escudos.

La " contribution industrielle " , de son côté , reste au même taux de base précédent de I5% , mais les contribuables du groupe C (les plus petits) bénéficient d'une déduction jusqu'à I2.000 escudos sur les revenus bruts du travail du contribuable et des membres de sa famille. C'est un moyen , selon l'auteur cité , d' " épargner l'imposition par la contribution industrielle à des dizaines et des dizaines de milliers d' artisans et de petits commerçants " (2).

Quant à l' " impôt professionnel " , en sont exemptés les revenus jusqu'à 20.000 escudos , sont taxés jusqu'à I% les revenus jusqu'à 40.000 escudos , le taux augmentant ensuite jusqu'à 8% (ce dernier taux pour les revenus supérieurs à 300.000 escudos). L'idée serait , d'une part , de fixer , d'une manière générale , l'impôt sur les revenus du travail au-dessous de celui qui frappe les revenus du capital (3) , d'autre part , de réaliser " l'exemption du revenu minimum d'existence , en même temps qu'étaient allégés les revenus du travail qui ne dépassent pas beaucoup ce minimum " (4).

L' " impôt des capitaux " , à son tour , est fixé à I5% , contre I6% précédemment , tandis que l' " impôt complémentaire " , qui remplit maintenant , selon Teixeira Ribeiro ,

---

(I) - Art. cit. , pp. 25 et 26. Ces dernières exemptions ont été proposées par la commission de la réforme mais elles n'ont pas été approuvées, ne faisant donc pas partie des textes finaux de la réforme.

(2) - Art. cit. , p. 26 .

(3) - Cf. J.J. Teixeira Ribeiro , A contra-reforma fiscal , separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. XI , Coimbra, I969, p.8. La première exemption n'a pourtant pas été approuvée.

(4) - Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , art. cit. , pp. 26-27.

" toutes les conditions de la personnalisation de l'impôt " (I), admet une exemption jusqu'à un revenu global de 60.000 escudos , son taux allant de 3 jusqu'à 45% (contre 5 à 65% précédemment). Le but est , d'après l'auteur , " de ne pas porter grand préjudice à l'accumulation privée des capitaux " (2).

On voit , donc , qu'il s'agit d'une réforme qui n'a pas la prétention de changer les mécanismes les plus importants du modèle d'accumulation en place , mais uniquement d'introduire quelques modifications mineures dans le système fiscal en place , en vue d'atteindre des objectifs limités. Ce système devient ainsi , avec la réforme , moins rigide et moins uniforme , mais son rôle économique et sa nature sociale restent rigoureusement les mêmes. Il est symptomatique que même les petits aménagements proposés en vue de rendre moins lourd l'impôt pour les contribuables les plus pauvres (les seuls pour qui cet impôt peut être lourd même avec un taux d'imposition peu élevé) ont été refusés: les intérêts et les privilèges des groupes et classes dominants semblent être tellement cristallisés qu'aucun changement , y compris dans le sens de faire une meilleure gestion des inégalités existantes , n'est accepté par leurs représentants.

C) - La contre-réforme fiscale.

a)- Aspects généraux .

En réalité , malgré le caractère inoffensif de la réforme fiscale , la réaction à ses innovations a été rapide et violente , montrant clairement que le régime , dans sa vocation traditionnelle , n'avait pas besoin de

---

(I) - Teixeira Ribeiro , A reforma fiscal , art. cit. , p. 27.
(2) - Art. cit. , p. 27.

perfectionnements techniques et que les classes qui constituent sa base sociale ne sont disposées à la moindre concession à n' importe quel critère de justice sociale à partir du moment où cela puisse entamer , si peu que ce soit , leurs revenus présents. A partir de I963 , en effet , avant même que tous les diplômes constitutifs de la réforme n'aient été publiés , le gouvernement commence déjà à produire une série de lois contrecarrant l'esprit de la réforme et modifiant ses objectifs ; c'est la " contre-réforme législative " , selon l'expression de Teixeira Ribeiro.

Par ailleurs , et simultanément , on assiste au plan de l'exécution des nouvelles lois de la réforme , selon les termes du même auteur , à une " vaste et persistante " " contre- - réforme administrative " (I). Deux fronts d'attaque , donc, à la réforme fiscale qui vont laisser debout peu de cette réforme et qui vont créer , parfois , des situations qui mettent encore plus à nu que précédemment la nature de classe du régime en place.

Ainsi , en ce qui concerne l' " impôt professionnel ", avec le décret-loi nº 45.400 de novembre I963 , est créé le système des additionnels frappant les revenus supérieurs à I50.000 escudos , quand ces revenus sont obtenus par cumul de fonctions, ce qui vient porter atteinte au principe de la réforme qui postule un impôt égal pour un revenu égal (2).

D'autre part , le décret-loi nº48.700 de septembre I968 vient modifier l'articulation entre l' " impôt professionnel " et la " contribution industrielle " concernant les revenus des propriétaires et des associés des entreprises. D'après la réforme , les revenus jusqu'à 80.000 escudos étaient considérés comme des revenus du travail , étant imposés comme tels , de 80.000 à I60.000 escudos on considérait que la moitié de l'excédent de 80.000 était un revenu du travail et l'autre moitié du profit de l'entreprise , et à partir de I60.000 escudos de revenu on considérait que tout l'excédent de I20.000 escudos était du profit déguisé en revenu du travail. Or , avec la loi en

---

(I) - J.J. Teixeira Ribeiro, A contra-reforma fiscal, art. cit. p.I6.

(2)- cf. J.J. Teixeira Ribeiro , As alteraçôes ao Código do

(voir suite page suivante)

question , seuls les revenus jusqu'à 60.000 escudos sont imposés d'après le taux de l' " impôt professionnel " , les revenus supérieurs à cette limite tombant sous la coupe de la " contribution industrielle " , laquelle est supérieure au premier comme on l'a vu (I).

D'un autre côté , le Décret-Loi Nº 49.483 de décembre I969 vient supprimer la proportionnalité de l'impôt à partir de 300.000 escudos et le rendre progressif jusqu'à un montant de revenu d'un million d'escudos. De 8% , qui était le taux maximum appliqué (à partir de 300.000 escudos) , on passe à des taux qui vont jusqu'à I5% pour les revenus supérieurs à un million d'escudos . Pour l'auteur cité , qui se place toujours dans la perspective initiale de maintenir l'impôt sur les revenus du travail inférieur à l'impôt sur les revenus du capital , le côté inacceptable de la " contre-réforme " découle du fait que le premier devient maintenant , dans certains cas , supérieur au second.

Par ailleurs , la " contribution industrielle " s'est vue également substantiellement modifiée par une série de lois publiées à partir de I964.

Ainsi , en résumé, à partir du Décret-Loi Nº 45.676 d'avril I964 , lequel vient ajouter au taux de base de la réforme les additionnels correspondant au système qui précédait la réforme , les taux des différents impôts sont les suivants :

(suite de la note (2), page précéd.)
Imposto Profissional (mais aspectos da contra-reforma) , Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. XII , Coimbra, I970 , pp. 5 et 6.
(I) - Ceci revient à considérer comme étant du profit les revenus des administrateurs ou gérants des entreprises supérieurs à 5.000 escudos par mois, revenus qui sont , pourtant , tout à fait courants. (cf. J.J. Teixeira Ribeiro , As alterações ao Código do Imposto Profissional , art. cit. , pp. I2 à I4).

	sans additionnels	avec additionnels
impôt sur l'industrie agricole	I0%	II,6%
contribution foncière rurale	I0%	I4,2%
contribution foncière urbaine	I2%	I4,88%
impôt des capitaux	I5%	I6,8%
contribution industrielle	I5%	25,I4%

Comme on peut le voir , l'impôt sur les profits industriel et commercial est frappé par des additionnels beaucoup plus élevé que les autres impôts.

Mais la"contre-réforme " se poursuit , grevant encore davantage l'industrie et le commerce et aboutissant à une situation d'une forte inégalité entre ces deux sphères de l'économie d'un côté et l'agriculture de l'autre. En effet , par le Décret-Loi nº48.3I6 d'avril I968 , le taux de base de la " contribution industrielle " est relevé de I5 à I8% . Le taux final, avec les additionnels , devient maintenant de 30,I68% , ce qui constitue un taux d'imposition double de celui de la " contribution foncière " (concernant les rentes), presque double aussi de l'impôt frappant l'intérêt des capitaux placés , et presque triple de l'impôt sur le profit de l'agriculture.

Ce sont , de toute évidence , les rentiers qui sont bénéficiés par cette politique fiscale , ainsi que les capitalistes de l'agriculture , aux dépens des capitalistes de l'industrie et du commerce. Le résultat en est , comme le souligne Teixeira Ribeiro , que , d'une part , les capitaux vont s'acheminer encore plus vers les activités non productives en quête de rentes et non de profits , d'autre part , les industriels et commerçants vont avoir tendance à fournir des capitaux à leurs entreprises de façon à se procurer de l'intérêt et non pas du profit (I).

(I) - cf. J.J. Teixeira Ribeiro , A contra-reforma fiscal, art. cit., p.II. Les informations utilisées ici et n'ayant pas fait l'objet d'une référence expresse sont également tirées de cet article.

En somme , la contre-réforme fiscale va aggraver progressivement le déséquilibre déjà existant entre production et demande intérieure , stimulant le développement de la sphère de la consommation (alignée sur celle des classes riches des pays développés) au détriment de la sphère de la production et se traduisant par une aggravation croissante du déficit de la balance commerciale , en même temps qu'elle incite à la fraude et fait augmenter la corruption. Globalement , cette contre-réforme reflète de manière claire le poids sociologique écrasant des classes non liées au développement des forces productives.

b)- Un capitalisme de rentiers et la réaffirmation des intérêts de la bourgeoisie agraire.

Mais , la " contre-réforme " fiscale ne s'arrête pas là ; elle va plus loin dans le sens de protéger jusqu'au bout la bourgeoisie agraire. D'après le dernier Décret-Loi mentionné , cette classe se trouvait déjà favorisée dans son ensemble , étant particulièrement favorisés les éléments de cette classe qui sont , à la fois , propriétaires fonciers et entrepreneurs capitalistes , dans la mesure où ils profitent de la faiblesse relative et de l'un et de l'autre des impôts qui les concernent. Toutefois , jusqu'ici , il s'agit d'un bénéfice relatif qui découle en grande partie de l'alourdissement de l'impôt qui frappe les autres fractions de la classe dominante.

Or , avec le Décret-Loi N° 46.496 d'août I965 , il s'agit , cette fois-ci , d'un bénéfice absolu , augmentant encore davantage les privilèges de la bourgeoisie agraire. Cette loi vient , en effet , suspendre , en principe provisoirement , mais en pratique , définitivement , l'exécution du nouvel impôt créé par la réforme sur le profit de l'agriculture (l' " impôt sur l'industrie agricole ") . Les capitalistes agraires vont être , ainsi , par ce fait doublement favorisés : d'une part , ils ne paient plus d'impôts en tant qu'entrepremeurs agricoles (encaissant du profit) ; d'autre part , ils vont payer un moindre " impôt complémentaire " , car leur revenu global va apparaître diminué du montant du revenu concerné (théoriquement) par l' " impôt sur l'industrie agricole ".

Entre-temps , sur un autre plan , la " contre-réforme administrative " vient renforcer l'aggravation de la situation relative de la bourgeoisie commerciale et de la bourgeoisie industrielle. Par le Décret-Loi nº 48.3I6 d'avril I968 déjà mentionné , est créé aussi un système de détermination du revenu imposable et d'inspection de la comptabilité des entreprises qui vient rendre plus difficile la fraude fiscale dans le commerce et dans l'industrie , fraude à laquelle poussent les autres dispositions de la contre-réforme et,notamment , celles déjà mentionnées , du même décret-Loi. Ainsi , dans la mesure où la fraude semble constituer un élément du système fiscal en place , cet élément , comme les autres , va fonctionner aussi contre le commerce et l'industrie , laissant à l'abri de l'inspection , notamment , les titulaires de revenus de l'agriculture (rentes et profits).

On s'aperçoit ainsi que la bourgeoisie agraire semble être , dans son ensemble , la grande gagnante du bilan final entre réforme et contre-réforme fiscale. On trouve , en effet , à l'intérieur de cette bourgeoisie les deux classes les plus favorisées par les mesures de " récupération " prises par le régime. D'une part , les exploitants capitalistes , qui ont été totalement exemptés d'impôt , bénéficiant ainsi d'une protection singulière ; d'autre part , les propriétaires fonciers qui , étant déjà traditionnellement une classe privilégiée , voient maintenant leurs positions consolidées.

Cette dernière classe (les propriétaires) est , en réalité , la plus puissante et la plus fidèle représentante d' un phénomène plus vaste , persistant et profondément enraciné dans la société portugaise , la rente et l'intérêt , figures emblématiques de l'activité non productive , du parasitisme social. Ce phénomène est tellement saisissant qu'Albert Paquier a pu affirmer qu' " au Portugal , ce pays de découvreurs de mondes , tout s'est un peu passé comme si du " pré-capitalisme" (sic) on était passé au " capitalisme des rentiers " (sic)

sans avoir jamais connu celui des " pionniers " (sic)(I).

Il est , sans doute, opportun de se demander **ici** ce que peut vouloir dire , en face de la situation décrite , l'affirmation mille fois répétée selon laquelle le " problème " du capitalisme portugais serait le manque d' " esprit d'entreprise " des " détenteurs de capitaux "(2). On connaît le succès académique que l'idée en question a eu pendant quelques années à l'égard des pays sous-développés , mais on connaît aussi son échec final et définitif quand l'analyse de l'économie de ces pays s'est approfondie et est devenue plus rigoureuse.

Dans notre cas , l'important est de vérifier , d'une part , que les " détenteurs de capitaux " ont , effectivement, à leur manière , un " esprit d'entreprise " : ils placent et ils investissent indéniablement leurs capitaux , cherchant les meilleurs moyens de les valoriser ; ils sont , sans doute , à cet égard , des capitalistes cohérents et conséquents et ils possèdent les mobiles universels de la classe à laquelle ils appartiennent. La différence , c'est que la " manière portugaise d'être capitaliste " ne coïncide pas avec la manière Schumpetérienne (3).

D'autre part , les formes de valorisation et d'accumulation du capital que privilégient les capitalistes portugais ne constituent aucune aberration par rapport à un soi-disant mo-

---

(I) - Albert Pasquier , L'économie du Portugal ..., op. cit. , p. I20.

(2) - Albert Pasquier relève l'affirmation suivante du rapport de l' OECE de I960 sur le Portugal : " Le **problème** essentiel du Portugal reste celui de l'esprit d'entreprise insuffisant des détenteurs de capitaux " (in, op. cit. , p.84)

(3) - Il est curieux de constater que les idées dominantes au Portugal , répandant , comme elles le font , de manière persistante et percutante , le mythe de l'" originalité " portugaise , n'ont jamais admis , toutefois , (et moins encore souligné) que l'entrepreneur portugais puisse avoir un comportement différent de celui de l'entrepreneur Schumpetérien et asseoir sa richesse et son pouvoir sur des formes d'accumulation spécifiques.

dèle idéal de capitalisme ni n'indiquent aucune tare particulière de ces capitalistes. Ce sont , purement et simplement , les formes les plus simples et les plus rentables de faire du profit dans le contexte historique de la société portugaise. Nous venons de voir , en effet , que c'est l'Etat même , à travers la politique économique , qui sanctionne l'esprit rentier existant , le protège et le renforce. Il serait , en fait , complètement absurde de penser qu'il peut y avoir un modèle d'accumulation et un système social indépendamment des classes qui les composent et de l'Etat qui les représente (et l'inverse) ou qu'on pourrait faire abstraction des uns pour changer les autres(I).

On peut se demander , enfin , si la récupération de la réforme fiscale à laquelle on vient d'assister de la part de la bourgeoisie agraire , peut signifier que cette classe était, ou est devenue , hégémonique au sein de l'appareil de l'Etat. En apparence , on peut être tenté de le penser; toutefois , nous ne pensons pas que cette récupération puisse être considérée comme un signe d'hégémonie , pour les deux raisons suivantes.

D'une part , il s'agit d'une réaction contre une loi (ou un ensemble de lois) qui la défavorise , et non pas d'une initiative autonome prise par elle. N'ayant pas devant elle un

---

(I) - Comme l'écrit Destanne de Bernis , pour la situation générale des pays sous-développés , " tant que des conjonctions de règlements divers permettent d'emprunter à faible taux d'intérêt et de gagner beaucoup d'argent dans la construction immobilière , pourquoi irait-on prendre des risques à faire de l'industrie qui ne peut rapporter que des taux de profit beaucoup moins élevés ? Les détenteurs de fonds ou de " signatures" (sic) dans les pays sous-développés ne manifestent ici aucun"retard " (sic) : ils appliquent la logique du profit dans toute sa rigueur. L'entrepreneur schumpetérien n'était pas un ange tombé du ciel et il n'innove pas par distraction , ni par tempérament , mais parce que c'est le moyen , pour lui , de gagner du profit " (G. Destanne de Bernis , Relations Economiques Internationales, Dalloz , Paris , I977 , p.424).

adversaire plus puissant et organisé , la bourgeoisie agraire a , naturellement , fait fonctionner les leviers de l'Etat qu' elle commandait , provoquant un mouvement de reflux , plus fort que le mouvement " déviant " initial , mais uniquement pour assurer,de façon solide , le retour aux positions primitives. Le résultat final ne va pas dans le sens d' " écraser" la bourgeoisie industrielle et ne semble pas avoir modifié , de façon appréciable , la situation d' " équilibre " existante au sein de la classe dominante entre les fractions agraire et industrielle de cette classe.

On peut admettre , en effet , que , malgré le déséquilibre apparent créé par la contre-réforme fiscale devant l' impôt et défavorisant le capital industriel et le capital commercial , en face des nouvelles conditions de reproduction et de valorisation apparues pour ces derniers capitaux dans les années I960 - 74 , et dont la bourgeoisie agraire bénéficie à un moindre degré , le résultat final s'est soldé par un nouvel " équilibre " entre les deux classes. On peut ainsi assimiler la réaction de la bourgeoisie agraire plutôt à un frein vigoureux qui va empêcher sa congénère industrielle de la devancer et à un mouvement de défense victorieux mais qui n'indique pas l'hégémonie de celui qui se défend.

D'autre part , il s'agit d'un mouvement de panique des classes traditionnelles devant le mouvement général de "modernisation " qui marque profondément les années I960 au Portugal . Ce sont , en effet , des années de crise idéologique et politique de la dictature , créant un sentiment d'insécurité et une extrême sensibilité chez les classes représentées et protégées par le régime. Cela peut expliquer la profondeur du besoin de la bourgeoisie agraire d'identification dans l'Etat et de faire une épreuve de force. Cette réaction n'indique toutefois pas la supériorité de cette classe , mais , au contraire , elle constitue un signe de sa faiblesse devant la nouvelle conjoncture.

Au contraire de l'idée de l'hégémonie de cette classe , nous pensons ainsi que la réponse qu'elle a donnée à la réforme fiscale , qui la gênait mais qui ne mettait pas directement en cause son statut social , vient uniquement rappeler

son poids effectif au sein du bloc au pouvoir et montrer la ten dance spontanée de l'Etat mis en place par la dictature à la formation et au maintien d'un " équilibre " entre les groupes les plus puissants à l'intérieur de la classe dominante.(I). Cet " équilibre " se traduit globalement par un blocage structurel , mais il peut se reconstituer en fonction des nouvelles conditions créées au niveau de l'une de ses composantes principales (agraire ou industrielle).

En fait , si l'on tient compte , d'un côté , de l'évolution de la fiscalité décrite précédemment et , de l'autre , de l'évolution de l'industrie induite par l'ouverture à l'extérieur dans les années I960 et des avantages fiscaux créés spécifiquement pour les industries tournées vers l'exportation (2) , on s'aperçoit que la principale composante industrielle de l' " équilibre " en question n'est pas la même qu'avant. En réalité , il semble plus exact de considérer que les vrais perdants de la réforme-contre-réforme fiscale au sein de la classe dominante sont les industriels traditionnels , devenus petits ou moyens dans le nouveau contexte des années I960 où la fraction ascendante du capital industriel tend à la concentration et se constitue largement à travers cette concentration. Ce nouveau capital industriel s' "internationalise" et c'est lui qui va constituer la nouvelle "sphère supérieure" de la bourgeoisie industrielle. C'est entre cette " sphère supérieure " industrielle et la " sphère supérieure " de la bourgeoisie agraire que va se constituer le nouvel " équilibre ".

(I) - Comme le note V.M. Godinho , de la réforme et de la contre-réforme fiscale a résulté , au bout du compte , la " persistance de la ligne politique traditionnelle " (V.Magalhâes Godinho , Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa , op. cit. , p.I89)

(2) - Cette ouverture et la nouvelle politique économique qui lui correspond seront analysés en détail au chapitre V.

2.3. - L'évolution des finances publiques dans la période I960 - 74

Nous pouvons , enfin , faire une dernière lecture de la politique financière en examinant l'évolution des finances publiques entre I960 et I974 . En réalité , il s'agit d'une période nouvelle dans la vie de la société portugaise , au cours de laquelle émergent de nouvelles formes d'accumulation du capital (cf. chapitre V) , raison pour laquelle l'analyse de la politique budgétaire de cette période peut donner des résultats particulièrement importants pour l'appréhension du rôle global de cette politique. Nous nous limiterons ici , toutefois, aux aspects fondamentaux de cette évolution et ne reviendrons pas sur l'ensemble des caractères des finances publiques décrits ci-dessus.

2.3.I. - Du côté des recettes .

Sur ce point , nous nous bornerons à souligner trois aspects de l'évolution des recettes qui constituent des indices particulièrement significatifs de l'action de l'Etat . Ainsi , on peut noter , d'abord , que le bilan entre dépenses et recettes courantes de l'Etat , qui , lui aussi , présentait toujours des soldes positifs jusqu'aux années 60 , connaît , au cours de cette décennie , des soldes négatifs dans les années I96I , I962 , I963 , I964 , I967 et I968 , le déficit le plus important étant celui de I964 (I.I36 milliers de contos , représentant plus de I0% des recettes courantes de la même année (I)).Ces déficits montrent que la doctrine formulée dans les années I930 commence à se révéler irréaliste et impraticable en face des données de la nouvelle conjoncture des années I960 et ceci même dans le cadre des objectifs fondamentaux de cette politique , car , comme nous le verrons dans l'alinéa suivant ,

---

(I) - cf. INE , Estatisticas das Finanças Públicas , I968 et I974 .

les déficits en question ne sont pas dus à une quelconque " récupération " de la politique budgétaire dans le sens d'objectifs socialement différents.

On peut noter , d'autre part , que l'écart déjà constaté entre l'importance des impôts indirects et celle des impôts directs , écart qui restait à un niveau modéré jusqu'à la fin des années 50 , augmente très rapidement dans les années I960 - I974 , au point que les derniers , qui représentent encore 62% des premiers en I959 , ne représentent plus que 43% en I973 (I). On s'aperçoit ainsi que l'économie portugaise est de plus en plus loin d'un système d'imposition fiscale adéquat à une politique de développement économique.(2).

En fait , cette prépondérance croissante des impôts indirects , par ses effets sociaux discriminatoires (sacrifice de la consommation des titulaires des revenus les plus faibles) est parfaitement cohérente avec la politique issue de la contre-réforme fiscale et déjà analysée , laquelle protège les revenus provenant des activités non productives et sacrifie les revenus issus du travail productif. Globalement , il s'agit d'une politique rigoureusement contraire au développement : hypertrophie des structures de la consommation au détriment des structures de la production ; concentration du pouvoir d'achat aux mains des classes déjà favorisées et dont le comportement est incompatible avec l'emploi productif de l'épargne.

On peut remarquer , enfin , qu'au cours des années I960 - I974 , l'économie portugaise connaît un démantèlement progressif des barrières douanières , visible dans le tableau 7 , à travers l'évolution des droits d'importation et d'expor-

---

(I) - cf. INE , Estatisticas das Finanças Públicas I974 .

(2) - Politique qui exigerait que " l'on remplace peu à peu l' impôt indirect par l'impôt direct " , comme le proposait déjà Ferreira Dias en I945 (J.N. Ferreira Dias Júnior , Linha de rumo , op. cit. , p.245.)

TABLEAU 7

Droits d'importation et d'exportation (milliers de contos et pourcentage)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Droits d'importation	2.222,6	2.499,1	2.459,4	2.364,6	2.186,1	2.837,5	2.797,7	2.946,6	2.955,3	3.420,4	4.033,0	4.079,5	4.536,5	4.724,8
% de la recette ordinaire totale.	23,2	22,7	19,9	19,7	16,4	18,7	16,5	14,8	13,5	13,9	13,6	12,6	12,6	10,9
Droits d'exportation	50,5	48,4	39,9	25,6	29,8	25,1	0,4	3	0,1	2,6	0,1	0,1	1,5	0,05
% de la recette ordinaire totale.	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-

SOURCES: INE: Estatísticas financeiras 1965, 1967.

INE: Estatísticas das Finanças Públicas, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973.

tation (I) . On voit que le pourcentage des droits d'importation dans les recettes ordinaires passe de plus de 23% en I960 à moins de II% en I973 , sa régression étant assez régulière et indiquant , sans équivoque , le sens de la politique douanière Par ailleurs , du côté des droits d'exportation , on voit que leur importance baisse avec une telle rapidité qu'elle devient insignifiante vers la fin de la période.

On a , dans ces chiffres , un signe évident de l'ouverture de l'économie portugaise à l'extérieur dans les années I960 , cause et effet des nouvelles formes d'accumulation qui vont apparaître dans cette économie au cours de cette décennie. On doit noter toutefois , dès maintenant (2) , que cette évolution des recettes n'est pas représentative du rôle global de la politique financière . Au contraire , elle est contradictoire par rapport à ce rôle . Cette évolution ne pourra se comprendre que dans le cadre de la politique économique globale de la période en question et des contradictions qui traversent cette politique (cf. chapitre V)

(I) - La nouvelle politique douanière commence , en fait , à partir de la signature de la Convention de Stockholm en I959 et de l'entrée du Portugal à l'A.E.L.E (cf. chapitre V).

(2) - L'analyse détaillée de la signification de cette ouverture à l'extérieur sera faite au chapitre V .

2.3.2 - Du côté des dépenses.

On peut voir maintenant , du côté des dépenses , comment la politique budgétaire a réagi à la nouvelle conjoncture des années I960 - I974 . Ainsi , comme le montre le tableau 8 , les dépenses de l'Etat ont augmenté , dans la période en question , au taux annuel moyen de I2,5% , taux légèrement supérieur à celui du PNB (II,2% (I)) , ce qui fait passer la part des dépenses de l'Etat dans le PNB d'environ I3% en I960 à environ I5% en I973 . Il s'agit d'une augmentation faible , qui ne suggère aucune modification qualitative dans la portée de l'action de l'Etat à travers les dépenses.

En réalité , confirmant l'idée de permanence de la même politique d'avant au cours de cette période , nous pouvons constater que les parts respectives dans les dépenses totales des dépenses courantes et des dépenses de capital ont peu changé. Ainsi , ces dernières , qui restaient en deçà de 20% en I960 , dépassent à peine les 23% en I973 . Dans la mesure où ces dépenses représentent la participation , directe et indirecte , de l'Etat à l'investissement , on voit que cette participation est restée pratiquement invariable au cours de la période .

L'aspect le plus important de l'évolution des dépenses publiques dans cette période , on le trouve , toutefois , dans l'évolution comparée des dépenses militaires et des dépenses d'investissement. On peut prendre les rubriques du Tableau 8 " Dépenses de défense nationale " et " Dépenses de FBCF " comme indicateurs de cette évolution en les rapportant aux dépenses totales. On peut ainsi noter que les dépenses militaires ont augmenté à un rythme nettement plus élevé que les dépenses globales jusqu'à I967 (I9% par an , en moyenne) , ayant représenté plus de la moitié de ces dépenses en I967 et I968 , puis ont continué à augmenter , mais moins vite , jusqu'à I973 ,

---

(I) - INE , As Contas Nacionais Portuguesas I958 - I97I et INE, Annuaire statistique I972 et I975 ; prix courants.

TABLEAU 8

Evolution des dépenses publiques (*): 1960-1963 - (millions de contos - prix courants -) pourcentage)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Dépenses publiques totales	9.340	11.596	15.292	13.437	15.311	16.858	17.583	18.513	20.242	22.847	27.265	29.304	38.038	43.047
Dépenses publiques /P.N.B.	13,1	15,1	18,8	15,2	15,9	15,7	15	14,1	14,1	14,5	15,5	15	16,4	15,2
Dépenses courantes	7.518	9.802	10.684	11.156	12.178	13.135	14.085	16.625	18.288	19.690	23.188	25.855	28.779	32.991
Dépenses courantes/Dep.totales	80,5	84,5	69,9	83,0	79,5	77,9	80,1	89,8	90,3	86,2	85,0	88,2	75,7	76,6
Dépenses de capital	1.822	1.794	4.608	2.281	3.133	3.723	3.498	1.888	1.954	3.157	4.077	3.449	9.259	10.066
Dépenses de cap./Dep.totales	19,5	15,5	30,1	17,0	20,5	22,1	19,9	10,2	9,7	13,8	15,0	11,8	24,3	23,4
Dépenses de défense nationale	2.864	4.800	5.680	5.803	6.533	7.195	7.873	9.682	10.655	11.141	12.691	13.850	15.209	16.635
Dépenses déf.nat./Dep.totales	30,7	41,4	37,1	43,2	42,7	42,7	44,8	52,3	52,6	48,8	46,5	47,1	40	38,6
Dépenses de F.B.C.F.(**)	955	843	1.201	1.724	1.762	1.552	1.282	1.248	1.403	1.957	1.939	1.796	2.803	2.962
Dépenses de FBCF/Dep.totales	10,2	7,3	7,9	12,8	11,5	9,2	7,3	6,7	6,9	8,6	6,7	6,1	7,4	6,9

(*) Secteur Etat. (Compte Général de le Etat).

(**) Formation brute de capital fixe, y compris la F.B.C.F. dans les entreprises sans personnalité juridique (entreprises publiques non autonomes).

SOURCES: Pour les données sur les dépenses publiques: INE: Estatisticas das Finanças Públicas, 1968 et 1974.
Pour les données sur le PNB: INE, As Contas Nacionais Portuguesas 1958-1971. et Annuaire Statistique 1972 et 1975.

leur taux de croissance annuel moyen , sur l'ensemble de la période , restant supérieur à celui des dépenses totales (I4,5% contre I2,5%).

Parallèlement , les dépenses d'investissement connaissaient un taux de croissance nettement inférieur à celui des dépenses globales , 9,I% , la part de la FBCF dans ces dernières dépenses baissant d'un peu plus de I0% à moins de 7%. Le rapport entre les dépenses de FBCF et les dépenses militaires baisse ainsi de 33,3% en I960 à I7,8% en I973. Par ailleurs , on peut remarquer une forte irrégularité dans la croissance des dépenses d'investissement . Ces dépenses commencent par augmenter jusqu'à I964 , puis diminuent en valeur absolue jusqu'à I967 , puis augmentent à nouveau jusqu'à I969 , pour diminuer encore jusqu'à I97I , et pour augmenter à nouveau jusqu'à I973. Etant donné la faiblesse absolue de ces dépenses et cette irrégularité de leur croissance , elles ne semblent pas s'inscrire dans un quelconque projet nouveau et cohérent.

On voit ainsi que l'action de l'Etat dans l'économie, à travers les dépenses , n'a guère évolué dans le sens du développement des forces productives mais , au contraire , cette action est restée inchangée et circonscrite aux fonctions précédentes (I).

On pourrait admettre , théoriquement , que la participation de l'Etat dans la formation de capital et , d'une manière plus générale , dans la croissance économique , aurait pu être plus importante si la guerre coloniale n'était pas venue pomper une partie croissante des ressources de l'Etat , compte tenu de l'évolution des structures de la production et de la consommation dans la période en question. On doit noter , toute-

---

(I) - Pour bien saisir le contraste entre la politique des finances publiques au Portugal et dans les pays de capitalisme développé , on peut consulter le rapport du colloque organisé par l'OCDE à Barcelone en mai I967 , où un cadre général de l'intervention de l'Etat dans l'économie , à partir de l'expérience française , est présenté par Gilles Brac de la Perrière (cf. OCDE , le financement du développement industriel , Paris ,I968, en part. pp. 88 et 89). Sur le même sujet , v. aussi , OCDE, Finances Publiques et développement économique , conférence à Athènes . Paris. I963 . (Ière partie)

fois , que la guerre coloniale ne peut pas ne pas être considérée comme un " investissement " , aussi nécessaire que n'importe quel autre , pour la reproduction des rapports de production et pour le maintien du modèle d'accumulation en place.

Devant des ressources limitées , l'Etat a fait un choix , sans doute le plus cohérent , d'affecter ces ressources en priorité aux problèmes les plus urgents du régime. C'est ce qu'explique clairement , en I97I , J. Dias Rosas , ministre de l'Economie et des Finances du cabinet du successeur de Salazar (Marcello Caetano (I)) : " Les dépenses militaires constituant une charge qui découle d'un objectif fondamental de la nation - la défense de l'intégrité nationale - elles sont un point de départ essentiel pour tout le comportement politico-financier "(2).

Aucune ambiguïté ne peut donc subsister à cet égard. Reflétant et confirmant la priorité de la politique financière sur la politique économique instituée depuis l'installation de la dictature , le financement de la guerre vient constituer le nouveau mobile , concret cette fois-ci , de la permanence de la même hiérarchie. Dias Rosas ajoute encore , renforçant cette idée : " Il faut défendre l'intégrité nationale. Le respect de ce principe appartient à l'essence même des valeurs nationales , et la première priorité qu'on donne , dans les Lois du budget , aux dépenses qui ont pour finalité la défense de l'intégrité nationale , constituent son expression législative "(3).

La différence entre la guerre et le développement économique devient ainsi bien visible : tandis que la première

---

(I) - Marcello Caetano a remplacé Salazar à la tête du gouvernement et du régime en I968 .

(2) - João Dias Rosas , O Problema financeiro e o caso português (conferência) , Lisboa , I97I , p.28.

(3) - Ibidem , p.29.

constitue , pour le régime , " un objectif fondamental de la nation " , qui , vu son importance stratégique pour le bloc au pouvoir , amène le gouvernement à sacrifier même certains des principes doctrinaux les plus importants du régime pour obtenir les moyens de financer cette guerre , le second n'a jamais été reconnu comme un problème important ni comme un problème urgent (I). C'est , donc , sans renoncer à l'orientation dominante de sa politique , mais , au contraire , de façon cohérente à l'égard de cette orientation , que l'Etat sacrifie , dans les années I960 - I974 , le développement économique à la guerre coloniale (2).

2.3.3. - Une politique de blocage qui résiste aux changements structurels.

Nous avons ainsi des raisons pour penser que l'hypothèse que nous avons admise de la " concurrence " entre les dépenses de la guerre et les dépenses de développement n'a pas , en rigueur , de raison d'être. En réalité , si ces dernières

---

(I) - En vérité , même pas comme un problème .

(2) - A propos des diverses optiques selon lesquelles on envisage la guerre coloniale au Portugal , soit pour la considérer compatible avec le développement économique , soit comme un facteur favorable à ce développement, soit comme une condition préalable de celui-ci , Pereira de Moura affirme : " Quel que soit , de ces schémas , le plus agréable à chacun , une chose est certaine : le secteur public réduit progressivement ses rythmes croissants de réalisation à un moment où l'économie de la métropole exigeait un effort décisif (comme celui de la voisine Espagne) pour pouvoir un jour s'aligner sur l'occident européen , mais s'aligner dans le domaine de l'économie et du progrès social , et non pas uniquement dans celui de l'armement ou de la proclamation de fidélité à des idéaux sans support " (F. Pereira Moura , Por onde vai a economia portuguesa ? , op. cit. p. I93).

dépenses n'ont pas été faites , c'est parce qu'elles étaient incompatibles avec l'orientation globale et les objectifs stratégiques de la dictature. L'Etat portugais continue à manifester, à travers la politique financière , la même nature sociale et la même " préférence " quant au modèle d'accumulation du début à la fin du régime instauré en I926.

L'analyse précédente montre que la politique budgétaire joue un rôle global de blocage des structures économiques et sociales à travers la protection aux structures traditionnelles. Cette protection va se réaliser par la mise en oeuvre d'un"équilibre " entre les sphères supérieures des classes dominantes et surtout des classes liées aux deux secteurs fondamentaux de l' économie : l'agriculture et l'industrie.

Cet " équilibre " va exclure rigoureusement le développement des forces productives et le développement d'une classe particulière (liée au développement de ces forces) de manière à pouvoir supplanter les autres classes dominantes. L'industrie va rester ainsi atrophiée et confinée à son univers initial. La protection faite délibérément aux revenus de la propriété va stimuler la consommation des classes les plus aisées, créant un divorce croissant entre structures de la production et structures de la consommation.

Mise à l'épreuve de la guerre coloniale et de l'émergence de nouvelles forces d'accumulation dans un contexte d'ouverture à l'extérieur dans les années I960 , la politique budgétaire va s'adapter à la nouvelle conjoncture mais sans changer de vocation . Elle renonce à certaines recettes traditionnelles , sacrifie certains principes , mais ses objectifs restent bien clairs : la défense du statu quo , la protection aux mêmes intérêts qu'avant.

Si l'on se demande , avec M. Murteira , si l' " industrialisation " de la période I960 - I974 a eu lieu " à cause du régime politique ou malgré lui " (I) et si l'on se place

---

(I) - Cf. Mário Murteira , O problema do desenvolvimento portu-

(voir suite , page suivante)

dans la perspective de la politique budgétaire , on est sans doute amené à conclure par la dernière hypothèse de l'auteur . Les finances publiques conçues et mises en place par Salazar jouent un rôle économique et social précis et elles occupent une place centrale et décisive au sein de la dictature . Dans le contexte de changement des années I960 - I974 , elles semblent constituer un rempart solide protégeant les forces traditionnelles .

(suite de la note (I) , page précédente)
guês , Moraes Editores , Lisboa , I974 : " Tout compte fait , écrit l'auteur , il n'est pas facile de dire si l'industrialisation a eu lieu à cause du régime politique ou malgré lui " (p. 50) .

CHAPITRE III

LA STRATEGIE ECONOMIQUE DE BASE :

L'ETAT ET L'ALLIANCE AGRAIRE-INDUSTRIELLE

INTRODUCTION

De quelques problèmes fondamentaux de l'analyse de la politique économique .

I)- Les limites courantes de l'analyse .

La politique économique est probablement l'un des domaines de l'analyse économique où les schémas et les raisonnements se prêtent le moins à la transpostion d'un lieu à l'autre. Si les comportements des groupes et des classes sociales sont différents , au-delà de certaines affinités plus ou moins universelles et plus ou moins importantes , les solutions mises en oeuvre par les Etats aux conflits sociaux et aux besoins d'épanouissement des groupes dominants ne le sont pas moins , au-delà des affinités plus ou moins grandes , réelles ou simplement apparentes , qu'il puisse y avoir entre ces solutions . L'une des difficultés de l'analyse , peut-être des plus difficiles à résoudre , tient ainsi à cette diversité et à son corollaire : le caractère peu universel des théories de la politique économique (I) .

Une autre limite courante de l'analyse et renforçant son manque d'universalité , réside dans son caractère encore insuffisamment mûr dû à la relative nouveauté de la théorie de la politique économique dans l'histoire de la pensée économi-

---

(I) - Faisant état de cette diversité , C. de Boissieu écrit à propos de la validité empirique de ses " principes de politique économique " : " Nous avons cherché plutôt à illustrer tel point théorique par des exemples généralement choisis dans les pays capitalistes développés . La spécificité des problèmes auxquels sont confrontés les économies socialistes d'une part , les pays en voie de développement d'autre part , nous a incités à ne les intégrer qu'incidemment dans notre analyse " (Christian de Boissieu , Principes de Politique Economique , Economica , Paris , I978 , p. V).

que (I). En fait , non seulement la théorie suit la réalité avec un décalage considérable , mais l'ensemble des phénomènes qui ont suscité l'apparition de la politique économique " moderne " sont eux-mêmes relativement récents (2). Ce n'est , en réalité , qu'après les années 1960 que la politique économique semble avoir suscité un intérêt spécifique et définitif (3), ayant " désormais droit de cité " , selon les mots d'E. Mossé (4).

Si l'on se place maintenant à l'intérieur même de la théorie , mis de côté les deux aspects soulignés précédemment , on constate encore des insuffisances considérables au niveau de sa structure . Ainsi , il semble y avoir des limites à l'analyse qui mettent en cause son objectivité et sa portée explicative d'une manière décisive . Nous allons voir , toutefois , que ces limites découlent très largement de la démarche même utilisée par les auteurs .

---

(1) - Le manuel de politique économique le plus ancien utilisé encore aujourd'hui en tant que tel est celui de Jan Tinbergen , On the theory of economic policy , dont la première édition est de 1952 (North-Holland Publishing Company , Amsterdam). Selon C. de Boissieu , Tinbergen est le " fondateur " de la théorie de la politique économique (cf. Christian de Boissieu , Principes de politique économique , op. cit. , p.VI).

(2) - On situe habituellement le début d'une pratique spécifique de politique économique dans les pays capitalistes dans les années 30 dans le contexte de la grande crise . J.-L. Dallemagne écrit à ce propos : " c'est avec les premières difficultés du capitalisme que la politique économique réapparaît " (J.-L. Dallemagne , La politique économique bourgeoise , Critiques de l'Economie Politique , Maspero , Paris , 1972 , p.5). On doit, toutefois , faire une distinction entre l'ébauche d'une politique économique et la configuration définitive de cette politique indiquant un rôle spécifique et nouveau de l'Etat , laquelle n'a surgi qu'après la 2ème guerre mondiale .

(3) - La création et la multiplication des organismes voués à l'économie appliquée et à la préparation de la politique économique illustrent clairement l'existence de cet intérêt (cf. à ce propos , François Perroux , L'économie du XXème siècle ,3ème édition , PUF , Paris , 1969 , en part. p. 433).

(4) - Eliane Mossé, Comprendre la politique économique , Edi-

(v. suite, p. suiv.)

Ainsi , pour E. Mossé , " déjà techniquement très difficile , une lecture objective (sic) de la politique économique est presque impossible (souligné par nous) : selon que celui qui tente d'apprécier une expérience de politique économique se rattache au courant keynésien , marxiste , monétariste , selon l'étendue de l'information à laquelle il peut avoir accès , selon la façon dont il situe son (sic) propre intérêt (souligné par nous)par rapport à une décision d'ensemble ... son jugement sur telle ou telle politique économique (...) sera très différent . L'équation personnelle jouera ici un rôle fondamental (souligné par nous) " (I).

Or , il semble y avoir ici plutôt un malentendu qu' une difficulté spécifique de l'analyse de la politique économique . En fait , il est courant et peut-être inévitable que l'économiste se rattache davantage à telle ou telle école de pensée et il est normal que les références de chaque auteur dans le domaine de l'analyse de la politique économique ne s'éloignent pas beaucoup de ses références dans les autres domaines de l'analyse (2) . Mais , si cela limite son objectivité (ce qui reste à démontrer) (3) nous ne voyons pas pourquoi ces limites existent seulement à l'égard de la politique économique et non pas à l'égard des autres phénomènes de la vie économique . Si l'analyse est objective ou subjective cela tient davantage , à nos yeux , à l'auteur et à sa démarche qu'à l'objet de

---

(suite de la note (4) , page précédente)
tions du Seuil , Paris , I978 , p.6 .
(I) - Eliane Mossé , op. cit. , p.7 .
(2) - Comme l'écrit C. de Boissieu , " la théorie de la politique économique ne prend sa signification que par rapport à une certaine conception de l'analyse économique " (C. de Boissieu, op. cit. , p. II). Sur la correspondance entre la vision de la politique économique (en l'occurrence du rôle de l'Etat , plus généralement) et la conception de l'économie , cf. Xavier Greffe , Introduction à l'anthologie Economie Publique, Economica , Paris , I978 .
(3) - On ne saurait confondre objectivité et neutralité .

son analyse . Cela peut tenir notamment au fait qu'il y a des interdits , des tabous , dans l'univers intellectuel de l'économiste qu'il doit envisager comme tels et non pas comme des difficultés " naturelles " de son travail .

Rien ne nous oblige , en réalité , à confondre ce qui est (analyse positive) avec ce qui aurait pu ou doit être en fonction de nos préférences (jugement de valeur , aspect normatif). On peut analyser avec la même objectivité les formes , le contenu et les effets de l'intervention de l'Etat dans la vie économique à travers la politique économique que n'importe quel autre phénomène de l'économie . Nous ne voyons aucune raison décisive pour que le détachement idéologique exigé par le travail scientifique en général ne soit pas réalisable au niveau de l'analyse de la politique économique .

Naturellement , une analyse qui aille jusqu'au bout ne peut pas ne pas s'occuper des fins et des fondements de la politique économique , ainsi que du rôle global de l'Etat dans le cadre duquel cette politique s'inscrit (I) . On ne saurait évidemment se borner à respecter les objectifs que le responsable de la politique économique nous indique (2) , de la même manière que quand on se penche sur les autres aspects de la réalité économique on ne fait du travail scientifique que quand on arrive à distinguer l'essence de l'apparence des phénomènes .

Quant à l'Etat , il vaut mieux reconnaître explicitement que , en analysant systématiquement une pratique spécifique de l'Etat (la politique économique) on analyse aussi nécessairement et implicitement le rôle de l'Etat . On peut ne pas vou-

---

(I) - Selon C. de Boissieu , la prise en compte des fins rendrait l'analyse de la politique économique " ardue " et " ambitieuse " et amènerait à l'analyse de l'Etat , ce que l'économiste devrait éviter pour ne pas " décliner sa compétence " (C. de Boissieu , op. cit. , pp. VII et VIII).

(2) - De toute manière , ce respect impliquerait déjà la prise en compte de certaines fins (celles indiquées par lui) .

loir aborder l'Etat , mais si on aborde la politique économique comment échapper à sa présence ? En réalité , plus la transparence de l'analyse est grande plus on est près , à nos yeux , des exigences du travail de caractère scientifique et de l'analyse réellement explicative .

Les limites (toutes ou une partie) que nous venons de signaler trouvent leur expression plus ou moins directement dans la définition de la politique économique . Selon C. de Boissieu " forment la politique économique les décisions (d'intervention ou d'abstention délibérée d'intervention) (sic) de l' Etat et des organismes dans sa mouvance , ayant pour objet principal de régler les conditions de la production , de la répartition ou de l'affectation des ressources " (I) . Au lieu des " décisions " , J. Saint-Geours préfère voir la politique économique comme une " action générale du pouvoir politique " (2) , mais le critère des " décisions " semble prévaloir (3) . D'autre part , à l' " objet " indiqué par C. de Boissieu , E. Mossé (pour qui cet " objet " devient , d'ailleurs , l' " objectif ") ajoute les " divers instruments " à l'aide desquels l'Etat poursuit ses objectifs (4).

Pour l'essentiel , les définitions données par ces auteurs se ressemblent bien que l'énoncé le plus élaboré soit sans aucun doute celui de C. de Boissieu . Comme on peut le voir facilement , un problème central apparaît dans la formulation de cet auteur : si la politique économique est constituée aussi bien par l'intervention que par l'abstention délibérée d'intervention(ce qui , en soi , peut être une idée féconde), comment interpréter cette dernière si on ne dispose pas d'un cadre de

---

(I) - C. de Boissieu , op. cit. , p. VII .

(2) - Jean Saint-Geours, La politique économique des principaux pays industriels de l'occident , Editions Sirey, 2ème édition, Paris , I973 , p. 2 .

(3) - Cf. E. Mossé , op. cit. , p.9 ; cf. aussi J. et C. Nême , Politiques économiques comparées , PUF , Paris , I977, p.30

(4) - E. Mossé , op. cit. , p.9 .

raisonnement qui nous permette de situer chaque action particulière de l'Etat dans le contexte d'une stratégie globale ? Que peut-on dire de la non intervention si nous n'avons pas une référence globale , comprenant aussi l'intervention , qui nous permette de comprendre l'une et l'autre ? Et comment avoir cette référence globale sur l'action (positive et négative) de l'Etat si on n'aborde pas l'Etat ?

Enfin , sans souci d'exhaustivité , il importe de souligner une dernière limite de l'analyse courante de la politique économique , laquelle a une importance particulièrement grande pour la compréhension de notre problématique dans ce travail . En fait , cette analyse entend très souvent par " politique économique " uniquement les mesures de caractère conjoncturel , qu'elle se limite alors à aborder de manière purement technique et séparément . Dans le meilleur des cas , on va jusqu'à l'examen des (au pluriel) politiques structurelles , mais sans chercher à saisir l'unité stratégique des parcelles analysées , ce qui ne peut être fait que par la théorie (I).

En réalité , ce type d'approche pose trois types de problèmes au moins . D'une part , en nous limitant à la politique conjoncturelle on réduit énormément l'objet de la politique économique et on s'interdit de saisir les déterminants de la politique conjoncturelle même . D'autre part , on fait l'omission du fait que , non seulement la politique conjoncturelle a un fondement structurel , mais elle a aussi à son tour une série d'effets sur les structures . Enfin , on s'interdit de comprendre la logique d'ensemble , c'est-à-dire , l'unité de la politique économique .

(I) - On peut trouver une indication de la distinction conjoncturel / structurel et , plus généralement , un répertoire de diverses typologies de la politique économique , chez Jacques et Colette Nême , Politiques économiques comparées , op. cit. , pp. 32-36 .

2)- La présence de l'Etat et l'intervention des classes sociales dans l'analyse .

L'analyse peut faire un progrès méthodologique considérable , voire décisif , en faisant intervenir expressément l'Etat et les classes sociales et en se situant délibérément dans un cadre de raisonnement dialectique . Une partie des limites mentionnées précédemment peuvent ainsi être dépassées et la problématique de la politique économique peut devenir plus féconde . Toutefois , une autre partie de ces limites ne pourront être dépassées que cas à cas , dans le cadre de chaque analyse concrète laquelle , pour devenir réellement explicative doit être à la fois empirique (connaissance des faits) , technique (connaissance des mécanismes) et théorique (côté interprétatif , révélateur de l'analyse) .

Ce " progrès limité " de l'analyse se trouve présent notamment chez Ph. Herzog pour qui la politique économique est " une sorte de synthèse générale du point de vue de la classe dominante " (I) . En réalité , une conception de ce type , bien que dépassant l'obstacle de la " neutralité " , et de l' " extériorité " de l'Etat , pose toutefois un certain nombre de problèmes .

D'une part , on ne peut pas réduire la politique économique à une pratique (de conception et d'exécution) linéaire qui serait , elle-même le résultat final et unifié de la diversité et des contradictions existantes aussi bien au sein de la (des) classe(s) dominante(s) qu'entre celle(s)-ci et la (les) classe(s) dominée(s) . La politique économique est elle-même traversée par cette diversité et par ces contradictions . Analyser une politique économique implique ainsi le respect de tous les éléments de celle-ci dans toutes les contradictions qui font leur richesse .

(I) - Philippe Herzog , Politique économique et planification en régime capitaliste , Editions Sociales , Paris , I97I , p.9 .

D'autre part , et le problème ici est absolument décisif pour les résultats de l'analyse , ce qui constitue la véritable difficulté de l'analyse est précisément de déterminer qui est cette classe dominante . On s'aperçoit que l'emploi de cette expression ne peut avoir qu'un statut d'abstraction élevée (I) , la composition de cette classe et son comportement pouvant varier très fortement d'un pays à l'autre , même si l'on raisonne uniquement , comme nous l'avons fait jusqu'ici , en régime capitaliste . L'étude du cas portugais est particulièrement éclairante à cet égard .

Avec les mêmes fondements lointains (conception de l'économie même) et plus proches (conception de l'Etat) , l' approche de S. de Brunhoff possède toutefois un degré d'élaboration supérieur et se présente à travers une démarche qui nous semble plus féconde . Tout d'abord , l'auteur introduit une distinction entre Etat et politique économique qui nous semble essentielle pour permettre de comprendre chacun d'eux et leurs rapports . Pour S. de Brunhoff , l'Etat correspond à une nécessité inhérente à la société capitaliste même : " le capital privé a toujours besoin de l'existence d'un pouvoir étatique " , écrit l'auteur (2) .

Quant à la politique économique , elle est conçue comme une <u>forme</u> sous laquelle se présente la gestion étatique dans certaines conditions . Toutefois , cette gestion n'est pas une gestion des choses , comme le suggère l'apparence , mais une gestion des rapports sociaux (3) . Ceci va permettre à l'auteur de faire la distinction entre <u>les</u> diverses interventions de l' Etat dans l'économie et la politique économique proprement dite.

(I) - De même , d'ailleurs , que l'expression " classe dominée". En pratique , il est indispensable d'articuler ces notions plus abstraites avec des catégories plus empiriques .

(2) - Suzanne de Brunhoff , <u>Etat et capital , recherches sur la politique économique</u> , PUG - Maspero , Grenoble , I976 , p. 3 .

(3) - Cf. S. de Brunhoff , op. cit. , p.3 .

Contrairement à une sommation des politiques parcellaires , la politique économique , écrit l'auteur , " se réfère à la nécessité d'une unification stratégique des diverses gestions étatiques par rapport au mouvement d'ensemble des flux économiques" (I) .

Cette conception de la politique économique en tant que stratégie globale de l'Etat complétée par d'autres indications données par l'auteur (correspondant à un type de rapports entre ouvriers , capitalistes et Etat différent de celui du XIXème siècle et assignant à l'Etat des tâches spécifiques nouvelles - une nouvelle gestion (2)) , peut nous être en fait d' une grande utilité pour l'analyse du cas portugais . Toutefois , à un niveau moins général , l'analyse de S. de Brunhoff reste centrée sur un cas particulier (la France) . Cette analyse est éventuellement généralisable à d'autres pays aux structures économiques proches , mais elle semble assez loin du cas portugais.

En effet , si l'on considère les " conditions historiques " (sic) de l'émergence de la politique économique " comme telle " (sic) indiquées par l'auteur , il ne semble pas qu'on puisse trouver au Portugal ces mêmes conditions à un niveau de réalisation déterminant ou significatif . Constituent ces conditions pour S. de Brunhoff , outre l'aménagement de l'appareil financier de l'Etat et le branchement d'un circuit financier public sur le circuit de financement privé , l'extension du salariat à la majeure partie de la force de travail (F.T.) de manière à ce que le cycle de reproduction de la F.T. repose sur le salaire et à ce que le prolétariat prenne une autonomie relative devenant classe ouvrière et celle-ci sujet économique autonome (3) .

(I) - Op. cit. , p.5 , souligné par nous .
(2) - Cf. S. de Brunhoff , pp. 52-53 et 55 .
(3) - Cf. op. cit. , p. 55 .

Or , ces deux conditions semblent s'éloigner fortement de la réalité portugaise . La seconde , en particulier , semble être aux antipodes de ce que l'on peut constater sous la dictature au Portugal . En réalité , l'auteur même fait des réserves à son analyse pour les cas des fascismes allemand et italien (I) . Il convient toutefois de signaler que le cas portugais semble présenter une spécificité encore beaucoup plus grande , s'écartant ainsi davantage de l'analyse précédente .

(I) - Cf. op. cit. , p. 57 .

3.I.- La politique industrielle : contenu et signification du " conditionnement " industriel.

Deux types fondamentaux d'instruments de politique industrielle ont été mis en place par la dictature portugaise et actionnés systématiquement par la suite : le " conditionnement" intérieur de l'industrie et le protectionnisme extérieur. On peut considérer qu'ils relèvent tous deux de ce que l'on appelle au Portugal la politique du " conditionnement " industriel, le second pouvant être envisagé comme un prolongement et un complément du premier sur le plan extérieur (I).

La carrière du " conditionnement " industriel va être impressionnante et sa connaissance empirique ainsi que sa compréhension théorique constituent à l'heure actuelle des lacunes les plus graves de l'analyse économique au Portugal . Son importance est soulignée par le législateur de I974 dans les termes suivants : " l'histoire du " conditionnement " industriel reste à faire. L'étude et l'interprétation de son évolution législative et de ses procès parfois très volumineux constitueront un appui de première importance pour l'analyse de la société portugaise des dernières décennies " (Decreto-Lei N°533/74 du I0 octobre).

3.I.I.- Le " conditionnement " intérieur .

Le " conditionnement " industriel consiste en un ensemble de dispositions légales réglant le fonctionnement de l' industrie et concernant notamment l'expansion , l'installation et le transfert spatial des unités de production. Les indus-

---

(I) - Notons toutefois qu'on emploie le plus souvent l'expression " conditionnement " industriel pour désigner uniquement le " conditionnement " intérieur.

triels qui veulent prendre des initiatives dans chacun de ces domaines de l'activité industrielle doivent soumettre leurs prétentions à l'autorisation du gouvernement , l'appréciation des dossiers ayant la particularité d'être réalisée de manière discrétionnaire. En fait , il n'existe pas de critères précis et connus au préalable qui puissent être invoqués par les demandeurs ; la décision finale dépend uniquement du jugement arbitraire de l'administration.

Dans son ensemble , le " conditionnement " industriel fonctionne comme un moyen de limiter (voire d'éliminer) la concurrence et d'empêcher l'apparition des phénomènes (plus précisément , d'une partie des phénomènes) auxquels elle conduit spontanément. Ce type d'action de l'Etat sur la vie économique est prévu dans les lois fondamentales du régime , correspondant ainsi à un principe même de la doctrine économique de la dictature.

En effet , l'Art. 34 de la Constitution de I933 préconise que l'Etat " fera la promotion de la formation et du développement de l'économie nationale corporative , cherchant à ce que ses éléments n'aient pas tendance à se faire une concurrence sans règle et contraire aux justes objectifs de la société et d'eux-mêmes " , le but étant , précise le Statut du Travail National (I933), (Art. 7), de former un " esprit de coopération " entre les " éléments " de l'économie nationale et d'empêcher "l' opposition préjudiciable et la concurrence sans règle " entre ces " éléments ".

Toutefois , l'ensemble des lois connues par la désignation générique de " conditionnement " industriel a commencé à voir le jour avant même l'adoption de la Constitution et du Statut du Travail National . En effet , dès I93I que le Décret N° I9.354 du 3 janvier a posé les bases de cette politique , soumettant à l'autorisation ministérielle (Art. I) :

I)- l'installation de nouveaux établissements industriels ou la réouverture de ceux qui avaient arrêté leur activité pendant une période de plus deux années .

2)- l'installation de nouvelles machines ou le remplacement des machines existantes dont le résultat soit l'augmentation de la production .

3)-le transfert des licences d'exploitation , l'alié-

nation ou le loyer des établissements industriels à des citoyens étrangers ; d'après l'Art. 6 , d'autre part , la concession de licences pour l'installation de nouvelles industries et pour l'introduction de nouveaux procédés techniques est suspendue.

Selon le préambule du décret en question , ces dispositions sont adoptées en vertu de l' " atmosphère qui pèse sur la vie industrielle de tous les pays (référence à la crise de I929), laquelle détermine aussi au Portugal des difficultés qu' il importe de surmonter le plus vite possible pour la protection de l'économie nationale ". Ces mesures étant prises , peut-on lire dans le même texte , " en acceptant les demandes des industriels " , cette politique est considérée toutefois " provisoire " (I) et elle vise " le " conditionnement " des industries de manière à éviter leur " dénationalisation " , l'excès ou le manque de concurrence , les conséquences nuisibles de leur mauvaise distribution géographique , les échecs par manque de bases techniques ou financières et les graves aléas auxquels la classe ouvrière est exposée quand son existence se trouve liée à la vie précaire d'usines installées avec légèreté ".

La liste des industries " conditionnées " ainsi que les exceptions au principe du " conditionnement " sont établies deux mois plus tard par le Décret Nº I9.409 du 4 mars I93I. D'après ce décret , sont soumis au " conditionnement " onze groupes d'industries qui recouvrent les principales branches industrielles existantes à l'époque , à savoir :

I)- le liège et ses produits .
2)- le tissage de la laine.
3)- le tissage du coton.
4)- la production de chocolat et de cacao.
5)- l'industrie du verre.
6)- le papier.
7)- le fer et l'acier.

(I)- Comme toutes les mesures de politique économique adoptées à cette époque (début de la dictature) , celle-ci était aussi fondée , officiellement , sur des raisons de conjoncture.(cf. aussi , la politique financière). Toutefois , ici comme ailleurs les mesures conjoncturelles sont devenues peu à peu structurelles , configurant ainsi l'architecture définitive de la politique économique.

8)- les chaussures.

9)- l'industrie du bois .

IO)- les peaux et le tannage.

II)- les ferments et les levures sélectionnées.

En sont exclues (non soumises au " conditionnement ") les unités qui emploient un nombre de travailleurs non supérieur à cinq ou qui utilisent une force motrice inférieure ou égale à 5 C.V. (h.p.), et aussi les industries domestiques (I).

La même année encore (I93I), le Décret N° 20.52I du I7 novembre vient généraliser pour toutes les industries le régime du " conditionnement " , ceci , d'après le préambule du décret en question , " afin d'élargir à un plus grand nombre d'activités industrielles du pays les effets bénéfiques de l'intervention de l'Etat dans le " conditionnement " de certaines industries " et aussi encore , selon le même texte , dans la mesure où il est " nécessaire de protéger l'industrie nationale de la concurrence qu'est en train de lui faire , ou peut lui faire dans l'avenir , par des artifices divers , l'industrie étrangère"(2). Les exceptions du décret précédent sont maintenues.

De plus en plus généralisé , le " conditionnement " va devenir aussi de moins en moins provisoire jusqu'à ce que la Loi N°I.956 du I7 mai I937 vienne, une fois pour toutes , le rendre définitif. Visant à redéfinir le " conditionnement " à la lumière du Statut du Travail National entre-temps publié (I933), cette loi vient , en effet , confirmer l'esprit , le but et la portée de la législation précédente , modifiant uniquement sa lettre et établissant plus clairement les domaines couverts par le " conditionnement ".

D'après le rapport qui introduit cette loi , la confirmation du régime du " conditionnement " industriel , dont elle

---

(I)- Un certain nombre d'autres industries sont encore soumises à une législation spéciale : les farines, les industries " agricoles", les conserves, les produits résineux et les transports (Cf. Décret N° I9.354 du 4 mars I93I, Art. I).

(2)- Souligné par nous. Comme on peut le voir par le passage précédent , cette politique ne semble guère avoir un caractère provisoire et répondre uniquement à une situation conjoncturelle car elle prévoit déjà l' " avenir ".

est porteuse , est due à " l'observation de ce qui se passe chez nous à savoir la multiplication absurde des établissements et des services industriels dans différents secteurs , lesquels étaient censés pouvoir procurer une exploitation facile et fructueuse , la tendance à imiter les initiatives d'autrui , et aussi la facilité avec laquelle on glisse vers la concurrence sans règle ni limite "; " ce sont là des faits , ajoute le rapport , qui permettent d'avoir la certitude que l'exécution du " conditionnement " a épargné à l'économie nationale , pendant ces années , des préjudices importants " (I).

Les premières raisons du " conditionnement " invoquées par le gouvernement passent ainsi rapidement au second plan , laissant la place à des justifications de nature différente et de portée plus profonde. On s'aperçoit que ce qui était réellement provisoire et conjoncturel , ce n'était pas la politique du " conditionnement " , mais sa justification (2).

D'ailleurs , c'est le Ministre du Commerce de I93I lui-même , Antunes Guimarâes , responsable de la première législation du " conditionnement " , qui continue de le soutenir en I945 , précisément et symptomatiquement à un moment où cette politique commençait à être sérieusement remise en cause à l'intérieur même du régime. Les arguments invoqués par A. Guimarâes montrent bien qu'au"conditionnement " industriel était assignée une vocation structurelle et un caractère durable.

Dans la mesure où l'opposition au " conditionnement "

(I)- Cité par Pinto de Almeida, A indústria portuguesa e o condicionalismo institucional, Seara Nova, Lisboa, I96I, p.22.Cet auteur cite par ailleurs les propos suivants tenus par le Prof. Ruy Ulrich, membre de la Chambre Corporative, qui confirment et précisent l'argumentation du rapport précédent : " Si un industriel crée une nouvelle industrie qui lui procure des profits élevés , obtenus de façon juste par son effort inventif et par son courage d'innover, courant tous les risques inhérents (à l' affaire) , aussitôt un , deux, dix concurrents surgissent qui viennent détruire une affaire qui aurait pu être fructueuse pour un petit nombre "(op. cit. p. 22).

(2)- Attirant l'attention sur la contradiction existant entre le discours du " conditionnement " (affirmant son caractère " provisoire ") et la pratique , A. Barreto écrit : " cette justifi-

(v. suite , page suivante)

lui reprochait le fait qu'il empêche la concentration industrielle , A. Guimarâes le justifie dans les termes suivants : "les concentrations industrielles constituent des anachronismes flagrants , réprouvés aussi bien en temps de paix - niveau de vie familial bas , moralité douteuse , domaine propice à des grèves et autres subversions - qu'en temps de guerre - objectif facilement accessible aux moyens de combat et de destruction " (I).

Les propos suivants tenus par Salazar en I934 vont dans le même sens : " Encore qu'on puisse reconnaître dans la concurrence les plus grands bénéfices , affirme-t-il , il est certain (toutefois) qu'elle ne constitue pas une force économique permanente , car elle tend vers l'auto-destruction (...) ; en fait , on constate souvent que les concurrents , par des éliminations successives des plus faibles , arrivent au monopole ou à l'entente , forme atténuée du premier. Et on vérifie que , dans la lutte , on gaspille des capitaux et on met en jeu le sort et les intérêts du travail (...) . Personne ne peut aujourd'hui prétendre établir comme principe fondamental la concurrence sans limite dans une économie rationnelle que l'on veut disciplinée " (2).

Par ailleurs , et confirmant encore la portée structurelle et globale du " conditionnement " , le Décret-Loi N°26. 509 du II avril I936 interdit l'installation et la réouverture dans les colonies d'industries qui transforment des matières--premières que la colonie ne produit pas, quand des établissements similaires existent dans la métropole (Art. 4). C'est donc cette fois-ci l'industrie métropolitaine en bloc qui est protégée de la concurrence éventuelle provenant des industriels installés dans les colonies. Le but poursuivi , affirme le préam-

---

(suite de la note (2) , p. précéd.)
cation conjoncturelle était cousue de fil blanc (car) le " conditionnement " a subsisté , avec de légères modifications , pendant 40 années " (A. Barreto, O estâdio fascista do desenvolvimento do capitalismo em Portugal , Polémica , N°I, I970, p. 28).
(I)-Cité par J. Martins Pereira, Pensar Portugal hoje, op. cit. p. 28.
(2)- Salazar , Antologia , op. cit. , pp. I33 - I34.

bule du décret en question , est d' " empêcher les inconvénient et même les dangers d'un développement industriel sans règle".

En réalité , **cela va se traduire en pratique** par un blocage du développement de l'industrie dans les colonies car , non seulement la clause précédente n'admet pas sa réciproque , mais c'est encore le même texte qui , en expliquant ce que veut dire " sans règle " , finit par montrer que le but poursuivi est plutôt la spécialisation économique des colonies dans les termes de l'Acte Colonial , selon lesquels métropole et colonies ont des statuts foncièrement différents. On affirme , en effet , que , dans la mesure où les colonies ne possèdent pas les conditions (qu'on énumère , par ailleurs) pour l' industrialisation , " il est donc plus logique que , pour le moment , les colonies produisent les matières-premières dont l'industrie métropolitaine a besoin , ne devant (les colonies) oeuvrer que celles (matières-premières) qui leur permettent de produire dans de bonnes conditions de prix et quand la consommation est assurée ".

Quant à l'évolution de la politique du " conditionnement " postérieure à I937 , on peut dire qu'elle va entrer en période de " crise " à partir du moment où elle devient définitive. En effet , la loi suivante touchant , quoique indirectement , le " conditionnement " ,(**Loi N°2.005** de la " Promotion et de la Réorganisation Industrielles "de I945) constitue globalement , par son contenu et par ses fondements , une vigoureuse remise en cause de la politique précédente. Due très largement à l'action particulière du Sous-Secrétaire d'Etat à l'Industrie de l'époque , l'iconoclaste de la politique économique du régime , Ferreira Dias Jûnior, cette loi vient inaugurer ce que l'on peut appeler , avec E. Sousa Ferreira, la " nouvelle phase du " conditionnement " industriel "(I). Dans la mesure où cette nouvelle phase va correspondre à une phase particulière de la politique économique globale, laquelle exige une analyse autonome, l'évolution du " conditionnement" sera abordée dans le cadre de cette dernière analyse (cf. chapitre IV).

(I)- Eduardo Sousa Ferreira , A decadência do Corporativismo, Livraria Sâ da Costa Editora , Lisboa , I975 , p. I6.

3.I.2. - Le protectionnisme extérieur.

En ce qui concerne le protectionnisme extérieur , deuxième grand moyen de la protection à l'industrie , on a déjà vu à travers les lois du " conditionnement " qu'on a rendu assez difficile l'installation de nouveaux capitalistes au Portugal ainsi que l'expansion des capitaux étrangers déjà installés. Cette difficulté s'inscrit dans le cadre d'un esprit " nationaliste" que l'on retrouve en permanence dans le discours officiel.

Toutefois , le protectionnisme extérieur ne se manifeste pas uniquement par les barrières à l'importation de capitaux; il se manifeste aussi par des obstacles à l'importation de marchandises (I). Ces obstacles ne commencent à être éliminés qu'à partir de la fin des années 50 avec l'entrée du Portugal à l'A. E.L.E. ; jusque là , c'est toujours un régime douanier fortement protectionniste qui commande les importations portugaises.

Ce régime , adopté par le Décret-Loi Nº I7.823 du 3I décembre I929 , " maintient , souligne Ferreira Dias , bien qu' avec de nombreuses et naturelles modifications , l'allure protectionniste du régime douanier de I892 " (2), celui auquel Oliveira Martins a lié son nom. Il se caractérise par une grande diversité des taxes, mais par une faible différenciation des produits. Dans les extrêmes on trouve , d'une part , des taxes de 3 à I0% de la valeur CAF pour les matières-premières que l'on ne produit pas au Portugal (charbon , engrais azotés, métaux , etc...), laissant ainsi le chemin ouvert à l'approvisionnement des entreprises existantes , d'autre part , des taxes allant jusqu'à 70 ou I00% (ou même au-delà)pour les produits qui peuvent faire concurrence directe aux industries nationales les plus importantes (les produits du textile , du verre , certains types de pa-

---

(I) - Dans son acception la plus courante le terme " protectionnisme " concerne surtout les marchandises. Dans la mesure , toutefois, où les flux internationaux de capitaux entrent de plus en plus dans la stratégie globale du capitalisme au même titre que les marchandises , ce terme peut concerner aussi bien les premières que les seconds.

(2) - Ferreira Dias , Linha de rumo , op. cit. , p. 240.

pier , l'alcool industriel , etc...).

Entre ces extrêmes , on trouve la généralité des autres produits , à l'exception de l'essence , des automobiles et de certains biens de luxe qui sont parfois frappés par des taxes plus fortes. Comme on peut le voir dans le Tableau 9 , les droits d'importation pratiqués au Portugal sont supérieurs à ceux adoptés dans les autres pays indiqués dans le tableau , pour la généralité des produits. La disparité est particulièrement forte dans le cas des produits des principales industries traditionnelles (le textile , la confection , les chaussures et les meubles).

Ce régime douanier , qui protège les industries déjà existantes , ne suffit pas toutefois à lui seul , à entraîner le développement industriel et il ne semble pas stimuler concrètement la création des industries d'import-substitution , comme le montre Ferreira Dias (I). En fait , au-delà de son effet de protectionnisme économique , le régime douanier adopté semble correspondre également aux besoins financiers de l'Etat . Selon Pinto de Almeida , ce régime aurait " réalisé davantage une action d'expansion des recettes fiscales et para-fiscales et de stabilisation industrielle qu'une action de promotion industrielle proprement dite " (2).

Quant au nombre d'articles inscrits dans ce régime douanier , il a été fixé à I.092 en I929 et il a peu changé depuis , seules quelques rubriques ayant été légèrement désagrégées (3). Une politique de contingentement vient par ailleurs renforcer la protection dont bénéficient les industriels portugais.

On peut noter dès maintenant que cette politique protectionniste ne semble guère avoir la même vocation que les politiques protectionnistes pratiquées par les pays industrialisés. Tandis que dans ces derniers , le protectionnisme s'inscrit généralement dans un cadre d'expansion industrielle et fonction-

---

(I) - Cf. Ferreira Dias , op. cit. , pp. 234 - 235.

(2) - Pinto de Almeida , op. cit. , p. 43.

(3) - Cf. Ferreira Dias , op. cit. , p. 239.

TABLEAU 9

Droits moyens d'importation *ad valorem* - 1958

Industries	AUTRICHE	DANMARK	NORVEGE	PORTUGAL	SUEDE	SUISSE	ROYAUME-UNI
Chimie	13	4	10	23	5	6	15
Produits du caoutchouc	26	8	14	37	10	7	21
Bois et produits du liège	16	4	9	44	4	11	15
Papier et ses produits	16	6	8	24	6	19	13
Textile	20	9	15	74	12	10	23
Produits des mimerais non métalliques.	18	5	8	36	8	10	17
Argent, platine, gemmes et joaillerie.	12	5	5	22	3	2	11
Fer et acier	12	1	3	11	5	6	14
Machines non électriques	18	6	10	14	9	6	17
Machines électriques	21	8	13	21	10	5	23
Equipement de transport	21	8	22	32	13	13	25
Matériaux de construction	22	8	11	30	7	11	15
Meubles	23	11	16	31	101(*)	12	20
Confection	20	19	24	42	12	11	26
Chaussures	28	19	20	69	14	11	25
Instruments professionnels, scientifiques et de précision	9	3	9	26	5	3	27

(*) - Chiffre non confirmé

SOURCE : P.E.P. Atlantic Tariffs and Trade, in A. Pinheiro Xavier, Portugal e a integração econômica europeia, Livraria Almedina, Coimbra, 1970, p. 213.

ne lui-même comme un facteur de cette expansion interne , au Portugal , si l'on considère les effets de blocage de la croissance industrielle qui sont inhérents au " conditionnement " de l'industrie , ce protectionnisme fonctionne plutôt dans le sens du maintien de l'inertie et de la cristallisation de la structure industrielle auxquelles conduit le " conditionnement ". Nous reviendrons ci-après sur les effets combinés du protectionnisme et du " conditionnement " industriel.

3.I.3. - Le " conditionnement " , la crise de I929 et l' " exiguïté " du marché intérieur : une explication insuffisante et fallacieuse.

Nous avons vu que les premières justifications données pour l'adoption du " conditionnement " industriel tendent à affirmer qu'il constitue une mesure nécessaire dans la conjoncture de crise vécue dans les années I930 (I). Cette nécessité découlerait de l'exiguïté du marché intérieur et elle suppose l'impossibilité du développement de ce marché. Peu à peu le discours officiel révèle néanmoins l'existence de fondements de caractère structurel pour l'existence de cette politique et on constate que le " conditionnement " s'élargit , s'approfondit et se consolide , au lieu de se préparer pour disparaître comme il serait normal pour une politique " provisoire " (2).

L'explication théorique du " conditionnement " ne saurait ainsi se limiter à l'analyse de ses fondements apparents et de ses effets immédiats. Une telle analyse , si elle peut être utile , reste toutefois insuffisante et elle peut devenir fallacieuse si elle est la seule existante.

(I) - Comme l'écrit Ferreira Dias , " le " conditionnement " est apparu (...) sous la pression de la crise économique qui s'est propagée dans le monde à partir de I929 " (Ferreira Dias Júnior, Politica Industrial , Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, I960 , p. 7).

(2) - Le même Ferreira Dias manifeste son étonnement devant le

(voir suite , p. suivante)

L'analyse réellement explicative du " conditionnement" doit chercher surtout les raisons de son maintien et de son existence à long terme. C'est-à-dire , elle doit chercher les causes profondes et durables de cette politique , ses causes structurelles . C'est ce chemin qui nous est indiqué par la permanence du " conditionnement " et qui nous est suggéré par l'évolution du discours officiel.

Nous allons ainsi examiner dans ce point les arguments concernant les effets de la crise de I929 et concernant la dimension immédiate du marché intérieur , lesquels se trouvent liés les uns aux autres. Nous allons voir que ce type d'argumentation , non seulement reste largement insuffisante pour expliquer le " conditionnement " , mais le discours officiel même présente une contradiction entre , d'un côté , l'invocation des effets de la crise pour justifier la politique en question , d'un autre côté , l'affirmation de la faiblesse des effets de la crise au Portugal.

Dans les points suivants nous aborderons un autre type d'argumentation qui nous semble plus convaincante et susceptible d'apporter une réponse plus globale et plus définitive aux questions théoriques soulevées par cette politique.

A)- Les effets de la crise de I929.

La principale question que l'on peut se poser sur les effets de la crise au Portugal est de savoir si ces effets ont été suffisamment forts pour justifier l'adoption d'un système de stabilisation d'une telle rigidité et d'une telle ampleur. La réponse systématique à cette question est naturellement complexe et difficile et elle exigerait notamment la prise en considération d'éléments d'ordre psychologique dont l'analyse est particulièrement délicate.

(suite de la note (2) , p. précéd.)
maintien du " conditionnement " que tout le monde croyait être purement transitoire (cf. Ferreira Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. 8).

En vérité , les effets de la crise de I929 au Portugal n'ont pas encore fait l'objet d'une étude systématique , à notre connaissance , et même de simples allusions sont extrêmement rares dans la littérature économique existante. Une lecture immédiate de certains documents fondamentaux nous amène toutefois à penser que ces effets ont été parmi les plus faibles de tous les pays européens (I).

Si l'on prend , en effet , les rapports successifs de la Banque du Portugal des années de la crise on peut dégager de leur lecture les deux points suivants. D'une part , les données quantitatives présentées dans ces rapports indiquent par comparaison avec les autres pays la faiblesse de l'impact de la crise au Portugal . D'autre part , les conclusions tirées par les auteurs de ces rapports vont précisément dans le sens de montrer cette faiblesse , ce qui constitue ainsi une contradiction par rapport à l'affirmation de l'intensité de ces effets implicite dans le discours officiel du " conditionnement ".

L'analyse de l'évolution du commerce extérieur dans le contexte de la crise peut montrer les premiers indices de la faiblesse relative de ces effets. Ainsi , comme on peut le voir dans le Tableau 9A , il y a une relative stabilisation des échanges extérieurs portugais entre I93I et I936 , aussi bien du côté des importations que des exportations . Les chiffres semblent indiquer qu'il y a une chute globale de ce commerce à partir de I93I , puis une stabilisation à un niveau plus bas. Le déficit commercial a ainsi pu diminuer en chiffres absolus entre les an-

---

(I) - Dans l'une de ces rares allusions aux effets de la crise au Portugal , notamment en ce qui concerne le chômage , Aguedo de Oliveira estime précisément que ces effets ont été faibles et cela pour deux raisons : I- Le Portugal ne dépendait pas beaucoup du marché extérieur pour l'écoulement de ses marchandises; 2- la structure agraire avait un poids prédominant dans l'économie nationale (cf. A. Aguedo de Oliveira , Portugal perante as tendências da economia mundial , INE (Centro de Estudos Económicos) , Lisboa , I947 , p. 3I). Dans le même sens et avec des arguments en partie analogues , mais dans une optique plus générale , cf. Fernando Medeiros, Cadernos de Circunstância, 67-70 Afrontamento , Lisboa , I975 , p. 2I.

Tableau 9A .

Evolution du commerce extérieur portugais dans le contexte de la crise de I929 - prix courants.

	IMPORTATIONS (I.000 contos)	EXPORTATIONS (I.000 contos)	DEFICIT (I.000 contos)	TAUX DE COUVERTURE %
I927	-----	-----	I.845	-----
I928	-----	-----	I.557	-----
I929	-----	-----	I.392	-----
I930	-----	-----	I.37I	-----
I93I	I.734	808	765	46,5
I932	I.708	792	9I6	46,4
I933	I.8I9	802	I.0I7	44,I
I934	I.966	858	I.I08	43,6
I935	2.I6I	924	I.237	42,8
I936	I.969	I.020	949	5I,8

Source : Relatório do Banco de Portugal de I932 , pp. 20 et 2I
Relatório do Banco de Portugal de I936 , pp. I3-I5.

nées d'avant I930 et les années d'après. Le taux de couverture des importations par les exportations reste bas (cela est une constante de l'économie portugaise) , mais relativement stable.

Comparés à l'évolution correspondante dans la généralité des autres pays européens , ces chiffres indiquent sans équivoque la légèreté des effets de la crise au Portugal . Ainsi d'après la même source , entre I930 et I93I les exportations hollandaises auraient diminué de 23,6% et celles de l'Italie de I7,I% , contre I4,2% pour les exportations portugaises (I).

Les pourcentages correspondants pour les années suivantes auraient été encore moins défavorables au Portugal car , tandis que les exportations portugaises ont baissé de 2,4% entre I93I et I932 , la France a connu une baisse de 35,3% , la Belgique de 34,9% , les Pays-Bas de 35,5% , l'Allemagne de 40,2% et l'Italie de 32,3% (2). En I933 , les exportations portugaises augmentent légèrement (cf. Tableau 9A) , tandis que dans les autres pays elles continuent à diminuer (3) . En I934 , les exportations portugaises continuent à se relever , tandis qu'à l'étranger elles baissent encore, bien qu'à un rythme beaucoup plus lent qu'au début (4) .

En ce qui concerne le chômage , le Tableau IO permet de voir qu'il a diminué au Portugal entre I93I et I933 et augmenté ensuite jusqu'à I936 , raisonnant sur la base d'une population active constante . Les chiffres ne sont pas très précis (5) , mais ils semblent assurer l'existence d'une situation relative moins défavorable au Portugal qu'ailleurs . D'après Aguedo de Oliveira , le Portugal aurait connu un taux de chômage limite de 5,5% , loin des I5% de beaucoup d'autres pays (6).

(I) - Cf. Relatório do Banco de Portugal de I93I , pp. I8 et I9.
(2) - Cf. Relatório do Banco de Portugal de I932 , p. I8 .
(3) - Cf. Relatório do Banco de Portugal de I933 , p. I8 .
(4) - Cf. Relatório do Banco de Portugal de I934 , p. I9.
(5) - Les chiffres présentés par Aguedo de Oliveira à partir de I934 (sans indication de la source) sont différents de ceux du Tableau IO : I934 = 39.536 ; I935 = 40.360 ; I936 = 43.054 (cf. Aguedo de Oliveira , op. cit. , p. 33).
(6) - Cf. Aguedo de Oliveira , op. cit. , p. 32 .

Si l'on prend d'autres variables on arriverait à des conclusions indiquant également la relative stabilité de la vie économique et financière au Portugal . Ainsi le Tableau II montre que les prix ont diminué entre I930 et I936 , cette diminu-

Tableau I0.

Evolution du chômage au Portugal dans le contexte de la crise de I929.

ANNEES	Nombre chômeurs
I93I	39.I90
I932	2I.000
I933	24.2I0
I934	30.037
I935	4I.II9
I936	43.4I2

Source : Relatório do Banco de Portugal de I932 (p. 24) , I933 (p.23) , I934 (p.25) et I936 (p. I3).

tion ayant été plus forte pour les prix de détail que pour les prix de gros. Cette diminution des prix s'inscrit dans le cadre de la politique économique adoptée au Portugal (nous y reviendrons au cours de ce chapitre) , ne constituant pas ainsi un symptôme de crise .

Tableau II.

Evolution des prix au Portugal dans le contexte de la crise de I929.

Base I927=I00	I930	I93I	I932	I933	I934	I935	I936
Prix de gros	98,4	88,5	89,6	86,8	93,8	86,I	89,6
Prix de détail	---	---	83,9	84	85,5	85,3	86,5

Source : Relatório do Banco de Portugal de I936 , pp. II et I2.

Sur les plans monétaire et financier , la stabilisation réalisée par la politique économique mise en place par la dictature a produit des résultats particulièrement notoires. Nous avons déjà vu , à propos de la politique financière (cf. chapitre II) , que la principale préoccupation du gouvernement de Salazar était l'équilibre du budget de l'Etat et qu'il l'a atteint dès son arrivée au Ministère des Finances. L'une des conditions fondamentales de la " stabilisation " était ainsi réalisée. Sur le plan monétaire , le Portugal a réussi à stabiliser la valeur extérieure de l'escudo après une période de dévaluations successives dans le contexte de la crise portugaise de I9I6-I924 et de la crise monétaire internationale de I920 (I) et il a réussi à reconstituer et augmenter les réserves en or de la Banque Centrale comme l'indique le Tableau I2 à partir de la réforme de la Banque du Portugal en I93I.

Les données précédentes semblent ainsi indiquer que , à la fois pour des raisons structurelles (absence d'une structure économique aussi développée que dans les autres pays occidentaux) et à cause de la politique de stabilisation mise en

---

(I) - Sur la succession de ces dévaluations , cf. Marcello Caetano , A depreciação da moeda depois da guerra , Coimbra Editora, Coimbra , I93I , pp. 275 - 357.

Tableau I2.

Evolution des réserves en or de la Banque du Portugal.

	Livres-or
Juin I93I (§)	I.926.I38
Fin I93I	2.599.I03
Fin I932	4.900.966
Fin I933	7.003.I27

(§) Réforme de la Banque

Source : Relatório do Banco de Portugal de I933 , p. 27.

place dès avant l'éclatement de la crise , le Portugal n'a pas été particulièrement touché par la crise de I929. L'argumentation mettant en avant les facteurs conjoncturels extérieurs nous semble ainsi peu convaincante.

Naturellement , il ne s'agit pas de nier toute influence à la crise et moins encore de nier l'influence des facteurs d'ordre conjoncturel internes. Malgré la faiblesse des effets des facteurs extérieurs que l'analyse précédente suggère au plan strictement économique , on peut penser que des facteurs d'ordre psychologique rattachés à la crise ont joué dans le sens de la mise en place d'une politique de stabilisation et de sauvegarde de l'autonomie nationale.

Par ailleurs , on peut penser que la conjoncture interne justifiait l'adoption d'une politique de ce type (I) et

---

(I) - Notons que le Portugal sortait lui-même d'une crise monétaire et financière et connaissait depuis de longues années une déstabilisation sociale et politique permanentes.

il est tout à fait probable que cette conjoncture (interne) ait pesé fortement comme facteur immédiat du " conditionnement". Les responsables de la politique économique et les bénéficiaires de cette politique n'avaient sûrement pas une conscience à long terme de leur mission et de leurs intérêts.

Toutefois , ce qui est inacceptable , c'est que les facteurs conjoncturels puissent constituer la base d'une explication définitive du " conditionnement " et que , partant de ces facteurs on puisse invoquer l'exiguïté du marché intérieur pour justifier le maintien de cette politique.

B)- La dimension du marché intérieur.

En réalité , au-delà des raisons de principe pour le maintien du " conditionnement " , auxquelles nous avons déjà fait allusion (cf. Salazar et A. Guimarâes), la justification de nature économique donnée pour le maintien de cette politique est la petitesse du marché intérieur (I). Or , cette petitesse , si on l'envisage à court terme , on retombe dans le cadre des facteurs d'ordre conjoncturel déjà indiqués. Si on l'envisage à long terme , elle ne saurait justifier le maintien du "conditionnement " car la dimension du marché devient alors une variable et non pas une donnée (2).

(I) - Comme le signale D. Barbosa , l' " exiguïté du marché intérieur " constitue le prétexte officiel pour le maintien du " lemme quasi axiomatique de la production protégée " (Daniel Barbosa , Novos rumos da politica econômica , op. cit. , p. I6).

(2) - Notons la similitude qu'il peut y avoir entre la justification du " conditionnement " et la justification du sous-développement en fonction de l'exiguïté du marché intérieur : " la faiblesse du marché intérieur constitue un obstacle général au développement " (Ragnar Nurkse , Les problèmes de la formation du capital dans les pays sous-développés , Cujas , Paris , I968 pp. II-I8).

En fait , si l'on considère l'espace économique global du Portugal (métropole et colonies) et ses potentialités non exploitées , on peut penser que le marché national portugais virtuel est tout à fait immense. Comme alternative à la politique restrictive adoptée,le Portugal aurait pu se lancer , dans le cadre de l'autarcie relative des années de la crise , dans un processus d'accumulation autonome et de développement pratiqué à l'échelle de tout son espace économique (I).

Ce processus aurait pu prendre la forme initiale de la substitution aux importations , " modèle " suivi à cette époque par certains pays latino-américains , et il aurait pu être poursuivi et dépassé par le passage à des formes postérieures et supérieures d'accumulation dans le sens de l'industrialisation. Dans cette perspective(de développement), l'Etat , non seulement n'aurait pas dû prendre les mesures de blocage de la dynamique industrielle représentées par le " conditionnement " mais, au contraire , il aurait dû stimuler et déclencher lui-même l' accumulation.

Or , on invoque l'étroitesse du marché intérieur portugais comme une donnée définitive , sans avoir cherché à le développer et sans admettre la possibilité de ce développement. Si l'on considère les potentialités de l'espace économique portugais indiquées ci-dessus et si l'on pense que le développement du marché est un processus historique et non pas une donnée de la nature , on s'aperçoit que ce qui manquait réellement au Portugal lors de l'adoption du " conditionnement " industriel , c'était moins un marché vaste que la volonté et les forces de développement de ce marché.

(I) - Cette possibilité est, d'ailleurs, expressément considérée comme un atout d'une grande importance de l'économie portugaise par la Chambre Corporative quand l'idée du développement économique se présente à l'ordre du jour , à la fin des années I950, devant la nécessité de suivre le mouvement d'intégration économique en Europe (cf. Parecer da Câmara Corporativa sobre a convenção que institui a Associação Europeia de Comércio Livre , in Portugal e a cooperação Económica Europeia , AIP , Lisboa, I960 , p. 89).

Il nous reste ainsi à chercher les raisons définitives du " conditionnement " , non pas dans les lacunes du marché intérieur , mais dans les éléments qui le composent . C'est ce que nous allons faire dans les points suivants où nous aborderons cette politique en fonction de ses effets au niveau du secteur industriel et au niveau global.

3.I.4. - Le " conditionnement " , le profit et le monopole .

A)- Le " conditionnement " et les disparités sectorielles des taux de profit .

" Toute une partie de la stratégie des firmes vise à conquérir un pouvoir de monopole qui leur permette de créer et de maintenir des rentes " , écrit J.M. Chevalier (I). Or , nous allons voir que l'un des principaux résultats du " conditionnement " industriel est précisément la création de situations de monopole donnant lieu à ces rentes.

En fait , le fonctionnement du " conditionnement " se traduit par l'existence de barrières à l'entrée de nouveaux concurrents dans les branches déjà existantes , protégeant ainsi les industriels qui y sont déjà installés. Comme l'écrit P. de Almeida , " le " conditionnement " industriel défend le " statu quo " (dans le cadre)d'une stratégie préventive , en dressant des barrières à la libre entrée d'entreprises potentiellement concurrentes " (2) . Cette politique accorde ainsi une réserve

---

(I) - Jean-Marie Chevalier , L'économie industrielle en question, Colmann-Lévy , Paris , I977 , p. I47.

(2) - Pinto de Almeida , op. cit. , p. 20.

de marché aux entreprises installées dans la branche , les laissant à l'abri de la " concurrence des capitaux " (I).

P. de Moura décrit cet effet du " conditionnement " dans les termes suivants : " (le régime du " conditionnement") accorde aux entreprises déjà existantes le droit de contester n'importe quelle nouvelle demande d'installation , sous prétexte qu'il y a déjà dans le pays une capacité (de production) suffisante et que la nouvelle entrée (d'un concurrent)(sic) se traduirait par un gaspillage de capitaux , un étranglement dans l'approvisionnement en matières - premières et un dépérissement des prix au détriment de la qualité " . L'Etat , qui doit décider sur les demandes en question , aurait ainsi de la " difficulté à résister à une argumentation de ce type , d'autant plus qu'elle provient d'entreprises puissantes " , ajoute l'auteur (2).

Si l'on part d'une situation où la circulation des capitaux est libre d'une branche à l'autre , c'est-à-dire , si la concurrence joue à plein , le capital se déplace du secteur à faible taux de profit vers celui qui offre un taux de profit plus élevé, jusqu'à ce que , à travers ce mouvement on aboutisse à la péréquation des taux de profits des diverses branches. L'avantage dont disposent les capitalistes installés dans la branche à taux de profit plus élevé va alors disparaître , car l'arrivée de nouveaux producteurs va se traduire par une diminution du taux de profit de la branche (3).

Ce taux va , en fait , s'abaisser jusqu'au niveau de taux " moyen " ou il va même descendre au-dessous de ce dernier

---

(I) - Cf. Rolande Borelly , Les disparités sectorielles des taux de profit , PUG , Grenoble , I975.

(2) - F. Pereira de Moura , Por onde vai a economia Portuguesa?, Seara Nova , Lisboa , I974 , p. 3I.

(3) - On raisonne ici à partir d'un taux de profit unique pour la branche. Cette hypothèse ne correspond évidemment pas à la réalité concrète du fonctionnement du capitalisme , mais elle a ici un but purement méthodologique.

niveau , car l'arrivée d'une foule de nouveaux producteurs dans la branche peut provoquer une crise (chute du taux de profit) due à la suraccumulation et à la surproduction. On peut comprendre ainsi sans difficulté que certaines industries cherchent à s'isoler de la concurrence des capitaux pour pouvoir maintenir durablement un taux de profit supérieur au taux de profit " moyen " de l'ensemble des branches.

La situation de monopole (plus précisément , d'oligopole si la branche est composée par plus d'une entreprise) créée par le " conditionnement " va ainsi permettre l'obtention d' un surprofit (une rente institutionnelle ou rente de monopole) aux entreprises installées dans les branches à taux de profit plus élevé (I). Il présente ainsi un intérêt évident pour ces entreprises et il va protéger aussi bien les unités les mieux placées à l'intérieur de la branche que les moins bien placées (2). Il peut ainsi expliquer la survie d'une foule de petites unités au Portugal (3) possédant des conditions techniques

---

(I) - A. de Sousa parle de ce surprofit comme étant un " impôt" imposé par les firmes privées à la société , (cf. Alfredo de Sousa, O desenvolvimento econômico e social português ; reflexão critica , in O desenvolvimento em Portugal : aspectos sociais e institucionais (A. Sedas Nunes), GIS, Lisboa, I97I, pp. 78 et 93).

(2) - La formation des prix serait faite dans les conditions suivantes , selon P. de Almeida : " Tout amène à croire (...) que les prix de l'industrie nationale se forment à travers un marché où coexistent des régimes d'exclusif , des monopoles de droit et de fait , des monopoles partiels , des oligopoles, des prix fixés, etc..., et que la concurrence qui reste ne semble pas être déterminante de la formation des prix dans la plupart des secteurs " (Pinto de Almeida , op. cit. , p. 42).

(3) - L'analyse de la structure des unités industrielles montre, en effet , que cette structure est très atomisée et qu'un véritable processus de concentration n'a eu lieu qu'à partir de la deuxième moitié des années 60 . D'autre part , l'analyse des forces productives montre que le niveau technologique de l'industrie portugaise est extrêmement bas (cf. Annexe).

arriérées (I) .

B) - Le " conditionnement " et la nature du monopole au Portugal .

Toutefois , une distinction doit être faite entre la situation de monopole à laquelle donne lieu le " conditionnement " industriel et la notion courante de monopole , distinction à partir de laquelle on peut appréhender l'un des principaux aspects de la spécificité du capitalisme portugais .

En fait , la notion de monopole se trouve couramment associée au phénomène de la concentration et de la centralisation du capital . Cette association correspond certainement à la réalité des pays capitalistes avancés , mais elle ne correspond pas à la réalité portugaise .

En rigueur , concentration et monopole sont deux phénomènes distincts . R. Borrelly en marque les différences , à propos du contenu de la notion de concurrence , dans les termes suivants : " (il s'en déduit immédiatement) une différence radicale entre le monopole défini comme l'existence d'un producteur unique dans une industrie et les monopoles , ces grandes

---

(I) - Se faisant l'écho de cette double protection , le Ministre de l'Economie Correia de Oliveira affirme en I966 : " Nous avons consenti à , et assuré , directement ou indirectement , une rentabilité à l'investissement industriel à un tel niveau qu'elle a permis (I-) aux entrepreneurs vraiment capables , non seulement de réaliser un progrès remarquable et de créer de nouvelles sources de richesse industrielle , mais aussi de financer ce progrès et cette croissance , en grande partie , grâce aux profits réinvestis . (2-) Aux entrepreneurs qui n'ont voulu progresser que très lentement , ou pas du tout , cette protection leur a permis aussi , dans la généralité des cas , de survivre jusqu'à aujourd'hui en tant qu'industriels , sans jamais avoir perdu la possibilité de vivre avec une certaine aisance et même de construire leurs immeubles pour louer " (Correia de Oliveira , interview au " Diário de Lisboa", IO et II août I966 , Edition du Ministère de l'Economie , p. 27) .

entreprises qui disposent d'un pouvoir de monopole " (I).

Or , ce que montre la réalité au Portugal , c'est que les situations de monopole , au lieu de découler de l'agrandissement et de la modernisation de l'entreprise , se trouvent plutôt liées à une protection juridique de l'Etat . Le pouvoir de monopole , qui est le résultat du fonctionnement de la concurrence en économie " libérale " , se trouve ici remplacé par le monopole juridique , lequel produit des effets immédiats analogues pour les entreprises qui en bénéficient . Si l'on reprend la distinction faite par A. Jacquemin , on peut dire que le monopole dont bénéficient les industriels portugais découle davantage de leur " pouvoir économique hors marché " , lequel provient de leurs rapports privilégiés avec le pouvoir politique , que de leur " pouvoir économique de marché " (2).

Cette situation de l'existence du monopole sans concentration (3) constitue ainsi un trait spécifique du capitalisme portugais (4) . A cette association se trouve lié un " modè-

---

(I) - R. Borrelly , les disparités sectorielles des taux de profit , op. cit. , p. 3I .

(2) - Cf. J.M. Chevalier , op. cit. , p. I48 .

(3) - Notons que le " conditionnement " non seulement sanctionne l'inexistence de la concentration , créant une forme de fonctionnement de l'industrie sur cette base , mais il fonctionne lui-même contre la tendance à la concentration , notamment par le blocage de la modernisation technique qu'il provoque à l'intérieur de la branche .

(4) - Pour éviter une image caricaturale du capitalisme portugais , précisons que la concentration à laquelle nous faisons allusion est celle qu'ont connue les autres capitalismes occidentaux , laquelle est le fruit de la modernisation technique dans un contexte de concurrence . Naturellement , les unités industrielles portugaises ne sont pas toutes de même taille , mais les disparités existantes , par leur contenu et par leur dimension , ne permettent pas de parler d'un processus de concentration .

le " d'intervention de l'Etat également spécifique dont il importe de marquer les caractères.

3.I.5. - Le " conditionnement " , le rôle de l'Etat et la crise .

A) - Le " conditionnement " , procédure de régulation par l'Etat et indice de l'hégémonie étatique.

Toute économie en fonctionnement " normal " a ses formes de régulation (propres ou extérieures) (I), lesquelles se trouvent intimement liées à la manière concrète dont fonctionne la concurrence au sein de l'économie en question. Plus rigoureusement , on peut dire que la nature et les modalités de la régulation économique dépendent de l'état des rapports sociaux et, en particulier , du niveau atteint par la concentration et

---

(I) - Le terme " régulation " est employé souvent , dans un sens keynésien , comme (l'action en vue de) la réalisation du niveau d'équilibre de plein-emploi ou , dans un sens plus général, comme le respect de certaines conditions globales du fonctionnement de l'économie (plein-emploi , stabilité des prix, croissance équilibrée des secteurs ou des régions , équilibre extérieur, etc...- cf. Xavier Cireffe , Introduction à Economie Publique , recueil de textes, Economica , Paris, I978, p.XVIII). Toutefois , dans une acception plus rigoureuse, la régulation peut être entendue comme l'ajustement entre les structures de la production et les structures du besoin social (cf. G. Canguilhem, Enciclopaedia Universalis , art. Régulation) . La régulation constitue ainsi le moyen par lequel se trouvent assurées les conditions de la réalisation du profit au niveau jugé " normal " , compte tenu des caractéristiques d'ensemble de l'environnement économique et social.

la centralisation du capital (I).

En fonction des conditions existantes au sein de l'économie portugaise , on peut soutenir les trois propositions suivantes :

I)- cette économie possède les conditions d'une régulation autonome .

2)- Le " conditionnement " industriel constitue un moyen central de cette régulation et assure lui-même son autonomie .

3)- l'Etat joue un rôle essentiel dans la régulation économique à travers le " conditionnement " industriel et occupe de ce fait une place dominante au sein de la société portugaise .

La première proposition nous semble confirmée par les deux éléments suivants du fonctionnement de l'économie portugaise . D'une part , l'existence d'un mécanisme efficace de protection de la concurrence extérieure (la protection douanière dont nous avons décrit le contenu et l'inclusion dans le " conditionnement " intérieur d'une clause restrictive de l'implantation des capitaux étrangers). D'autre part , l'existence de procédures de régulation internes spécifiques et efficaces.

Le " conditionnement " industriel constitue précisément l'une de ces procédures (deuxième proposition). Nous avons vu qu'il empêche le fonctionnement " normal " des mécanismes du marché et qu'il configure un type particulier de concurrence : le monopole sans concentration . Dans la mesure où il bloque le fonctionnement de type classique des lois de la concurrence , il empêche que la régulation s'exerce par l'intermédiaire du fonctionnement de ces lois (2).

(I) - Cf. Destanne de Bernis, Les firmes transnationales et la crise,in L'occident en désarroi; ruptures d'un système économique , Dunod, Paris, I978, p. I08.

(2) - Comme nous l'avons vu , il bloque le fonctionnement de la loi de tendance à l'égalisation des taux de profit , laquelle constitue un moyen central de régulation du système capitaliste en régime de concurrence (cf. Rolande Borrelly , op. cit. , p. 79).

Toutefois ,l'intervention du " conditionnement " n'est pas de nature à déstabiliser le système économique mais , au contraire , il assure une forme particulière de stabilisation et de maintien de la cohérence de ce système . Le " conditionnement " impose en fait , de façon rigide , l'ajustement entre les structures de la production et les structures du besoin social.

Il fonctionne dans le sens de régler l'accumulation et la production selon des proportions harmonieuses et en fonction du pouvoir d'achat existant. On peut dire qu'il assure la régulation d'une manière spécifique dans la mesure où il donne lieu à une situation statique (I) tandis que la situation " normale " des capitalismes avancés se caractérise par une régulation en dynamique.

Les effets de son fonctionnement semblent toutefois avoir la même nature que les effets des procédures de régulation dans les capitalismes avancés : le " conditionnement " assure la création et le maintien des conditions de la réalisation du profit capitaliste dans les conditions concrètes de la société portugaise et il constitue le moyen principal de la réalisation de ces conditions. Il peut ainsi être considéré comme l'une des principales procédures sociales de régulation et comme un instrument et un indice de l'autonomie de cette régulation.

Considérant d'autre part (troisième proposition) que le " conditionnement " est un instrument de l'intervention de l' Etat et l'un des principaux instruments de cette intervention , il va placer l'Etat au centre de la problématique théorique du fonctionnement de l'économie portugaise.

(I) - Notons que le " conditionnement " exerce une action restrictive sur la production (limitation de l'offre) et simultanément l'Etat exerce également , par divers moyens , une action répressive sur le développement des besoins (limitation de la demande). Le discours du régime analysé au chapitre I constitue une illustration , au plan global , de cette dernière action et la politique financière analysée au chapitre II en constitue un aspect particulier.

Par son intermédiaire , l'Etat va , en fait , exercer une action décisive sur l'accumulation et sur le fonctionnement global de l'économie ; il va exercer la fonction de régulation que le " conditionnement " permet d'exercer. Dans la mesure où le " conditionnement " est mis en place par l'Etat et actionné par lui , et , dans la mesure où l'efficacité de son fonctionnement suppose l'existence d'un certain degré d'autonomie de l' administration , on peut dire que l'Etat va diriger lui-même d' en haut la vie économique . Il occupe ainsi une place hégémonique au sein de la société portugaise.

Toutefois - et nous allons trouver une nouvelle particularité du capitalisme portugais - l'interventionnisme de l'Etat s'exerce par la voie réglementaire et non pas (ou moins) par la voie économique. L'action de l'Etat portugais devient ainsi spécifique à deux niveaux.

D'une part , elle emprunte la forme caractéristique de l'Etat " libéral " , dont l'influence sur le fonctionnement de l'économie est jugée limitée (Etat"non-interventionniste "), mais ses effets ont une importance décisive au niveau économique . Etant ainsi formellement de type classique, l'action de l' Etat portugais est réellement foncièrement différente de celle de l'Etat capitaliste du XIXème siècle : elle configure un véritable interventionnisme économique.

D'autre part , elle possède une portée d'une importance identique à l'action de l'Etat dans le capitalisme contemporain (I) , mais , contrairement , à la voie prédominante de l'intervention de cet Etat (la voie économique) , l'action de l'Etat portugais emprunte la voie juridique. Etant ainsi interventionniste comme l'Etat du capitalisme avancé , l'Etat portugais exerce toutefois son interventionnisme de manière différente.

(I) - Sur l'évolution historique des fonctions de l'Etat capitaliste dans les économies occidentales (actuellement développées), cf. Elisabeth Vessilier , Economie Publique, Masson , Paris , I977 , pp. 8-I0 et 73 - II8 .

Cette particularité de l'action de l'Etat portugais ne constitue aucune aberration historique , contrairement à ce que pourrait affirmer l'observateur qui se limite à transposer les schémas extérieurs , mais elle semble correspondre à la spécificité du capitalisme portugais . Ce capitalisme n'est pas celui du XIXème siècle comme semblaient le préférer certains dirigeants politiques , et il n'est pas " en retard " comme le pensent certains observateurs.

Ce n'est pas non plus un capitalisme de même type des capitalismes avancés , mais il est aussi contemporain que ces derniers. C'est un capitalisme spécifique qui fonctionne dans des conditions historiques concrètes. Les capitalistes portugais ne présentent à nos yeux aucune tare spéciale . Au contraire , ils manifestent le comportement universel du capitaliste - la recherche du profit - dans les conditions qui sont les leurs. L'Etat , lui , assure les conditions générales de la réalisation de ce profit , devant pour cela " interpréter " correctement les conditions existantes.

B)- Le " conditionnement " , dispositif anti-crise.

Vu sous un autre angle , l'interventionnisme de l'Etat portugais va fonctionner comme un dispositif anti-crise et , encore ici , il constitue une solution particulière à un problème universel du capitalisme.

Quand on pense en fait à l'importance des crises dans l'histoire du système capitaliste (I) et à leur fréquence (2), et au fait même que l'adoption de la politique du " conditionne-

---

(I) - " Elles ont marqué toute l'histoire du système capitaliste " , écrit J. Attali (Le concept de crise en théorie économique : l'ordre par le bruit, in L'occident en désarroi , ruptures d'un système économique , op. cit. , p. 27).

(2) - On en enregistre une quinzaine entre I780 et I950 (cf. J. Attali , op. cit. , p. 27).

ment " industriel a été justifiée officiellement comme mesure de protection contre les effets de la grande crise des années I930 , on comprend facilement l'importance cruciale de cette forme d'intervention de l'Etat dans l'économie au Portugal si l'on considère qu'elle va constituer précisément un instrument puissant et efficace de lutte contre la crise et de prévention de son apparition .

Dans la mesure où le propre de l'accumulation capitaliste , en régime de concurrence , est de se dérouler en l'absence de toute coordination des décisions d'investissement , "toute période d'expansion , reposant sur l'espérance d'importants profits liés au développement d'une ou plusieurs industries motrices , tend nécessairement à terme vers la sur-accumulation (sic) de capital et la surproduction par rapport à la demande effective (sic) , lesquelles vont entraîner une chute du taux de profit et , partant , " crise " (sic) ,retournement de la conjoncture et dépression " , écrivent P. Dockès et B. Rosier qui ajoutent : (dans ces conditions) " c'est donc de crise des conditions mêmes de production et de réalisation de la plus-value (rupture entre production et circulation) (sic) qu'il s'agit " (I).

Or , dans la mesure où les capitalistes portugais ne sont pas soumis aux lois de la concurrence et où ils n'ont donc pas besoin d'accumuler constamment pour maintenir leurs profits (ceux-ci étant sauvegardés par le " conditionnement ") , ils ne courent pas le risque de la sur-accumulation et de la surproduction , restant ainsi à l'abri de la crise. Le " conditionnement " fonctionne ainsi en quelque sorte comme une " planification " de l'activité économique qui rationalise le comportement des capitalistes.

Si l'on fait toutefois , avec D. de Bernis , la distinction entre la " crise " et la " grande crise " , la première correspondant aux " fluctuations courtes " de l'activité écono-

---

(I) - P. Dockès et B. Rosier , Crise et transformation du capitalisme , in L'occident en désarroi , op. cit. , p. 5.

mique et étant elle-même " un élément du système global de régulation " , la seconde correspondant aux " fluctuations géantes" (I. Prigogyne) et étant liée à la " rupture des procédures de régulation " (I) , on peut considérer que le " conditionnement " portugais constitue , plus rigoureusement , un moyen d'échapper aux " crises " mais non pas à la"grande crise " . En effet , le " conditionnement " règle l'accumulation mais il n'est pas lui-même à l'abri d'une rupture et d'une élimination (2).

Dans la mesure , d'autre part , où le " conditionnement " constitue une forme d'intervention de l'Etat dans la vie économique et est lui-même une procédure de régulation par l'Etat , la " rupture des procédures de régulation " au Portugal va se traduire directement par une crise de l'Etat. La crise du système sera ainsi plus générale : elle assume un caractère directement économique , politique et idéologique (3).

3.I.6.- Le " conditionnement " et l'atrophie du secteur industriel .

Si l'on accepte que l'analyse précédente peut expliquer le fonctionnement du " conditionnement " industriel au niveau des industries déjà existantes , un problème reste toutefois ouvert , auquel il importe de donner une réponse : pourquoi cette politique limite-t-elle aussi la création de nouvelles industries et , par ce biais , l'élargissement du secteur indus-

---

(I) - G. Destanne de Bernis, Les firmes transnationales et la crise, in L'occident en désarroi, op. cit. , pp. I05 et I08 .
(2) - Nous verrons, au contraire, dans les chapitres suivants et surtout au chapitre V qu'il va être sapé peu à peu par l'internationalisation de l'économie et par l'émergence de nouvelles formes d'accumulation et d'une nouvelle politique économique.
(3) - Nous verrons en effet dans les chapitres suivants et en particulier au chapitre V que la rupture de la régualtion interne , la mise en échec du " conditionnement " et la " crise " de l'Etat vont de pair.

triel ?

En fait , on peut comprendre que les industriels déjà installés cherchent les meilleures conditions de la rentabilisation de leurs capitaux (aspect analysé précédemment) , mais pourquoi acceptent-ils (ou veulent-ils) la limitation du nombre d'industries , laquelle va se traduire par une limitation des occasions de faire du profit ? (I).

Cet aspect du " conditionnement " industriel est probablement le point le plus spécifique de cette politique et le plus difficile à expliquer . Il y a certainement de puissants facteurs psychologiques liés à l'idéologie ruraliste des principaux responsables politiques et liés aux conceptions de vie d' un bon nombre des industriels portugais qui ont joué de manière autonome dans le sens du maintien du pays dans un état peu " industrialisé " (2).

Toutefois , il y a aussi des raisons d'ordre économique , liées aux structures économiques et sociales qui peuvent expliquer l'atrophie du secteur industriel liée au fonctionnement du " conditionnement " . Ce sont ces raisons que la suite de l'analyse cherchera à dégager.

Nous aborderons dans un premier point((A) -) le blocage de l'élargissement du secteur industriel dans l'optique du capital industriel déjà formé et dans l'optique du capital commercial. Dans un deuxième point((B)-) , nous aborderons le " conditionnement " industriel (y compris le thème de la création de nouvelles industries) dans la perspective de la structure agraire traditionnelle et des forces économiques et sociales qui se

---

(I) - La création de nouvelles industries va être le thème prédominant de la polémique créée autour du " conditionnement " après la 2ème guerre mondiale.

(2) - Rappelons que l'idéologie dominante (cf. chapitre I) conjurait l'industrialisation selon le " modèle " des pays occidentaux et refusait le développement qui lui est lié . Ajoutons que l'instance idéologique joue un rôle central dans la reproduction des rapports sociaux et l'action idéologique s'exerce de manière assez efficace.

rattachent à cette structure. Cette analyse nous conduira à l' examen de la politique agricole , après lequel la compréhension du rôle du " conditionnement " industriel deviendra plus facile.

A)- Le " conditionnement " des nouvelles industries.

On peut envisager les restrictions faites par le " conditionnement " industriel à la création de nouvelles industries, nous situant , d'abord , dans la perspective du capital commercial d'import - export.

Dans la mesure où il existe une demande intérieure de biens de consommation et de biens de production non satisfaite par la production locale , l'intérêt du capital d'import-export est de maintenir cette demande (si possible , de l'augmenter), la stagnation de l'offre intérieure étant précisément l'un des moyens de ce maintien . Nous avons vu que cette demande satisfaite par l'importation existe en fait (cf. Annexe) , et on peut penser que l'importance du capital commercial au Portugal , notamment et surtout le capital d'import - export , est assez grande (cf. aussi Annexe) (I).

Par rapport au capital industriel proprement dit , on peut trouver au moins quatre types d'explication pour son action de freinage des nouvelles industries. Premièrement , on ne peut pas écarter complètement l'idée d'une concurrence pure et simple que les nouvelles industries viennent faire aux industries déjà

(I) - Une illustration claire du poids économique et politique de ce capital est le fait que , quand la Sidérurgie Nationale a, finalement (après un long processus de luttes et de négociations concernant sa création) commencé à fonctionner en I962, elle a réalisé un volume de ventes inférieur à la moitié de ce qui était prévu la première année , à cause de la concurrence de l'acier importé, et elle a dû continuer à subir cette concurrence par la suite. Ceci est d'autant plus frappant et symptomatique de l'importance du capital d'import-export que le " patron " de la sidérurgie portugaise est le deuxième " homme - fort " du capitalisme portugais , l'industriel Antônio Champalimaud.

existantes. La production de succédanés des produits déjà existants est l'un des aspects importants des stratégies industrielles du capitalisme moderne. L'adoption de cette stratégie par les nouveaux capitaux qui se forment au Portugal peut se trouver liée aux deux raisons suivantes.

D'une part , étant donné le caractère obsolète des équipements et des techniques au Portugal et l'ancienneté du type et la médiocrité de la qualité des produits fabriqués , on peut penser qu'il existe un vaste champ de possibilités d'apparition de produits succédanés.

D'autre part , dans la mesure où il est beaucoup plus difficile de constituer un nouveau marché , pour un nouveau produit , que de s'installer sur le marché d'un produit déjà demandé , les nouveaux capitaux , indépendamment des autres conditions qui jouent sur le taux de profit , porteront leur choix naturellement sur la dernière solution.

Deuxièmement , à l'égard du contrôle et du bénéfice de l'action de l'Etat , il est relativement clair que les nouvelles industries viennent ici faire " concurrence " aux industries anciennes. Si l'on considère notamment que la construction de nouvelles infrastructures par l'Etat devient nécessaire en toute probabilité pour donner une viabilité économique aux nouveaux investissements par la production d'économies externes, on s'aperçoit que cela peut porter atteinte à l'ancien capital , par deux voies.

Au plan financier de l'Etat , d'abord , car les dépenses que l'Etat doit faire peuvent impliquer une modification de la " discipline " budgétaire de l'Etat, laquelle constitue , comme on l'a vu (cf. chapitre II) , un facteur important de la stabilité et de la survie des capitaux existants.

Au niveau économique , ensuite , dans la mesure où la construction d'une nouvelle infrastructure peut déclencher un processus d'accumulation cumulatif qui peut rapidement devenir incontrôlable par les anciennes forces économiques (I). Ce pro-

---

(I) - Ferreira do Amaral , qui fut pendant de très longues années l'un des responsables de la politique industrielle (Directeur Général des Services Industriels de I940 à I970) et qui, notons-le, ne peut pas être soupçonné de sympathies spéciales pour la création de nouvelles industries, même si son nom y est

(v. suite , p. suivante)

cessus peut avoir notamment pour conséquence le déblocage de l' ensemble des mécanismes du marché , finissant par remettre en cause directement les intérêts déjà constitués et institués. Un regain de force de la concurrence et une élimination des privilèges traditionnels peuvent compter parmi ces conséquences.

Troisièmement , l'importance financière des nouveaux investissements et la complexité (modernité) des techniques incorporées peuvent impliquer un recours au capital étranger. Cela peut avoir lieu soit à travers la participation directe de ce capital à l'investissement soit à travers l'importation de technologie . Cette participation du capital étranger peut être d' autant plus nécessaire qu'il est à prévoir qu'une partie importante des nouvelles productions doive être écoulée sur le marché extérieur, impliquant le passage par des circuits de commercialisation que le capital portugais ne contrôle pas. Or , cette ouverture au capital étranger présente plusieurs inconvénients pour l'ancien capital national.

D'une part , la présence de capitaux étrangers est, par règle , incompatible avec l'inexistence de concurrence sur le plan intérieur. Ouvrir les nouvelles branches de l'économie à ces capitaux se traduirait ainsi inévitablement , tôt ou tard, plus ou moins fortement , par l'ouverture des branches déjà existantes. La présence du capital étranger vient ainsi forcer l'ouverture de ces branches à la concurrence, cela se traduisant par l'élimination des privilèges dont disposait l'ancien capital.

D'autre part , il est difficile de concevoir que le capital étranger se contente d'une participation limitée en volume (" contingentée"). Une fois la " porte " ouverte, elle le restera , le processus pouvant être cumulatif.

Par ailleurs , cette participation du capital étranger

(suite de la note (I) , p. précéd.)
parfois associé à tort, constatait précisément en I966 que les infrastructures déjà existantes dans le pays pouvaient justifier la réalisation de nouveaux investissements. En tout cas, soulignait-il , il n'y avait pas de raison pour la construction de nouvelles infrastructures (cf. Ferreira do Amaral, A Industrialização em Portugal , Lisboa , I966 , p. 34).

constitue une source directe de dépendance , constituant un précédent dangereux pour une bourgeoisie qui trouve dans l'autarcie l'un des principaux moyens de survie. L'ouverture au capital étranger , en se répercutant directement sur l'Etat va peser lourdement sur l'efficacité de son action protectrice des forces traditionnelles (I). Enfin, on peut considérer que cette participation est porteuse d'un " effet de dimension " qui risque d'aggraver les conséquences économiques et financières des nouveaux investissements analysés précédemment à propos des infrastructures. Le risque de débordement du cadre du pouvoir (et des pouvoirs) institué (s) augmente ainsi.

Quatrièmement , on peut considérer que la création de nouvelles industries va provoquer une modification des conditions du jeu de l'offre et de la demande sur le marché du travail et sur le marché financier , marchés sur lesquels les nouveaux capitalistes vont faire concurrence aux anciens.

Dans la mesure où , sur le premier marché , la modification en cause peut se traduire par un renchérissement de la main-d'oeuvre et par une rareté absolue de la main-d'oeuvre qualifiée , il est certain que les anciens capitalistes ont de quoi s'opposer à la création de nouvelles industries. Ceci est d'autant plus vrai que la faiblesse des coûts salariaux a un poids très lourd dans le maintien du profit à un niveau élevé dans une industrie caractérisée par la prédominance des techniques labour-intensive.

Sur le marché financier , d'un autre côté , la concurrence des nouveaux capitalistes peut se traduire par un renchérissement du crédit , provoquant sur le taux de profit un effet analogue à celui du renchérissement de la main-d'oeuvre. Les an-

---

(I)- Avoir les " mains libres " vis-à-vis de tout engagement financier , notamment et surtout par rapport à l'étranger, était l'un des principes de base de la politique financière de l'Etat, comme nous l'avons vu (cf. chapitre II). Or , les capitaux étrangers , une fois " appelés " à venir s'investir dans le pays, exigent en toute"légitimité " une rentabilisation qu'il incombe à l'Etat d'assurer.

ciens capitalistes se trouvent ainsi confrontés au problème de la concurrence et à la nécessité de l'innovation et du risque , problème et nécessité qu'ils peuvent éviter en dressant des barrières à la création de nouvelles industries.

B)- Le " conditionnement " industriel et la structure agraire traditionnelle .

On peut envisager maintenant l'action d'atrophie du secteur industriel exercée par le " conditionnement " en nous plaçant dans la perspective de la structure agraire traditionnelle et des forces qui lui sont rattachées. Nous essaierons d'établir ici de manière logique , et comme hypothèse à démontrer par la suite , que le " conditionnement " industriel , dans la mesure où il bloque le développement de l'industrie , en profondeur (au niveau des industries déjà existantes) et en largeur (au niveau de la création de nouvelles industries) fonctionne aussi (outre la protection accordée au capital industriel déjà constitué) comme un moyen de protection aux intérêts des forces économiques traditionnelles liées à la terre.

Dans le point suivant (3.2.) , en examinant la politique globale de protection à ces intérêts mise en oeuvre par l' Etat , nous serons en mesure de mieux comprendre le fonctionnement du " conditionnement " à ce dernier niveau. L'examen de cette dernière politique et les enseignements qu'il peut apporter nous permettront de confirmer la validité empirique de l'hypothèse construite ici du fonctionnement du " conditionnement " industriel dans le sens du maintien de la structure agraire traditionnelle et de la protection aux forces liées à cette structure.

Nous avons vu (cf. chapitre I) que l'un des principes de la doctrine construite par Salazar était de ne pas laisser " libérer les facteurs du déséquilibre entre l'agriculture et l'industrie ". Par ailleurs , il parlait des effets d' " auto-destruction " provoqués par la concurrence quand elle joue librement. En fait , ces deux idées sont liées : la concurrence à l'intérieur de l'industrie s'étend inévitablement à tous les

secteurs qui entretiennent un rapport économique avec elle, dont l'agriculture. Le processus de concurrence , dans la mesure où il mène à la concentration et à l'augmentation de la puissance économique des unités concentrées , et dans la mesure où il se traduit par un élargissement progressif du secteur industriel , se traduit ainsi par un " déséquilibre " entre ces unités et le secteur où elles sont installées et les autres secteurs de l'économie. La base économique de reproduction des classes sociales appartenant à ces autres secteurs (rente foncière , profit agricole , profit commercial ...) va se trouver ainsi affectée par une inégalité de pouvoir sur le marché. Voyons de plus près ces conséquences au niveau de la sphère agricole.

Dans la mesure où le développement industriel a des besoins concrets d'approvisionnement en produits agricoles , d'écoulement de certains produits au niveau de l'agriculture et de recrutement de main-d'oeuvre libérée du secteur agricole , on peut comprendre facilement que ce développement implique généralement la mise en oeuvre d'une réforme agraire. Il est difficile de concevoir , en fait , que l'augmentation de la production agricole , la spécialisation de l'agriculture , l'augmentation de la productivité en vue de libérer de la main-d'oeuvre , l'accroissement du salaire agricole et la constitution d'un marché pour les produits industriels , impliqués par le développement de l'industrie , puissent avoir lieu dans le cadre des structures agraires traditionnelles , notamment la structure de la propriété.

Ce n'est évidemment pas par hasard que , quand le problème d'une réforme agraire se posera à la fin des années I950 dans le cadre du II Plan et du projet de développement industriel qu'il contient (cf. chapitre IV) , les forces liées aux structures latifundistes que ce projet mettait en cause resserrent les rangs et réussissent à empêcher que cette réforme n'ait lieu. Encore plus , ce sera la première et la dernière fois que l'on parlera d'une réforme agraire au Portugal , à l'intérieur du régime.

Ce n'est pas non plus par mauvaise volonté vis-à-vis du développement de l'industrie que , quand on adoptera une nouvelle loi de développement de l'industrie en I945 (cf. chapitre IV) , remettant en cause le " conditionnement " pratiqué jusqu'

alors , un certain nombre de députés , porte-parole habituels des intérêts agrariens , se sont vivement insurgés contre cette loi , présentant à l'Assemblée Nationale un réquisitoire long et systématique contre la loi en question mettant en avant tous les inconvénients de la concentration industrielle à laquelle elle allait donner lieu. Ces inconvénients étaient tous liés à la domination de la sphère agricole par la sphère industrielle que l' application de la loi allait impliquer (cf. chapitre IV)

Par ailleurs , dans la mesure où le développement de l'industrie implique la participation de l'Etat , notamment à travers la réalisation de dépenses , ce développement va se traduire par un alourdissement de la ponction fiscale pour procurer à l'Etat les recettes nécessaires aux dépenses en question . Il est inévitable que cet alourdissement de la fiscalité frappe spécialement les propriétaires fonciers car , non seulement l'importance de leurs revenus constitue une bonne source de ressources pour l'Etat , mais il s'agit encore d'une classe hostile au développement industriel à qui l'on peut , politiquement , faire payer les coûts de ce développement.

Nous avons vu (cf. chapitre II) que , même en l'absence d'une réforme agraire ou d'une politique fiscale qui frappe spécialement les revenus des propriétaires fonciers ou du capitalisme agraire , la bourgeoisie agraire réagit très violemment à toute augmentation des impôts. En fait , non seulement son intérêt est de ne pas laisser augmenter la charge fiscale sur ses revenus , mais elle a effectivement les moyens de ne pas laisser augmenter cette charge.

On s'aperçoit ainsi que la protection de la bourgeoisie industrielle à travers le " conditionnement " , peut fonctionner aussi comme une protection de la bourgeoisie agraire. L' intérêt de cette bourgeoisie est réellement de " ne pas laisser libérer les facteurs du déséquilibre entre l'agriculture et l'industrie " , pour qu'une inégalité des pouvoirs et une menace à ses privilèges ne surgissent pas. Or , le " conditionnement " industriel , dans la mesure où il constitue un frein au développement de l'industrie et où il représente une limite à la puis-

sance du capital industriel , intéresse aussi bien les capitalistes de l'industrie qui bénéficient de surprofits à son ombre , que la bourgeoisie agraire qui voit ainsi maintenues et protégées les conditions de la formation de ses revenus (I).

Il devient ainsi logique (ce qui pour certains peut paraître aberrant) que Salazar , le premier responsable de la politique du " conditionnement " et de son corollaire au niveau de l'agriculture (la protection de la bourgeoisie agraire , cf. 3.2. ci-après) , condamne en I965 " l'idée généralement admise, (mais) que nous (Salazar) supposons erronée , selon laquelle toutes les sociétés humaines peuvent commencer leur développement économique par l'industrialisation et (selon laquelle) le degré d'industrialisation à atteindre est le même pour tous les peuples " (2). Le " conditionnement " industriel montre ainsi sa seconde vocation historique : servir d'instrument de réconciliation des intérêts contradictoires du capital industriel et de la bourgeoisie agraire.

(I) - Notons que , tant que l'industrie reste petite et archaïque , elle reste aussi " à la portée de la main " des entrepreneurs agricoles intéressés par une évolution verticale. La petitesse et le primitivisme technique de l'industrie peuvent ainsi permettre la coexistence chez la même personne , avec des investissements peu élevés et des risques modérés , de la qualité d' agriculteur et de celle d'industriel, situation qui devient plus difficilement réalisable quand l'industrie se modernise , devenant plus complexe , plus " chère " et fonctionnant de manière autonome.

(2) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I26.

3.2. - La politique agricole : la protection à la structure agraire traditionnelle.

Nous venons de voir au plan logique comment le " conditionnement " industriel peut fonctionner lui-même comme un instrument de protection de la structure agraire existante. Il s'agit là , toutefois , d'une forme générale et indirecte de protection. Des moyens plus directs et plus spécifiques existent qu'il importe d'analyser maintenant.

Parmi les moyens directs et encore à un niveau général , on trouve la Loi de Reconstitution Economique adoptée en I935. Il s'agit de l'énoncé d'un programme d'investissements de l'Etat de portée générale , mais on peut considérer qu'elle s'adresse surtout à l'agriculture. Nous verrons cela de plus près ci-après , dans l'analyse de la Loi même , car , respectant sa forme et sa signification plus globale à l'intérieur de la politique économique (on la considère parfois comme l'embryon de la planification portugaise) , nous lui avons réservé un point propre (3.3.).

Parmi les moyens directs plus spécifiques , nous aborderons ici les subventions de l'Etat (3.2.2.)et le crédit (3. 2.3.) avec lesquels l'Etat a mis en place , à propos de la " question du blé " (3.2.I.), un système de soutien à l'agriculture qui va en fait se traduire par une protection spécifique aux plus gros producteurs et qui va constituer un puissant facteur du maintien de la structure agraire traditionnelle.

Après avoir vu en quoi consiste la politique agricole (3.2.) et après avoir examiné le contenu de la Loi de Reconstitution Economique (3.3.) nous essaierons d'établir dans un point de synthèse (3.4.) la signification globale et le rôle conjoint des politiques industrielles et agricoles en examinant les rapports agriculture-industrielle qui sont immanents à ces politiques.

3.2.I.- La " question du blé ".

Le cas du blé est le plus significatif et le plus représentatif du système de protection de la structure agraire mis en place par la dictature. Il va ainsi nous permettre d'illustrer le cadre protectionniste dont bénéficie le capitalisme agraire (3.2.2. et 3.3.3.). Nous allons voir d'abord le contexte où apparaît cette protection .

A)- L'héritage de la " question du pain ".

Le Portugal vit depuis longue date le problème de l' approvisionnement de la population en subsistances en général et en céréales en particulier (I). Comme l'écrivent les auteurs d'un article récent sur ce problème , " l'insuffisance de la production céréalière nationale pour satisfaire les besoins de la consommation constitue une constante de l'histoire agricole portugaise . Toutefois , ajoutent-ils , aucune politique systématique n'a eu lieu jusqu'au XIXème siècle en vue d'augmenter la production . (Uniquement) avec la Révolution libérale de I820 on a ébauché , pour la première fois , une politique pro-

---

(I) - Dans un survol historique rapide et simplifié , Mário Pereira signale que le " problème agraire national " (sic) puise ses origines dans la fondation même de la nationalité et que sa solution a été successivement éludée et ajournée , l'un des principaux facteurs de cette " fuite en avant " ayant été le déplacement de l'axe de l'accumulation vers le commerce maritime. Les fondements les plus profonds du problème (une distribution de la propriété défectueuse et déséquilibrée) et ses effets (la non correspondance de la production agricole aux possibilités du milieu et aux besoins de la population) demeurent ainsi fondamentalement les mêmes depuis le début . (cf. Mário Pereira, Fundamentos e objectivos do plano de fomento agrário, INE (Centro de Estudos Económicos), Lisboa, I955, pp.7-II). Sur la structure agraire portugaise , cf. Annexe , chapitre III, 3.I.

tectionniste du blé " (I).

Cette politique ayant eu pour conséquences l'augmentation du prix intérieur du blé , un régime d'importation plus libéral est à nouveau instauré par la suite, auquel succède un nouveau régime protectionniste , et ainsi de suite au rythme des fluctuations de la vie politique de l'époque et au goût des derniers arrivés au pouvoir. Quand la monarchie a été renversée et la Ière République instaurée , en I9I0 , on était loin d'avoir trouvé une solution au problème des subsistances et notamment du blé (2).

Contre le protectionnisme s'insurgeaient les industriels qui se voyaient ainsi contraints de payer plus cher les matières-premières (3) et la force de travail (dont la valeur augmentait avec le renchérissement des subsistances dû au protectionnisme) ; contre l'élimination des barrières à l'importation se dressaient les agrariens qui voyaient ainsi leur blé concurrencé par le produit homologue acheté sur le marché international à un prix plus bas. La " question du pain " allait ainsi constituer précisément l'un des thèmes polémiques et à l'ordre du jour pendant la Ière République. Comme l'écrit Oliveira Marques, au cours de la Ière République , " le Portugal a connu une authentique et aiguë " question du pain" (sic)qui a mis au travail la plume de presque tous les économistes de l'époque (à côté des simples amateurs et intéressés) (sic) et qui a été à

(I) - Pais, J.M et al. , Elementos para a história do fascismo nos campos : a " campanha do trigo " I928 - I938 , (I), Análise Social , N°46, Lisboa, I976, p. 400.

(2) - A. de O. Salazar distingue deux grandes tendances dans le régime céréalier instauré après I820 jusqu'à la fin du XIXème siècle : un régime protectionniste entre I82I et I854 et un régime de libre-échange entre I854 et I888. Entre I889 et I9I4 un nouveau régime protectionniste est instauré (cf. Antônio de Oliveira Salazar, Questão cerealifera - o trigo, Imprensa da Universidade, Coimbra, I9I6, pp. 40 et 53).

(3) - Cf. en particulier les producteurs de farine et le secteur de la panification .

la base de nombreuses crises politiques et sociales " (I).

Le manque de pain découlant de l'insuffisance de la production nationale et du protectionnisme céréalier , auxquels s'ajoutent les troubles dans l'approvisionnement en blé par l'importation causés par la guerre de I9I4-I9I8 , allait créer pendant certaines années de la guerre le spectre de la faim pour les couches populaires (2) , lequel se traduisait par des troubles sociaux et par l'aggravation de l'instabilité politique. De telle sorte que les gouvernements de I9I9 à I923 se virent contraints d'adopter le " pain politique " , produit à partir du blé que le gouvernement importait et qu'il revendait ensuite à un prix inférieur au prix d'achat aux producteurs de farine. Le " pain politique " pouvait avoir ainsi un prix plus bas que le pain produit à partir du blé national , ce dernier produit étant plus cher et insuffisant en quantité pour les besoins existants.

Ces fluctuations politiques autour de la " question du pain " et , plus généralement , autour de la question des subsistances et de ses incidences sur les revenus formés dans chacun des deux secteurs (agriculture et industrie) , illustrent bien la crise du pouvoir qui s'installe au sein de la société portugaise depuis le siècle dernier. Cette crise a pour origine les luttes entre le capital industriel en ascension et les classes traditionnelles - aristocratie foncière en particulier - qui dominent la vie économique , sociale et politique portugaise.

La bourgeoisie industrielle cherche les conditions favorables à l'obtention d'un taux de profit élevé lui permettant de poursuivre et de développer son accumulation. En cela, elle se heurte aux intérêts des propriétaires terriens qui veulent maintenir les revenus que leur procure la rente foncière incorporée dans le prix des produits de leurs terres vendus à l'in-

---

(I) - A.H. de Oliveira Marques , A Primeira República Portuguesa op. cit. , p. I7. Salazar a été précisément l'un des économistes qui a écrit sur la question du blé (cf. op. cit. - Question céréalière , le blé).

(2) - " On a parlé de faim au Portugal en cette année de guerre de I9I5 " (Salazar , op. cit. , p. 5).

dustrie. En fait , derrière le " pain politique " et la libéralisation des importations de blé , il y avait , selon F. Medeiros, " un plan de restructuration industrielle nettement anti-latifundiste " (I).

Si l'on compare cette crise et ces luttes à ce qui s'est passé à la même époque (XIXème siècle) dans d'autres pays où le capitalisme industriel se débattait également pour trouver les moyens de son essor , il n'y a là , en apparence , rien de particulier . Il suffit de se rappeler les luttes entre la bourgeoisie industrielle et l'aristocratie foncière en Angleterre autour des " corns laws " au moyen desquelles la production de blé locale était protégée de la concurrence des importations du même produit. La libéralisation des importations en vue de faire baisser le prix du blé sur le marché intérieur et l'élimination des privilèges de l'aristocratie foncière étaient considérées comme une question vitale pour l'essor de l'industrie. Ricardo , qui participe activement dès I8I5 à la controverse sur le commerce du blé du côté des industriels , se fera l'un des principaux porte-parole de ces derniers au Parlement cherchant à révéler l'opposition des intérêts du capital industriel et des propriétaires fonciers.

Le problème central de l'accumulation étant , en économie capitaliste , celui du profit , c'est l'aménagement des conditions de la formation de ce profit qui va essentiellement préoccuper Ricardo. Avec sa théorie du commerce extérieur il trouve précisément une solution , non seulement pour les contradictions de classes indiquées précédemment , mais aussi pour d'autres contradictions inhérentes à l'accumulation capitaliste. " Si, au lieu de récolter du blé chez nous , écrit-il , et de fabriquer nous-mêmes l'habillement et les objets nécessaires à la consom-

---

(I) - Fernando Medeiros , A sociedade e a economia portuguesas nas origens do Salazarismo, A regra do Jogo , Lisboa , I978, p. I4. Signalons qu'une première tentative pour résoudre le problème d'une manière beaucoup plus profonde et définitive (réforme agraire)que l'action sur les prix que semblaient privilégier tous les gouvernements , avait déjà été faite en I887 avec le projet de Loi du Développement (" fomento ") Rural de Oliveira (v. suite , p. suivante)

mation de l'ouvrier , nous découvrons un nouveau marché où nous puissions nous procurer ces objets à meilleur compte , les salaires devront baisser et les profits s'accroître " (I) .

En réalité , ce qu'il va y avoir de particulier dans le cas portugais , c'est que la contradiction entre profit industriel et rente foncière ne va pas trouver une solution structurelle , comme cela s'est produit , tôt ou tard , d'une manière ou d'une autre , dans la plupart des pays capitalistes de l' Europe , mais uniquement une solution superstructurelle : la dictature politique " imposant " un compromis et une alliance aux deux classes en confrontation et mettant sur pied les conditions nécessaires à cette alliance (2).

B) - Les fondements de la solution apportée par la dictature.

Dans le contexte de crise et de troubles sociaux et politiques que nous avons décrit , on comprend que l'une des tâches urgentes qui s'imposaient à la dictature était d'assurer l' approvisionnement normal et régulier du pays de ce produit aussi fondamental pour les besoins et la " pacification " populaires qu'était le pain . Il y avait , bien sûr ,(ici encore) une raison conjoncturelle qui pouvait expliquer certaines des options

---

(suite de la note (I) , p. précéd.)
Martins. Cette tentative avait toutefois complètement échoué . Quelques décennies plus tard , en I925 , Ezequiel de Campos , Ministre de l'Agriculture , a présenté au Parlement un nouveau projet de Loi de l'Organisation Rurale , mais ce projet a eu un sort identique à celui de O. Martins .
(I) - David Ricardo , Des Principes de l'économie politique et de l'impôt , Flammarion , Paris , I97I , p. II5.
(2) - Ce n'est pas par hasard , mais parce que cette " solution" ne va pas toucher les racines de la contradiction que , une fois renversé le régime politique qui la met en place et qui assure son fonctionnement , la question des rapports agriculture-industrie réapparaît aussitôt à l'ordre du jour au Portugal avec une acuité impressionnante. La question de la Réforme Agraire domine
(v. suite , p. suivante)

prises par le régime et qui finiraient par bénéficier , plus que les consommateurs , les gros propriétaires des terres productrices de blé.

Toutefois , la protection accordée par le nouveau régime à la bourgeoisie agraire , notamment à travers et sous prétexte de la protection à la production de blé , ne saurait être expliquée de manière définitive par ces premières raisons. Cette protection va subsister même à partir du moment où elle commence à se révéler manifestement inefficace à l'égard des fins mêmes invoquées par le régime (l'augmentation de la production et l' auto-suffisance du pays) , ce qui déplace nécessairement le problème vers les fondements plus profonds , durables et structurels de cette protection.

En fait , la nécessité de cette protection avait été prévue et préconisée par Salazar dès I9I6. Dans son étude (déjà citée) sur le blé , Salazar présente le problème dans les termes suivants. Le Portugal n'est pas un pays spécialement favorisé , au point de vue agronomique , pour la production de blé (cette production étant ainsi dans ce pays " anti-agraire " (sic)) Toutefois , il se trouve être à l'heure actuelle un producteur de cette denrée en vertu d'une " déviation culturale historique" (I), le choix étant dans ces conditions entre l'abandon de cette production au profit d'autres produits plus indiqués pour les conditions naturelles portugaises , l'approvisionnement du pays se faisant alors par l'importation , ou son maintien au risque de sacrifier les cultures techniquement plus rentables (2). En d'autres termes, le blé étant une culture " anti-agraire" , sera-

---

(suite de la note (2) , p. précéd.)
en fait très largement la scène politique postérieure à la Révolution de I974 , et autour de cette Réforme se déroulent des luttes dont l'intensité et la violence semblent avoir tendance à augmenter.

(I) - Salazar, Questão cerealifera- o trigo, op. cit., p.7.

(2) - Selon l'auteur, les fruits, les produits de l'horticulture (les légumes en particulier) et les fleurs (op. cit. , p. II7).

t-il aussi une culture " anti-économique " (I) ?

Pour Salazar , il ne peut pas y avoir d'hésitation en ce qui concerne la réponse : " l'intérêt de la nation en tant que nation " , depuis le développement du phénomène national au XIXème siècle , exige " l'enrichissement national le plus grand par le développement des forces productives " (2). Plus précisément , ce développement doit concerner les produits dont le pays a besoin. Il n'est donc pas question d'abandonner la production de blé.

Esprit pratique , Salazar considère que " le protectionnisme et le libre-échange sont aujourd'hui surtout des problèmes économico-politiques ou de politique économique (sic) , résolus selon les circonstances , davantage au moyen des statistiques que des principes doctrinaux " (3). " La protection et les droits douaniers , libérés des grandes idées maîtresses de l'économie , sont aujourd'hui le produit de compromis politiques et de conciliation des grands intérêts en jeu " (4) , cette protection ne pouvant pas avoir un " caractère scientifique " (sic) car les arguments invoqués ne sont pas constants , ils varient selon les circonstances (5).

La poursuite de la production de blé ayant donc été décidée , le problème va consister dorénavant essentiellement dans l'amélioration des conditions de cette production et c'est à ce niveau que va se dévoiler la nature de classe du maintien de cette production (en deçà de la raison " nationale ")

Pour Salazar , l'Etat doit soutenir fortement cette production , non pas uniquement par la protection douanière et

---

(I) - Op. cit. , p. 8.
(2) - Ibidem , p. 9.
(3) - Ibidem , p. 9.
(4) - Ibidem , p. 49.
(5) - Ibidem , p. 50.

autres garanties de marché , mais aussi et surtout par des travaux d'infrastructure et par le financement. L'irrigation d'abord , le capital ensuite. Le crédit bon marché est rendu nécessaire par la séparation existante entre la propriété de la terre et le capital (I). L'instruction agricole , enfin. Celle-ci constituerait , toutefois , le vrai " drame " de l'agriculture portugaise car, si son inexistence est grave , ce manque est " difficile à remédier et impossible à surmonter " . Raison : " le problème le plus grand et le plus irréparable , c'est qu'il n'y a pas dans ce pays agricole une classe agricole (sic) forte , bien constituée et consciente de sa mission . Le gros propriétaire est , en général , absentéiste ou, s'il ne l'est pas , il manque généralement d'intérêt " (2).

Or , dans la logique de cette argumentation , deux problèmes se posent . Tout d'abord , il devient évident que la séparation entre la propriété de la terre et l'exploitation de celle-ci constitue un coût social qui vient peser sur le blé , rendant ainsi plus onéreuse sa production ; au lieu de chercher à éliminer ou à réduire ce coût , Salazar préconise plutôt qu'il soit payé par l'Etat , c'est-à-dire , par la collectivité.

D'autre part , déjà handicapé par l'hostilité des conditions naturelles et par l'inadéquation de la structure agraire, cette production va subir le contrecoup de la médiocrité " professionnelle " de la classe agraire portugaise. Plus précisément , au parasitisme social inhérent à la fonction du propriétaire terrien qui ne fait qu'encaisser des rentes , s'ajoute le parasitisme de l'entrepreneur qui préfère vivre dans le règne de l'ignorance sur les privilèges acquis , sans avoir le moindre souci des conséquences sociales de son incompétence.

Le problème est donc de nature sociale (3) et la solu-

(I) - op. cit. , pp. I22 - I24.

(2) - Ibidem , pp. I25 - I26.

(3) - C'est Salazar lui-même qui reconnaît qu'il s'agit d'une " organisation sociale défectueuse " (op. cit. , p. I26).

tion préconisée par Salazar et mise en oeuvre par la suite par la dictature est à l'évidence une solution de classe. Il s'agit visiblement d'une solution de conservation et contraire au progrès social (I). De conservation , dans la mesure où elle vise le maintien de la structure économique traditionnelle et , logiquement , de la structure de classes et de la hiérarchie sociale précédentes. Contre le progrès social , dans la mesure où il est manifeste que cette structure n'est pas appropriée à la satisfaction des besoins sociaux et que la bourgeoisie agraire qui en est la bénéficiaire constitue un " fardeau " social et où il est même reconnu explicitement que cette classe est incapable de développer l'agriculture.

3.2.2. - Les subventions de l'Etat.

Le système de protection de l'Etat à la structure agraire a été mis en place au cours de la " campagne du blé " conçue dès I926 par Linhares de Lima et qui a duré de I929 à I938. Son contenu et les effets différenciés qu'elle va produire au niveau des différentes classes de la sphère agricole révèlent bien le caractère de classe de cette protection. Ils montrent également la manière dont la dictature va résoudre le contentieux entre industriels et agrariens.

Sauvegardant les intérêts des premiers et sans porter atteinte aux intérêts des seconds , l'Etat va rendre économiquement viable un " armistice " entre ces deux classes en se servant notamment de l'instrument financier (budgétaire et du cré-

---

(I) - Si l'on distingue , avec F. Perroux le progrès et les progrès (F. Perroux, La croissance, le développement, les progrès, le progrès, Tiers Monde, N°26 , Avril-juin, I966), on peut dire que cette solution s'oppose manifestement au premier, mais va dans le sens du progrès particulier d'une classe (progrès compte tenu des conditions historiques existantes).

dit). La manipulation de l'instrument budgétaire va , toutefois, être réalisée de manière judicieuse , sans sacrifier ou mettre en échec la sacro-sainte " discipline " financière de l'Etat , laquelle , comme on l'a vu , n'était pas compatible avec la réalisation de dépenses volumineuses.

Les subventions de l'Etat vont connaître trois modalités : les subventions directes , les subventions aux prix et les subsides de transport et commercialisation .

Quant aux premières , elles ont pris deux formes : les primes de culture accordées aux exploitants obtenant le rendement à l'hectare le plus élevé et les subventions pour le défrichage. Le caractère sélectif de classe de cette politique va apparaître déjà ici très nettement , car les primes de culture ne concernaient que la production pratiquée dans des terrains d'au moins 30 hectares et le blé le plus lourd et de meilleure qualité. Ce sont évidemment les plus gros propriétaires non seulement les mieux placés , mais aussi les seuls à pouvoir remplir ces conditions dans le contexte de la médiocrité technique de l'agriculture portugaise et de l'énorme différenciation des structures de la propriété et de l'exploitation.

La distribution des subventions directes a été faite dans la proportion suivante : des premiers 3.I86 contos inscrits dans le budget du Ministère de l'Agriculture à cette fin, 3.000 contos concernaient le défrichage , les I86 contos restants allant aux meilleurs rendements à l'hectare (primes de culture). Entre les années I929 et I934 on a dépensé avec le défrichage 8.I78 contos (I) , dépense qui a produit des résultats bien inégaux selon les districts , comme le montre le Tableau I3 . Cette inégalité régionale peut constituer un indice de l'inégalité sociale dans la distribution des subventions au défrichage , car des districts où l'on a défriché la plus grande superficie , ce sont ceux où dominent de façon écrasante les gros propriétaires et le capitalisme agraire (en particulier Evora et Beja) , ce qui indique que c'est essentiellement la

---

(I) - Cf. O fascismo nos campos em Portugal : a " campanha do trigo " , art. cit. , p. 434.

bourgeoisie agraire qui a bénéficié des subventions en cause.

Tableau I3.

Terres défrichées entre I929 et I934 .

DISTRICTS	Nombre d'hectares (§)
Beja	5.697
Bragança	2.08I
Castelo Branco	45
Evora	II.97I
Faro	I.756
Guarda	I2
Leiria	304
Lisboa	I.543
TOTAL	23.409

(§) - chiffres approximatifs.

Source : Quartin Graça , O Estado Novo e a Agricultura , in O fascismo nos campos, art. cit. , p. 435 .

En ce qui concerne les subventions aux prix , elles visaient à garantir un prix " satisfaisant " aux producteurs , bien supérieur au prix du blé importé. En effet , tandis que le prix de ce dernier a oscillé , entre I933 et I938 , entre 70 centimes et I escudo le kilogramme , les producteurs nationaux ont

vendu leur blé à la F.N.P.T. (I) à un prix allant de I escudo et 22 centimes à un escudo et 44 centimes , ce qui donne une différence de 42 à 52 centimes , représentant environ 50% du prix du blé importé. Comme le soulignent les auteurs de l'article collectif cité , " en fait , la garantie d'un prix fixé est essentiellement adressée aux grands propriétaires , qui produisent en grandes quantités et ont un recours facile au crédit , et pour lesquels le coût unitaire de production est toujours plus réduit que celui de la petite exploitation familiale " (2).

En fait , la protection financière à la production du blé est déjà au départ un bénéfice allant aux gros propriétaires car les principaux districts producteurs de blé , notamment ceux de l'Alentejo , constituent la plus grande partie de la région du latifundium. D'autre part , et comme le montre A. Cunhal , les gros producteurs agricoles du Sud , non seulement obtiennent un meilleur rendement à l'hectare parce qu'ils peuvent concentrer la production dans les meilleures terres , mais ils bénéficient encore d'une productivité du travail supérieure, ce qui leur permet d'obtenir des coûts plus bas par unité produite (3).

Quant à la troisième modalité des subventions de l'Etat , les subsides de transport et commercialisation , on ne dispose pas de chiffres indiquant leur portée , mais on sait que c'est dans le cadre de cette modalité de protection à la production de blé qu'ont été abolis l' " impôt de tourisme " , frappant les produits d'une région quand ils traversaient une autre, et l' " impôt ad valorem " qui frappait les produits qui circu-

---

(I) - Fédération Nationale des Producteurs de Blé , organisme étatique chargé de l'encadrement et de l'exécution de la protection à la production de blé.

(2) - O fascismo nos campos , art. cit . , p. 437 . Les chiffres cités sont aussi tirés de cet article .

(3) - Cf. Alvaro Cunhal , Contribuição para o Estudo da Questão Agrária, Ediçôes Avante ! , Lisboa, I976, vol. 2 , pp. 29-38 ; 65-73 et 79-III.

laient d'une région à une autre (I).

3.2.3.- Le crédit agricole .

En ce qui concerne le deuxième grand moyen de la protection de l'Etat à l'agriculture , le crédit , on va trouver ici également deux solutions bien distinctes et qui montrent que les grands bénéficiaires de cette protection ont été les plus gros producteurs.

Dès I929 que la Caisse Nationale du Crédit (C.N.C.), institution créée cette année-là et destinée à coordonner et exécuter de façon centralisée toutes les opérations de crédit de l'initiative de l'Etat , met en oeuvre un système de crédit "ad hoc " , le " Crédit de la Campagne du blé " , dans les conditions suivantes :

a)- pour chaque hectare cultivé de blé , l'agriculteur avait droit à un crédit de 450 escudos .

b)- la demande de crédit devait être accompagnée de la déposition de deux agriculteurs de la région sur la surface ensemencée de blé.

c)- le prêt était gagé par la récolte et par tous les biens de l'emprunteur.

d)- au cas où l'emprunteur (candidat à) n'était pas le propriétaire de la terre , le crédit ne serait accordé qu'après (et au moyen de) l'aval du propriétaire.

Au départ , on voit déjà que les deux dernières conditions pèsent assez lourd chez le petit agriculteur , dont la richesse susceptible de gage est en général réduite et qui , de ce fait même , met en jeu une grande partie (ou la totalité) de

---

(I) - Cf. O fascismo nos campos , art. cit. , p. 437 .

ses avoirs dans une simple opération de crédit de campagne. Ce poids est d'autant plus lourd que cet agriculteur est souvent fermier , dépendant de surcroît à l'égard du crédit du propriétaire de " ses " terres.

On peut , toutefois , mieux analyser les effets du crédit si l'on distingue les trois types d'exploitation pratiqués dans la province de l'Alentejo (région du capitalisme agraire par excellence).

On trouve dans cette région , d'une part les " ferragiais " , petites exploitations pratiquées par le propriétaire même de la terre , où l'on ne fait pas l'élevage et où l'on pratique la culture intensive. Ces exploitations , qui se trouvent déjà , par ailleurs , handicapées par la mauvaise qualité des terrains où elles se trouvent généralement , connaissent la dépense la plus élevée à l'hectare , 920 escudos , c'est-à-dire, plus de deux fois supérieure au montant du crédit. Si l'on considère que le petit producteur dispose toujours d'un capital propre assez réduit , et si l'on tient compte , d'autre part , de l'écart entre la dépense et le montant du crédit que nous venons de constater , et encore des autres conditions du crédit décrites ci-dessus , on s'aperçoit que le crédit en question n'a pas pu bénéficier spécialement cette couche d'agriculteurs.

On a , d'autre part , les " searas " , petits lots de terre que les grands propriétaires louent aux " seareiros " (I) en régime de co-exploitation (2). Bien que les dépenses d'exploitation soient ici les plus basses des trois catégories d'exploitations , 692 escudos , les terres sont aussi de qualité inférieure et les moyens de travail assez primaires , la productivité étant , par conséquent , faible. Le " seareiro " , par les conditions techniques mêmes de son exploitation , par l'écart

---

(I) - Désignation des exploitants des " searas" . Les " seareiros " constituent une classe sociologiquement très significative et localisée (en Alentejo). Les " searas " constituent la principale base d'articulation du minifundium au latifundium .

(2) - Cf. faire - valor mixte, Annexe, chapitre III, 3.I.3., B)-

(qui reste important) entre la dépense et le montant du crédit et par les conditions juridiques où il se trouve (dépendance de l'aval du propriétaire) n'est manifestement pas un bénéficiaire important ou significatif du crédit agricole (I).

On trouve , enfin , les " lavouras " , grandes exploitations agricoles où l'on pratique la culture extensive et où l'on fait de l'élevage. Ce sont les exploitations capitalistes par excellence et les principales bénéficiaires du crédit , comme on va le voir. La dépense par hectare s'élève dans ces exploitations à 746 escudos (2), restant donc entre celle des " ferragiais " et celle des " searas " et étant aussi supérieure au montant du crédit par hectare.

Toutefois , l'exploitant de la " lavoura " , soit parce qu'il possède un capital propre qui lui permet de faire face, sans difficulté , à la partie de ses dépenses non couverte par le crédit , soit parce qu'il possède tous les moyens nécessaires au gage de l'emprunt et qu'il remplit toutes les conditions du crédit , est le mieux placé pour pouvoir bénéficier de ce crédit.

En outre , c'est lui qui possède les plus grandes surfaces ensemencées et qui , par conséquent , pompe la part la plus grande du crédit.

Il bénéficie par ailleurs du fait qu'il peut avoir tous les ans des terres ensemencées de blé , pendant que les autres restent en jachère , touchant donc tous les ans , régulièrement , le crédit correspondant. A l'opposé , dans les " ferragiais " et les " searas " , la nécessaire rotation des cultures fait que l'exploitant ne bénéficie du crédit que tous les trois ou quatre ans en fonction de la périodicité de la culture du blé. Dans ces dernières exploitations la reconstitution des propriétés des terrains épuisés par la culture du blé est ainsi

---

(I)- Des données existent, d'ailleurs, qui montrent l'aggravation de la situation économique du " seareiro " au cours de la campagne, au point que leur nombre a tendance à diminuer (cf. O fascismo nos campos, art. cit. , p. 44I). Les chiffres indiqués sont tirés de cet article .

(2)- Cf. O fascismo nos campos, art. cit. , pp. 440-442.

beaucoup plus difficile , dans la mesure où les moyens financiers propres de l'exploitant sont pauvres et où il ne peut pas bénéficier de crédit pour cette reconstitution.

On doit signaler , enfin, que ce sont également les plus gros agriculteurs les mieux placés pour pouvoir payer le taux d'intérêt uniforme de 8% qui frappe l'emprunt , ceci pour certaines des raisons déjà invoquées.

Par ailleurs , les plus gros producteurs peuvent encore être favorisés à un autre titre : en tant que coopérants. En effet, la C.N.C.pouvait accorder des crédits à des groupes d'agriculteurs qui décident de coopérer pour la culture des céréales. Toutefois , l'une des conditions de l'octroi de ce crédit était qu'au moins 20 des 50 plus grands contribuables fiscaux de la commune de résidence des agriculteurs fassent partie de l' association. Sans exclure théoriquement les petits agriculteurs de ces coopératives , ce système de crédit en pratique finit , soit par les exclure, soit par les soumettre aux intérêts des plus puissants. A l'égard de ce système de crédit , une coopérative de petits agriculteurs n'est pas envisageable ; dans les coopératives viables les petits producteurs vont avoir nécessairement une place subalterne et subordonnée.

Pour toutes les raisons décrites, on peut admettre que ce sont en fait les plus gros producteurs , donc la bourgeoisie agraire (et surtout sa fraction supérieure), qui sont les principaux bénéficiaires du système de crédit à la production de blé mis en place par la C.N.C. , et que ce sont eux , en somme , qui ont pompé la plus grande partie des I9I.630 contos octroyés entre I930 et I940 (I).

De même , en ce qui concerne le crédit accordé à partir de I934 par la F.N.P.T., d'un montant très supérieur à celui de la C.N.C. , 748.923 contos entre I934 et I939 , on peut admettre également que ce sont les mêmes classes du cas précédent qui en ont bénéficié. Ses conditions étaient en fait les suivantes :

(I) - Cf. O fascismo nos campos , art. cit. , p. 443.

a)- l'importance du prêt ne pouvait pas dépasser les 70% de la valeur du blé déclaré pour la vente.

b)- l'emprunt était gagé par le blé ; la F.N.P.T. faisait l'émission de titres sur le blé (warrants) lesquels pouvaient être escomptés directement auprès des institutions de crédit (I).

La première condition en particulier exclut dès lors toute la production pour l'auto-consommation , laquelle a une importance assez considérable pour le petit agriculteur ; celui ci voit ainsi ses possibilités de crédit réduites à la proportion de ce qui lui reste de sa production pour la vente , 30% étant encore déduits de celle-ci. Vu la faiblesse de la production globale du petit agriculteur par rapport à celle du grand exploitant , et vu l'exiguïté de la part de la première sur laquelle pouvait porter le crédit , on peut estimer que les petit producteurs n'ont pas pu bénéficier de façon significative de ce système de crédit et qu'il a favorisé surtout la bourgeoisie agraire.

(I) - Cf. Ibidem , pp. 444-446.

3.3. - La Loi de Reconstitution Economique (I935-I950) : contenu et signification.

La Loi N° I.9I4 du 25 mai I935 , plus connue sous le nom de Loi de Reconstitution Economique , prévoit un investissement global de 6,5 millions de contos à réaliser dans la période I935-I950 et distribué suivant les deux rubriques suivantes : I/-Défense Nationale et 2/- Reconstitution Economique , cette dernière sous-divisée en :

a)- achèvement du réseau des chemins de fer et des routes et construction d'aéroports .

b)- construction de ports commerciaux et de pêche.

c)- réseau télégraphique et du téléphone.

d)- réseau électrique national .

e)- hydraulique agricole , irrigation et reboisement.

f)- construction de bâtiments pour les écoles et pour l'installation de nouveaux services de l'Etat .

g)- restauration des monuments nationaux .

h)- travaux d'urbanisme à Lisbonne et à Porto.

i)- crédit colonial .

j)- autres réalisations .

On se pose généralement la question de savoir si on peut considérer cette Loi comme l'expression d'un véritable élément de planification (un plan) ou si elle reste quelque chose de différent , le problème étant alors de savoir quoi . Pour le planificateur des années I960 , " la première tentative de programmation a (bien) été constituée (...) par la Loi de Reconstitution Economique " (I) . Pour F.P. de Moura , il reste toutefois discutable qu'elle représente un plan , notamment parce qu'aucune tentative de coordination économique des divers pro-

---

(I) - III Plano de Fomento para I968-I973 , Imprensa Nacional , Lisboa , I968 , vol. I , p. 25 .

jets n'a été faite (I), la seule coordination existante étant d'ordre financier (2).

Pour Salazar , cependant , les choses seraient bien plus claires : par sa " nature et esprit " , " la Loi de Reconstitution Economique ne peut pas être considérée comme l'expression législative d'un plan de quinze ans et elle ne peut pas être rangée parmi les lois du même type qui , dans d'autres endroits , ont établi des plans quinquennaux ou décennaux " (3). Le problème semble se poser ici , toutefois , pour Salazar , de manière beaucoup plus idéologique que pratique , car à cette époque (ces propos sont de I950) la planification était purement et simplement une pratique du régime socialiste ou elle avait encore un " relent socialiste " (4) dans les pays capitalistes qui commençaient à l'adopter .

En fait , au plan du contenu , la Loi de Reconstitution Economique ne va pas au-delà d'un catalogue de projets de travaux publics à exécuter par l'Etat . Le seul secteur productif spécifiquement concerné est l'agriculture et ceci encore uniquement au niveau de la construction d'infrastructures . Cette particularité nous paraît , toutefois , suffisante pour qu'on puisse estimer qu'elle a donné la priorité à l'agriculture au détriment de l'industrie . Le type d'action envisagé pour le secteur agricole se trouve , d'ailleurs , en conformité avec la pensée de Salazar qui rangeait , comme on l'a vu , les travaux d'infrastructure parmi les moyens de protection de l'Etat à la structure économique . En ce sens , J.M. Pereira considère que la Loi de Reconstitution Economique a fait partie de cet ensemble de mesures de politique économique qui , entre I926 et I945,

---

(I) - On peut lire une remarque identique dans le Rapport d'Exécution du Ier Plan : pour pouvoir constituer un " vrai plan de développement économique et social ", " il lui manque,précisément , la systématisation et l'harmonisation des objectifs " (Relatório de Execução do I Plano de Fomento (I953-I958), Imprensa Nacional , Lisboa , I959 , p. I2).

(2) - Cf. F. Pereira de Moura, Por onde vai a economia portuguesa ?, op. cit. , p. 43 .

(3) - Cité par Relatório de Execução do I Plano, op.cit. , p.I2.

(4) - J.et C. Nême, Politiques Economiques comparées, op. cit. p.26.

favorisaient systématiquement les agrariens au détriment des industriels (I) .

Les propos de Ferreira Dias , soulignant la portée limitée de la politique exprimée par la loi en question , confirment , d'ailleurs , indirectement sa vocation agraire . Pour F. Dias , en effet , " elle n'a pas respecté la généralité de son nom , car elle omet l'industrie et la marine marchande "(2). Pour cet auteur , qui a la particularité d'avoir eu des responsabilités gouvernementales dans la sphère de l'économie pendant plusieurs années (3) , cette Loi serait même l'exemple achevé de ce qui " n'est pas la promotion économique " , car les oeuvres inscrites dans la Loi I.9I4 " ont en elles-mêmes une tradition qui remonte à la plus lointaine antiquité " . " Les facteurs de la civilisation mécanique qui influent le plus directement sur l'économie , ajoute F. Dias , (sont) l'électricité , l'industrie (y compris les mines) (sic) , les chemins de fer , la marine marchande " (4) .

Ne ressemblant donc pas à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui un plan de développement (5) , notamment par absence de coordination économique explicite , la Loi I.9I4 apparaît ainsi comme un simple programme financier de l'Etat , établi rigoureusement dans le cadre de la " discipline " budgétaire de Salazar . C'est lui-même , d'ailleurs , qui la présente en I935 précisément comme un résultat (plus précisément encore, un résidu) de l'activité financière de l'Etat . Pour Salazar ,

---

(I) - Cf. J. Martins Pereira, Pensar Portugal hoje, op. cit. , p.26.

(2) - J.N.Ferreira Dias Jûnior, Linha de rumo, notas de economia portuguesa, vol.I , Livraria Clássica Editora, Lisboa , I945 , p.I54 .

(3) - Ferreira Dias a été Sous-Secrétaire d'Etat à l'Industrie de I940 à I944 et Ministre de l'Economie de I958 à I962 .

(4) - Ferreira Dias Jûnior, Linha de rumo , op. cit. , p.37 . Nous aborderons plus en détail au chapitre IV les idées de F. Dias en matière économique.

(5) - Pour J. et C. Nême il n'y aurait pas de planification (en régime capitaliste) en dehors d'un objectif et d'un cadre globaux de croissance (cf. J. et C. Nême, Politiques économiques

(voir suite , p. suivante)

en effet , l' " assainissement des finances publiques " était " la seule base sur laquelle pourraient s'asseoir la reconstitution économique et l'organisation de la défense nationale ". C'est pourquoi , selon lui , " ce fut seulement après un certain nombre d'années de travail qu'il est devenu possible de nourrir des espoirs fondés en ces matières (économie et défense) " (I).

Le caractère financièrement résiduel de la Loi de Reconstitution est , d'ailleurs , bien révélé par le fait que le financement de ses projets devait provenir , en dernière analyse (à l'intérieur des sources de l'Etat) , uniquement des recettes ordinaires du budget (Base V de la Loi) . Le gouvernement est sans doute autorisé à faire des emprunts , mais leur remboursement et le service de la dette doivent provenir exclusivement des recettes ordinaires , ce qui dès lors va limiter énormément l'importance de ces emprunts . Mais la Base VI de la même Loi constitue encore la meilleure confirmation de l'étroitesse des limites financières de la politique économique exprimée par la Loi I.9I4 : l'exécution des projets , prescrit la Base VI , reste " dépendante des ressources reconnues comme disponibles par le Ministère des Finances " . Or , le Ministère des Finances , non seulement établissait un budget de faible niveau quantitatif (ce qui dès lors ne peut permettre que des disponibilités peu volumineuses) , mais il préférait encore constituer des réserves des recettes excédentaires .

Les caractères apparents de la Loi de Reconstitution Economique que nous venons de décrire , peuvent , toutefois , nous tromper si on ne cherche pas à les replacer dans le contexte plus général de la politique économique de la dictature . Sans vouloir entrer ici dans les détails de la querelle sur le statut théorique de cette Loi , nous jugeons important de faire les trois remarques suivantes .

(suite de la note (5) , p. précéd.)
comparées , op. cit. , pp. 22-23). Nous aurons l'occasion de marquer ci-après l'égocentrisme qui caractérise cette vision de la planification .

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I56 .

Tout d'abord , si l'on songe à ce qu'allait être le Ier Plan en particulier et toute une partie de la planification portugaise postérieure , cette Loi nous semble représenter bien l'embryon de cette planification .

Deuxièmement , l'objectif de croissance nous semble pouvoir caractériser la généralité des plans des capitalismes occidentaux , mais il ne nous semble pas pouvoir constituer un critère universel et indispensable du plan . Nous ne voyons pas pourquoi on peut planifier la croissance et non pas le blocage ou une croissance de type différent de celle des capitalismes développés (I) . A nos yeux , la Loi de Reconstitution représente précisément la planification possible et nécessaire du " développement " jugé possible et souhaité par les dirigeants portugais en fonction des objectifs sociaux qu'ils poursuivent .

Enfin , et en fonction de ce que nous venons d'affirmer , il nous semble que l'absence d'une coordination explicite des objectifs ne signifie pas forcément qu'il n'existait pas de coordination du tout de ces objectifs . Nous pensons que les projets inscrits dans la Loi I.9I4 s'inscrivent dans la stratégie globale du régime et qu'ils correspondent aux nécessités concrètes ressenties par celui-ci au moment où ils ont été adoptés . Plus concrètement , ces projets semblent correspondre à la même logique des mesures de politique industrielle et agricole décrites et analysées dans les points précédents et ils traduisent une préoccupation spécifique: la reconstruction économique et la mise en route de tous les éléments indispensables au fonctionnement de l'économie et à la stabilité sociale . En ce sens , ces projets s'inscrivent dans la même stratégie globale des mesures précédentes .

(I) - Si le plan a pu passer de l'univers socialiste à l'univers capitaliste , il nous semble logique qu'il puisse apparaître à fortiori dans des contextes différents dans ce dernier monde . A ce propos , Guy Caire souligne précisément que , dans les pays sous-développés , " le terme de planification recouvre une grande variété de situations " (Guy Caire , La planification , Editions Cujas , Paris , I972 , p.50) .

3.4. - Les rapports agriculture-industrie à travers la politique économique : l'Etat et l'alliance agraire-industrielle.

Les politiques industrielle et agricole que nous avons décrites et analysées dans les points précédents ne sont nullement indépendantes l'une de l'autre ni le fruit de l'improvisation de leurs responsables . Au contraire , elles révèlent l'existence d'une stratégie globale unifiant leur fonctionnement , correspondant à un type donné de préférences sociales et impliquant une fonction spécifique pour chacune de ces deux politiques . Cette stratégie globale est une stratégie de conciliation entre les groupes et classes dominantes au sein de chacun des deux secteurs productifs de l'économie , l'agriculture et l'industrie , et elle implique une articulation spécifique entre ces deux secteurs se traduisant par un " équilibre " où les proportions globales doivent être maintenues .

La préoccupation d'assurer l' " équilibre " et de garantir la formation des revenus au sein de chacun de ces deux secteurs de manière à maintenir la stabilité se dégage , d'ailleurs , des propos suivants tenus en I966 par le Ministre de l' Economie , Correia de Oliveira : " désireux d'assurer à l'industrie naissante une large marge de profit qui lui garantisse des facilités et des possibilités de concurrence sur le marché intérieur et la stimule à traverser les frontières du pays pour lutter d'égal à égal sur les marchés extérieurs , nous avons assis la promotion industrielle sur des bas salaires , ceux-ci sur une nourriture bon marché et celle-ci sur la fixation et le blocage , pendant de longues périodes , des prix des denrées agricoles " (I) .

L'analyse de la politique industrielle montre que pour assurer des profits satisfaisants au capital industriel l' Etat va le protéger de la concurrence intérieure et extérieure

---

(I) - Correia de Oliveira , Interview au " Diário de Lisboa " , I966 , édition citée , pp. 29-30 .

et qu'il va stabiliser la hiérarchie existante entre ses différentes fractions . Dans la mesure où la réalisation de ces profits peut se heurter aux intérêts de la bourgeoisie agraire , on va mettre sur pied un système spécifique de réconciliation , selon lequel le prix des inputs d'origine agricole utilisés (directement et indirectement) par l'industrie est maintenu à un niveau bas , sans que pour autant cela porte atteinte aux intérêts et aux privilèges de la bourgeoisie agraire . On obtient cela en créant un système de protection à cette dernière classe dont nous venons de voir les principaux éléments (I) . On se donne ainsi,au niveau économique , des instruments décisifs qui vont rendre possible un " armistice " et qui peuvent nous permettre de parler d'une alliance agraire-industrielle .

Globalement , le fonctionnement de la stratégie en question va dans le sens de la stagnation des forces productives , de l'atrophie du secteur industriel et de la cristallisation du marché intérieur (2) . Ces résultats sont le prix social d'un " modèle " économique et social spécifique fonctionnant dans des conditions historiques propres . Dans le cadre de ce " modèle " , la croissance , le développement et le progrès social ne peuvent être que des faux problèmes .

Ce qu'il importe d'assurer,en fait , c'est le progrès particulier de chacune des classes sociales protégées spécifiquement par la dictature . Le moyen de garantir ces progrès étant l' " équilibre " entre l'agriculture et l'industrie et cet-

---

(I) - Comme l'écrit E. de Castro Caldas, la " Campagne du Blé ", " a consolidé fortement les structures existantes " (Eugénio de Castro Caldas , Aspectos da resistência ao desenvolvimento na agricultura , Análise Social , Nos 7-8 , Lisboa , I964 , p.469).

(2) - Selon A. Castro , l'orientation économique suivie par la dictature s'est traduite par un " blocage des structures économiques existantes " (Armando Castro , Desenvolvimento económico ou estagnação ? , op. cit. , p.46I). M.V. Cabral parle à cet égard d'une " stagnation programmée " , marquant ainsi bien l' action délibérée de l'Etat (Manuel Vilaverde Cabral , Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal ; ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes , Análise Social , No 48 , I976 , en part. p. 893).

te garantie impliquant la stagnation économique et le blocage structurel, la croissance , le développement et le progrès social se trouvent exclus dès le départ . Non seulement , ils ne sont pas nécessaires , mais ils peuvent être perturbateurs ; en ce sens , ils ne peuvent apparaître que comme des résultats résiduels du fonctionnement du " modèle " en question .

Ce " modèle " , assis sur l'alliance agraire-industrielle , on le voit bien , ne saurait fonctionner sans l'intervention décisive de l'Etat . Nous avions déjà pu marquer l'importance de cette intervention pour le secteur industriel et nous venons de voir que le rôle de l'Etat au niveau de l'agriculture est également fondamental . Au-delà de la responsabilité de chacune de ces deux politiques (industrielle et agricole) l'Etat joue toutefois un rôle beaucoup plus important : c'est lui et lui seul qui peut assurer la cohérence et l'articulation fonctionnelle entre ces deux politiques .

Tout semble ainsi passer par l'Etat dans le fonctionnement de l'économie portugaise . C'est lui qui conçoit les rapports entre les classes et entre les secteurs économiques et qui réconcilie les intérêts divergents . C'est lui qui conçoit et met en oeuvre les instruments qui permettent la cohérence d'ensemble du fonctionnement de l'économie . C'est lui seul qui peut garantir la stabilité sociale .

En définitive , ce qu'il va y avoir de véritablement spécifique dans le capitalisme portugais ce sont les deux éléments suivants : d'une part , l'articulation agriculture-industrie dans les conditions d'un équilibre de stagnation et en l'absence d'une tendance à la soumission d'un secteur par l'autre (équilibre sanctionné par et fondé sur l'alliance agraire-industrielle) ; d'autre part , les formes et le contenu de l'intervention de l'Etat dans l'économie correspondant à l'articulation précédente et se traduisant par une importance décisive de l'instance politique . L'Etat se substitue largement , par la voie réglementaire principalement , mais aussi par la voie proprement économique , aux mécanismes du marché " classiques " , et ceci non pas d'une manière conjoncturelle et transitoire , mais permanente et structurelle .

APPENDICE AU CHAPITRE III .

L'alliance agraire-industrielle et l'articulation MPC-MPF : le caractère capitaliste de l'agriculture latifundiste portugaise .

L'alliance agraire-industrielle représente une forme spécifique d'accumulation **capitaliste** . Elle traduit l'articulation du mode de production capitaliste (MPC) au mode de production féodal (MPF) et c'est dans le cadre théorique de cette articulation qu'on peut résoudre le problème controversé du caractère capitaliste ou non capitaliste de la rente foncière au Portugal (donc , aussi de la propriété foncière et de l'agriculture latifundiste) . Le débat sur cette question apparaît le plus souvent en termes ambigus (ou simplement erronés) de modernité versus tradition et il présente la caractéristique singulière de révéler simplement les différentes " préférences " des auteurs , car les arguments en faveur des thèses soutenues par chacun sont pratiquement inexistants (I) . C'est pourquoi , au lieu d'une analyse systématique des positions des uns et des autres , nous nous bornerons à présenter notre propre explication (2) .

(I) - Sur le contentieux en question , cf. Miriam Halpern Pereira , Assimetrias de crescimento e dependência externa in Pereira , Miriam Halpern , Politica e economia (Portugal nos sec. XIX e XX) , Livros Horizonte , Lisboa , 1979 , pp. 24-25 . Cf. aussi Antônio Barreto , O estâdio fascista do desenvolvimento do capitalismo em Portugal , Revista Polémica , Nº1 , Nov. 1970 p.17 .

(2) - Dans cette esquisse méthodologique nous nous sommes très largement inspirés des textes de K. Marx sur la rente foncière (Le Capital et Un Chapitre inédit du Capital) et des lectures de ces textes faites par divers auteurs à la lumière de différentes problématiques et parmi lesquels nous citerons : Gilles

(v. suite , page suivante)

Le phénomène de la rente foncière que l'on trouve au sein de la société portugaise possède un double statut : historiquement , il s'agit d'un phénomène de caractère capitaliste ; formellement , il relève d'un mode de production non capitaliste : le MPF . On ne peut évidemment pas trouver d'explication linéaire pour cette contradiction apparente , sauf au prix de mystifier le problème , éliminant l'un de ses termes . On peut , toutefois , adopter une solution dialectique du type suivant . Bien que relevant , dans sa forme pure , du MPF , la rente foncière assume un caractère capitaliste au sein de la formation sociale (FS) portugaise parce que le MPF se trouve soumis au MPC et il apparaît transfiguré dans cette FS . Le MPC est le MP dominant dans la FS et cette dominance entraîne la déformation et l'éclatement des MsP pré-capitalistes . Ce qui reste de ces derniers relève toujours , conceptuellement , de la structure originaire, mais son rôle historique devient tout à fait nouveau .

En tant que rapport de production spécifique , la rente foncière relève donc du MPF . Son caractère historiquement capitaliste découle des deux fonctions suivantes qu'elle exerce au sein de la FS dominée par le MPC .

I/ - Elle constitue une " condition historique " (K. Marx) du système capitaliste , dans la mesure où , en tant que " réalisation économique " (K. Marx) du rapport juridique que

---

(suite de la note (2) , p. précéd.)
Postal-Vinay , La rente foncière dans le capitalisme agricole , Maspero , Paris , I974 ; P.-PH. Rey , Les alliances de classes , sur l'articulation des modes de production , Maspero , Paris , I973 ; Samir Amin-Kostas Vergopoulos , La question paysanne et le capitalisme , Anthropos , Paris , I974 ; Amédé Mollard , Paysans exploités , PUG , Grenoble , I977 ; Claude Servolin , Aspects économiques de l'absorption de l'agriculture dans le MPC , Institut National de la Recherche Agronomique , Paris , I97I ; Servolin , Gervais , Nallet et Coulomb , L'agriculture dans le système social , Institut National de la Recherche Agronomique , Paris , I974 ; E. de Freitas , J.F. de Almeida et M.V. Cabral , Modalidades de penetração do capitalismo na agricultura , Editorial Presença , Lisboa , I976 .

constitue la propriété foncière , elle fonctionne pour le MPC comme instrument économique de séparation du producteur direct (le paysan) de ses moyens de production , obligeant le producteur exproprié à vendre sa force de travail , condition sine qua non du développement du capitalisme . Le droit de propriété qu'exprime la rente foncière sous le capitalisme n'est donc plus un droit féodal , mais une transfiguration de celui-ci en droit capitaliste . Encore en tant que " condition historique " du MPC , elle assure , par sa matérialisation dans les marchandises , l'approvisionnement du MPC en produits agricoles .

2/- Elle constitue un " résultat historique spécifique " (K. Marx) du capitalisme dans la mesure où elle représente une partie de la plus-value sociale que l'ensemble de la classe capitaliste (et non pas les seuls capitalistes agraires) a extorqué à l'ensemble de la classe ouvrière , bien que la redistribution d'où elle émane plus directement soit réalisée par l'intermédiaire des capitalistes agraires (I).

Par l'intermédiaire des fonctions que nous venons de décrire , la rente foncière (formellement féodale) assume ainsi un caractère (historique) capitaliste . Ce rôle spécifique de la rente foncière lui donnant un statut historique particulier , scelle l'articulation formelle du MPC au MPF . La coexistence et l'articulation de ces deux MsP expriment une convergence d'intérêts globaux entre la bourgeoisie industrielle et la bourgeoisie agraire (propriétaires fonciers et capitalistes

---

(I) - A ce titre on souligne son caractère de rapport de <u>distribution</u> . Formellement on considère que le profit qui va à chaque capitaliste , qu'il soit agraire ou industriel , ne provient pas directement de la plus-value extorquée à ses travailleurs , mais il est la quote-part de la plus-value sociale qui revient à son capital en fonction de la masse de ce capital et des conditions de sa mise en valeur . Dans cet ordre d'idées , le revenu à partir duquel le fermier capitaliste paye , en pratique , la rente au propriétaire des terres qu'il exploite (son profit) est déterminé par les conditions immédiates de son exploitation mais aussi par ses rapports avec les autres capitalistes . On comprend ainsi facilement que la rente ait une incidence sociale et non pas limitée à la seule sphère agricole .

agraires) . Les contradictions entre propriété foncière et capitalisme se trouvent sous-jacentes à cette articulation , mais elles sont historiquement reléguées à un plan secondaire au Portugal grâce aux deux facteurs suivants : les fonctions de la rente par rapport au MPC que nous avons décrit , d'une part ; la solution spécifique adoptée par la dictature et que nous avons analysée,d'autre part . Ces contradictions se maintiendront étouffées tant que la dynamique du capitalisme industriel ou une dynamique de rupture extérieure du système capitaliste ne les développe et n'impose leur résolution .

Nous avons vu comment l'Etat crée par son intervention directe les conditions immédiates d'un partage judicieux du revenu appartenant aux classes dominantes (la plus-value sociale) , permettant ainsi l'entente entre classes aux intérêts divergents . En dernière analyse , toutefois , c'est dans les conditions mêmes de la production de cette plus-value , c'est-à-dire dans l'exploitation de la force de travail , que réside la véritable source des possibilités de cette entente . C'est dire alors que la condition première de l'alliance agraire-industrielle est l'extorsion d'une masse de plus-value la plus volumineuse possible afin de procurer à ses différents bénéficiaires un niveau de revenu important et jugé satisfaisant en fonction des conditions sociales et historiques existantes . C'est donc dans l'exploitation des travailleurs que se trouve la condition essentielle de la conciliation des classes dominantes et c'est à l'égard de cette exploitation que se définit en dernière instance la convergence d'intérêts entre ces classes . Une forte exploitation des travailleurs est ainsi , logiquement , une condition nécessaire et un résultat spécifique de l'alliance agraire-industrielle et elle constitue un caractère central du modèle d'accumulation (I) qui correspond à cette alliance .

(I) - Nous entendons par modèle d'accumulation l'instrument théorique de synthèse qui résulte de l'application du concept générique de mode de production à une FS concrète . Il retient les

(v. suite , p. suivante)

CHAPITRE IV

LES AMBIGUITES ET L'ECHEC D'UNE TENTATIVE DE CONSTITUTION D'UN CAPITALISME DEVELOPPE ET AUTONOME

(Le Ier et le IIème Plans)

Introduction : Le contexte et la configuration d'une nouvelle stratégie d'accumulation .

I) - Les raisons d'un anti-Keynésiennisme .

Nous avons pu voir dans le chapitre I que , dès le début , la doctrine économique et sociale de la dictature portugaise s'éloigne beaucoup des politiques économiques les plus caractéristiques mises en place dans le monde capitaliste occidental dans le contexte et à la suite de la grande crise de I929 et unifiées sur le plan théorique par la pensée keynésienne. Nous avons vu également , dans les chapitres II et III , que les politiques financière et économique mises en place et pratiquées effectivement par le régime de Salazar ont peu à voir avec la (ou les) politique (s) keynésienne (s). Or , cette spécificité de la doctrine et de la pratique de l'Etat portugais , manifeste dès le début et affirmée explicitement par les textes officiels mêmes , mais non légitimée par un discours économique systématiquement démonstratif de ses fondements structurels(I), va devoir se donner un discours de ce type en face de la vague keynésienne postérieure à la **seconde** guerre mondiale.

C'est précisément à cette tâche de la démonstration de la non-application du keynésiennisme au Portugal qu'Aguedo de Oliveira va consacrer en I947 un ouvrage entier avant de devenir ministre des Finances (I95I - I955) (2). Son argumentation reste , toutefois , encore beaucoup plus indicative que démonstrative car , contrairement à ce que suggère le titre de l'ouvrage en question (Le Portugal devant les tendances de l' économie mondiale) , l'auteur fait porter son analyse presque **exclusivement** sur la doctrine de Keynes et de quelques keynésiens de l'époque. Les références à l'économie portugaise sont relativement rares , limitées et purement axiomatiques : Le Por-

---

(I) - Le discours économique du régime est , en fait , le plus souvent purement indicatif et superficiel.

(2) - cf. Aguedo de Oliveira, Portugal perante as tendências da economia mundial , INE - Centro de Estudos Económicos , Lisboa, I947.

tugal étant (par hypothèse de l'auteur , non démontrée) un pays caractérisé par ... , les formules keynésiennes ne sont pas applicables car elles se réfèrent à une situation différente . La démonstration devient ainsi très simple , mais l'exercice reste assez pauvre (I) .

Le rejet des propositions keynésiennes trouve chez A. de Oliveira un triple fondement. Soit ces propositions ont déjà été appliquées au Portugal avant la lettre ; ce seraient notamment les cas de l'abaissement du taux d'intérêt pour rendre plus stimulant l'investissement (2) et celui de la création de postes de travail pour résorber le chômage par la mise en route d'un programme de travaux publics (3).

Soit elles ne sont pas adaptées à la situation portugaise par la spécificité de celle-ci à cinq niveaux , à savoir : I.- l' " influence prédominante " de la structure agraire (4) , laquelle éloigne dès lors le Portugal des situations de type keynésien ; 2.- la faible dépendance de l'économie por-

---

(I)- Il est frappant , mais en même temps symptomatique de la philosophie de l'isolement du régime politique portugais , que l'auteur manifeste une difficulté systématique ou/et un refus pudique à trouver dans le vocabulaire portugais la correspondance pour certaines idées ou notions courantes (le chômage , par exemple , pour lequel l'auteur retient le mot français) comme si le phénomène correspondant n'existait pas au Portugal et n'était pas susceptible de se produire.

(2) - cf. op. cit. , p.I65.

(3) - cf. op. cit. , pp. 32, I68 et 3I6. Le refus du régime , dès la première heure , d'accorder des subventions de chômage serait dû , selon l'auteur , à deux raisons desquelles il est difficile , toutefois , d'extraire une conclusion définitive en vertu du caractère syncrétique de l'exposé. Il s'agirait aussi bien d'une sorte de question de principe (cf. p.3I) que de l'impossibilité financière d'accorder ces subventions (cf. p.32)

(4) - cf. op. cit. , p.3I.

tugaise à l'égard des exportations (I) , donc la faiblesse des effets de la crise internationale du capitalisme ; 3.- l'inexistence d'un chômage important au Portugal et de même type (urbain) que celui des autres pays considérés , ce qui écarte dès lors la nécessité d'augmenter les salaires pour faire croître l'offre de travail (2) ; 4.-l'inexistence d'un problème de surproduction (ou de sous - consommation) (3) et son corollaire , l'inexistence de la nécessité d'une redistribution du revenu (favorisant notamment les salaires) pour créer un pouvoir d'achat supplémentaire ; 5.- l'inexistence du problème de reconversion de l'industrie que ressentent les autres pays , car le Portugal est resté à l'écart (au point de vue militaire) de la seconde guerre mondiale (3).

Soit , enfin , les propositions keynésiennes se révèlent purement et simplement insuffisantes et superficielles , manquant d'efficacité ; ce serait ici surtout le cas des causes du comportement d'épargne invoquées par Keynes (4). Pour toutes ces raisons , qu'il est difficile de systématiser par le caractère syncrétique , confus et peu explicite des arguments de l' auteur , la politique économique portugaise n'aurait rien à apprendre du keynésiennisme .

En réalité , il serait erroné et tout à fait injustifié de contester les conclusions de l'auteur au nom d'un quelconque esprit de modernité abstraite ou d'une croyance métaphysique à l'universalité des situations de type keynésien dans le capitalisme du XXème siècle . Ce qu'on peut mettre en cause , ce sont , d'une part , la pauvreté des arguments de l'auteur à l'intérieur même de son système d'analyse ; d'autre part , la

---

(I) - Ibidem , p. 3I.
(2) - Ibidem , p. I66.
(3) - Ibidem , pp. 8 - 9.
(4) - Ibidem , p.I57.

mystification implicite à son discours de la réalité portugaise.

D'après ce discours , en effet , la spécificité de l' économie portugaise serait due , soit à des causes naturelles soit à des causes d'origine transcendante , devant lesquelles , que ce soient les unes et les autres , on ne pourrait que rester impuissant (I) . Or , ce qu'il importe de souligner , c'est que cette spécificité est très largement l'oeuvre du régime de Salazar même. C'est pourquoi , partir uniquement de la constatation de cette spécificité , sans expliquer son contenu réel et ses causes , pour pouvoir refuser une doctrine qui , par définition , s'inspire d'une réalité différente , est un pur exercice de l'esprit et constitue une simple démonstration tautologique.

2)- Les éléments de la nouvelle stratégie.

La politique économique que le régime de Salazar met en place est une politique parfaitement cohérente et rationnelle par rapport aux objectifs réels (pas forcément les objectifs avoués) de ce régime , comme nous avons pu le voir dans le chapitre précédent. C'est dans cette optique qu'on peut envisager avec pertinence ses conséquences pour l'ensemble de l'économie et de la société (au delà , donc , des classes à qui elle profite plus directement) , et qu'on peut aussi analyser les tentatives pour changer cette politique , notamment de l'intérieur même du régime.

Si l'on se place dans la perspective de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le " développementisme " , il devient clair que la politique économique de la dictature portugaise est anti- " développementiste" et qu'elle se traduit à cet égard par une impasse du développement. Toutefois , si l'on se place du point de vue de l'alliance agraire - industrielle telle que nous l'avons caractérisée , cette impasse est parfai-

---

(I) - Ce qui , pour l'auteur , ne constituerait guère un mal , car il s'agirait du meilleur des mondes possibles.

tement assumée et la politique en question est la politique même de l'impasse , définie dans ce cas selon des termes extérieurs à la problématique de cette alliance , mais fixant ses objectifs internes.

C'est précisément dans des termes du genre d' " impasse " , d'absence ou de mauvais " fomento " (vocable qui fonctionne comme fourre-tout dans le jargon économique portugais et qui équivaut approximativement à promotion) , etc , qu'a été posé , après la seconde guerre mondiale , le problème de la nécessité du changement de cette politique économique.

On va assister alors pendant trente ans (notre recherche s'arrête en I974) à un confus et monotone dialogue de sourds , insidieusement sémantique , où les différents objectifs inhérents aux diverses fractions des classes dominantes vont apparaître chacun avec un déguisement particulier , mais aussi avec un point commun : la non-reconnaissance des objectifs des autres et la proclamation de leur propre bien-fondé en termes de bienfaisance universelle à l'égard de l'ensemble de la société. Chacune des fractions de ces classes découvre et invoque une vocation éminemment nationale dans la poursuite de ses objectifs spécifiques (I). La trame de ces contradictions et des luttes le plus souvent souterraines , qui leur sont inhérentes, se présente , ainsi , souvent assez inextricable , ce qui amène parfois l'économiste " peu ambitieux " à conclure par le caractère inexplicable ou irrationnel des mesures de politique économique qu'il ne comprend pas ou qu'il ne veut pas expliquer.

(I) - Le programme économique de la candidature du général Norton de Matos à la Présidence de La République en I949 , par exemple , préconisant des réformes substantielles et l'élimination des privilèges du " clan monopoliste "(sic) , est bien révélateur de la disparité des situations , des intérêts et des points de vue à l'intérieur des classes dominantes (cf. Para onde nos leva a politica econômica do governo ? - Razões econômicas de uma critica , Serviços Centrais da Candidatura do general Norton de Matos , Lisboa , I949 , en part. p. 63)

En fait , entre I945 et le début des années I960 , une stratégie globale du capitalisme , alternative à l'alliance agraire-industrielle et mettant en échec cette alliance , a été à l'ordre du jour. Ayant été réalisée partiellement , elle est restée toutefois inachevée dans ses aspects les plus déterminants par l'opposition des forces rattachées à la stratégie de cette alliance et elle a été définitivement dépassée par l'émergence , dans les années I960 , d'une troisième stratégie alternative aux deux premières.

Cette deuxième stratégie , sans prétendre servir de panacée à la difficulté de l'explication de la complexité et de l'ambiguïté de certains aspects de la politique économique de cette période , constitue , toutefois , à nos yeux , la ligne unificatrice d'un nombre important de réformes réalisées ou simplement préconisées. Sa portée dépasse , cependant , au-delà et en-deçà , la période dans laquelle nous nous proposons de la saisir. En fait , d'un côté , elle constitue la prolongation de certains éléments importants de la politique de l'alliance agraire-industrielle , d'un autre côté , son impact sur la structure économique et sur l'accumulation demeure au-delà de son dépassement historique.

Les pièces les plus connues , les plus globales et les plus complètes de cette stratégie sont , sans doute , les deux premiers Plans de Développement adoptés au Portugal . Une différence importante existe , toutefois , entre ces deux plans , outre leur différent degré d'élaboration : tandis que le Ier Plan (I953 - I958) reste largement compromis avec la stratégie précédente et va jouer en définitive un double rôle , le IIème Plan (I959 - I964) présente une vocation exclusive d'instrument de la stratégie en question. Il constitue , en ce sens , et à nos yeux , la composante principale de cette stratégie et il contient encore lui-même deux grands éléments distincts , mais complémentaires : une politique de développement industriel et une politique de réforme agraire. Mais un troisième élément, antérieur aux deux premiers , nous semble avoir joué un rôle d'une grande importance dans la stratégie en question : La Loi

de la Promotion (" fomento ") et de la Réorganisation Industrielle de I945.

La présentation de la stratégie en question suivra néanmoins un chemin différent de celui de la simple présentation isolée de chacune de ses grandes pièces ou de chacun de ses principaux moments. Cette présentation cherchera à dégager les thèmes principaux de cette stratégie , communs ou non à tous les éléments cités précédemment.

Nous commencerons ainsi par le niveau le plus général de l'analyse en abordant les principes et les objectifs généraux du Ier et du IIème Plans de Développement (4.I.)

Nous aborderons ensuite l'expression concrète des objectifs retenus par les plans en examinant les projections du Ier et du IIème Plans (4.2.)

Dans une troisième étape (4.3.) , nous commencerons l'analyse de la politique sectorielle en abordant le projet de restructuration de l'industrie véhiculé par les deux plans et plus spécialement par le IIème Plan.

Dans le point suivant (4.4.) , nous examinerons le projet de réforme agraire exprimé par les plans (spécialement par le IIème Plan) cherchant à établir les rapports entre cette réforme et la politique industrielle du point précédent.

Dans un dernier point (4.5.) , nous essaierons de dresser le bilan global de la stratégie décrite dans les points précédents. Dans l'analyse de ce point , nous mettrons en relief aussi bien l'importance de la politique économique en question que ses ambiguïtés et ses faiblesses en même temps que nous examinerons ses résultats.

4.I. - Principes et objectifs généraux du Ier et du IIème Plans.

4.I.I. - Les antécédents et les fondements de la politique de développement autonome : la vision et le " projet " de Ferreira Dias.

Il serait difficile de comprendre l'apparition et la logique de la stratégie de développement qui a été à l'ordre du jour au Portugal dès la fin de la 2ème guerre mondiale jusqu' au début des années I960 sans prendre en considération la vision du pays et l'action d'un homme particulier : Ferreira Dias Jùnior , Sous-Secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie de I94I à I944 , vice-président du Conseil National de l'Industrie de I954 à I958 et ministre de l'Economie de I958 à I962.

Les idées de F. Dias sur l'état de l'économie du pays et sur la politique économique à adopter ont été avancées dès I945 dans son ouvrage , Linha de Rumo (La Route à suivre)(I), ouvrage qui allait rester célèbre et qui allait avoir une influence considérable sur certains responsables de la politique économique aussi bien au niveau de la prise des décisions que de la construction technique de cette politique.

A) - L'état de l'économie du pays .

Le point de départ et l'un des aspects les plus puissants et les plus intéressants de son analyse est la " découverte " de l'état de " retard " et de fragilité des structures industrielles portugaises dans le contexte international . Faisant une analyse comparative entre le Portugal et les autres pays européens pour les années I930 (analyse qui occupe tout

---

(I) - J.N. Ferreira Dias Jùnior , Linha de Rumo (notas de economia portuguesa) , op. cit.

le premier chapitre de son ouvrage) et prenant pour"modèle " spécialement le cas allemand (I), F. Dias montre , avec clarté et vigueur , la distance impressionnante existante entre l'économie portugaise et les économies européennes les plus avancées.

Utilisant plusieurs indices économiques , sociaux et financiers (concernant la production , la consommation , le niveau de vie , les dépenses publiques , etc...) , l'auteur montre que le Portugal apparaît toujours parmi les derniers des 26 pays considérés. Dans un indice de synthèse , l'économie portugaise apparaît parmi les cinq dernières , où elle est la seule représentante de l'Europe du Sud (parmi les 26 pays considérés, il y a aussi des pays de l'Est européen)(2).

Cette position relative du Portugal se maintient inchangée par la suite et , dans les années I950, comme nous l'avons montré ailleurs pour les différents aspects de l'économie (cf. toute l'analyse de l'Annexe) , le Portugal occupe la dernière place du développement des forces productives (3) , non seulement par rapport aux pays européens développés , mais

---

(I) - Le développement de l'industrie en Allemagne constituerait en fait , aux yeux de F. Dias , la meilleure expérience étrangère et celle de laquelle le Portugal devrait tirer les meilleurs enseignements.

(2) - cf. Ferreira Dias , op. cit. , p.I23 en particulier.

(3) - Rappelons la remarque déjà faite (cf. Annexe) à propos de la conception linéaire du développement des forces productives. Si l'on suppose que les rapports de production dominants sont de même nature au Portugal et dans les autres pays européens et que le développement des forces productives a tendance à suivre le même " modèle " dans tous ces pays (et seulement dans cette condition) , on peut évaluer la situation relative de chacun de ces pays en adoptant une échelle quantitative du développement des forces productives.

aussi dans le contexte de l'Europe du Sud (I).

Cette situation du Portugal amène F.Dias à faire un diagnostic assez pessimiste et à préconiser un ensemble de solutions à la fois ambitieuses (quant aux objectifs lointains) et modestes (quant aux objectifs immédiats) compte tenu de la faiblesse de la situation de départ même et de la mentalité dominante au Portugal.

En fait , selon F. Dias , "... le défaut est général dans presque toutes les activités portugaises , à cause de la pauvreté moyenne de la population et de l'attachement à un niveau de vie inférieur au raisonnable - infériorité dont on fait parfois l'éloge derrière l'euphémisme de sobriété " . " Un bon nombre de nos industries , poursuit F. Dias , ne sont ni grandes , ni moyennes , ni petites ; elles constituent un système **au-dessous de toute critique " (2).**

" Après une période de vie désordonnée , (allusion à la Ière République) , ajoute l'auteur , où l'on a négligé les droits les plus élémentaires de l'être moral , il semble que les portugais veulent réagir de manière exagérée : tout ce qui ne se trouve pas dans le cercle d'une définition un peu étroite n'entre pas dans l'univers des choses nobles - celles de l'esprit et de la culture "(3) (allusion évidente à la pensée humaniste de Salazar). Or , objecte F.Dias , " je pense (...) que cher-

---

(I) - Des conclusions de même type et pour la même période (années I950) quant à l'état de la structure économique portugaise sont **tirées** par M. Murteira , pour le secteur industriel (cf. Mário Murteira , O desenvolvimento industrial português e a evolução do sistema económico , Análise social , N°7-8 , I964). Sur la situation de la structure économique portugaise dans les années I950 , l'étude de base reste celle de F.P. de Moura , L. M. T. Pinto et M.J. Nunes , Estrutura da economia portuguesa, Separata n°I4 da Revista do Centro de Estudos Económicos (INE), Lisboa , I954 .

(2) - F. Dias , op. cit. , p.25.

(3) - op. cit. , p.30.

cher la manière de donner du pain à un pays qui ne l'a pas , ou qui n'en a pas assez , est au moins aussi noble de figurer parmi les aspirations de l'intelligence que certaines obscurités des penseurs hermétiques "(I).

La politique économique préconisée par F. Dias va ainsi s'opposer au " semi-romantisme économique "(2) des idées dominantes à l'intérieur du régime . Toutefois , cette opposition va être tellement radicale qu'elle va commettre précisément le même excès que F. Dias reproche à l'idéologie " humaniste " d' avoir commis . Nous allons examiner les principales propositions de F. Dias dans lesquelles nous retrouverons ce radicalisme.

B) - Les potentialités " oubliées " du marché intérieur .

Chez Ferreira Dias le marché intérieur constitue indubitablement la base de la croissance; l'auteur consacre une partie tout à fait substantielle de son livre à la réputation des thèses traditionnelles qui affirment l'impossibilité du développement de l'industrie au Portugal et il le fait mettant en avant le rôle des facteurs endogènes. Ainsi , et à travers une démarche reflétant une conception extrêmement techniciste (3) du processus économique (l'auteur parlera de la " mécanique économique "(sic)) , où le rôle des relations économiques extérieures est simplifié et sous-estimé à outrance , F. Dias , après avoir nié une quelconque influence négative du Traité de Methuen et des rapports avec l'Angleterre sur l'économie portugaise (4) va s'attaquer essentiellement à deux aspects de la doctrine et de la pratique traditionnelles en matière économique au Portugal.

(I) - Ibidem , p. 38 .
(2) - Ibidem , p. 4I .
(3) - L'auteur reconnaît même être un " technocrate " (sic) (cf. Ferreira Dias , Politica industrial , op. cit. , p. 37)
(4) - cf. Linha de rumo , op. cit. , p. I77 en part. Sur le rôle de ce traité et de ces rapports , cf. Introduction Générale.

D'une part , la politique protectionniste préconisée et mise en oeuvre par Oliveira Martins dans le dernier quart du XIXème siècle apparaît à ses yeux comme inadéquate et inefficace. F. Dias reproche notamment à ce dernier le fait qu" " il n'a pas trouvé la formule pour assurer le succès (du développement de l'industrie) en dehors de l'attaque au libre-échange et du recours à la protection douanière. Il lui a manqué , précise l' auteur , la sensibilité du professionnel rappelant la technologie "(I).

La conception de la technique - Deus - ex - machina qui caractérise toute la pensée de Ferreira Dias apparaît déjà ici clairement : il ne serait pas nécessaire de protéger si l' on possède une technique avancée . Le problème reste , toutefois, entièrement ouvert : comment se donner cette technique si elle n'existe que dans les pays qui entretiennent avec le Portugal des rapports de concurrence dans une position de force supérieure qui découle très largement du fait qu'ils disposent précisément d'une supériorité technique ? Le problème essentiel - comment faire apparaître cette technique - reste ainsi sans solution dans le cadre de sa pensée.

D'autre part , pour F. Dias , la doctrine de l' " exclusivisme agraire " d'Anselmo de Andrade a été victime d'une déformation et d'une récupération lui faisant dire ce qu'elle ne dit pas. Pour lui , l'idée du primat de l'agriculture sur l'industrie de cet économiste et responsable gouvernemental de la fin du XIXème - début du XXème siècles , idée qui a marqué profondément les responsables de la politique économique portugaise ne provient pas de sa croyance aux vertus absolues de l'activité agricole (elle ne constituerait pas une " solution optimale" (sic)) et du monde rural , mais de sa conviction au caractère inévitable de l'état agraire du pays en vertu de sa pauvreté en ressources naturelles (2) .

(I) - Linha de rumo , op. cit. , p. I8I .

(2) - cf. Linha de rumo , op. cit. , pp. I8I - I82.

C'est ainsi surtout à l'idée de cette " fatalité naturelle " que F. Dias va s'attaquer , citant les cas d'autres pays (La Suisse en particulier) qui , ayant au départ des difficultés de l'envergure des nôtres , ont su les surmonter et entrer dans une phase plus avancée du développement économique (I). L'auteur va alors montrer , de manière systématique et vigoureuse , comment peuvent être obtenues les principales matières-premières et matières auxiliaires (où apparaît son programme de l'électricité) dont l'industrialisation a besoin au Portugal (2).

Le marché intérieur apparaît ainsi chez F. Dias dans une position centrale et avec un statut privilégié. Toutefois , la priorité donnée à ce marché se trouve liée à deux raisons bien distinctes , affirmées à des moments différents et sans que l'auteur nous donne une synthèse des deux ou n'établisse une hiérarchie entre elles. Ainsi , soit le primat de ce marché s' impose parce que " par principe , la création de nouvelles industries au Portugal ne doit pas reposer sur le marché extérieur en tant qu'élément vital , bien que , ajoute l'auteur , au contraire de ce qui s'est passé jusqu'à maintenant , on ne doive pas oublier ce marché " (3) , le sens de ce " principe " restant , toutefois , dans l'obscurité la plus totale. Soit il est dû au fait qu' " il n'est pas raisonnable d'envisager , en ce moment , un autre marché pour l'industrie portugaise en dehors du marché intérieur " (4) . Entre cette question de " principe " et les raisons de conjoncture , l'articulation stratégique entre dynamique intérieure et dynamique extérieure reste largement indéterminée ; le primat du marché intérieur reste ainsi en grande mesure sans objet précis.

(I) - cf. Ibidem , p. I24 .

(2) - cf. Ibidem , pp. I82 - I93 en particulier. L'importance réelle de l'ouvrage de Ferreira Dias atteint ici , à nos yeux , son point le plus haut.

(3) - Op. cit. , p. 223 , souligné par nous .

(4) - Ibidem , p. I64 , souligné par nous.

C) - Commencer par l'import - substitution .

Pour Ferreira Dias , le processus de croissance , qui doit être axé sur l'industrie (I) , doit commencer par la substitution aux importations (2). Toutefois , pour que l'industrialisation puisse réussir , il énonce quelques conditions essentielles qui doivent assurer la poursuite du processus initial et qui impliquent certains"sacrifices " inévitables .

Première condition , qui est plutôt un critère de choix des activités à créer : invoquant , une fois de plus , le cas de La Suisse , " bien plus dépendante que nous en matières premières et en produits alimentaires " (sic) , l'auteur écrit : " il y a un minimum d'activités qu'un pays ne peut pas négliger sous peine de porter préjudice à l'équilibre de sa vie et à la sécurité de son économie : ce sont toutes celles qui concernent des secteurs essentiels dont l'élimination ou la réduction puissent affecter profondément la mécanique de leur richesse " (3) . Cet énoncé est sans doute peu explicite , mais on peut penser que l'auteur fait allusion aux secteurs de base car ces secteurs constituent sa préoccupation permanente. Ses propos suivants vont , d'ailleurs , le confirmer.

Deuxième condition , concernant les " sacrifices " : " on ne doit pas se préoccuper spécialement , écrit F. Dias , si le pays se voit privé , pendant quelques années , de voitures de tourisme , de tissus en soie , d'appareils de radio ou de cigares de la Havane , car le préjudice économique reste ici limité à un secteur commercial réduit . Par contre , le manque d'énergie , de fer , d'engrais , de transports , de tout ce qu'

(I) - L'auteur est un " industrialiste " ferme et conscient , bien qu'il ne néglige pas l'importance de l'agriculture , ceci dans l'intérêt même du développement de l'industrie.

(2) - L'auteur donne quelques exemples déjà réalisés à cette époque ou en voie de réalisation (les superphosphates, le ciment et le soufre) (cf. op. cit. , pp. 2IO - 2I3)

(3) - Op. cit., p. I74 .

il y a d'indispensable à la vie (I) , il faut absolument l'éviter pendant qu'il est temps , dans la mesure où nous le permettent nos propres ressources et quelles que soient les opinions qu'on puisse avoir sur le rôle de l'Etat ou quel que soit le texte de la Constitution "(2).

Son programme repose ainsi sur les secteurs de base et mise sur la substitution aux importations (3). C'est un programme " modeste " , comme l'auteur lui-même le reconnaît , mais il serait le plus réaliste à ses yeux : " même si dans des périodes successives,d'autres programmes d'une portée identique sont exécutés , écrit-il , le mot industrialisation ne pourra pas être prononcé sans rougir avant les dernières décennies du siècle "(4) . Il y a donc chez F. Dias la conviction de la possibilité du passage à des phases successives du processus d'industrialisation , ayant comme point de départ son programme des industries de base et comme " modèle " l'import-substitution.

(I) - Notons que les machines n'apparaissent pas parmi les exemples de l'auteur.

(2) - **Op. cit. , p. I74 .**

(3) - Notons que la notion de " substitution aux importations " est ici employée dans une acception différente de celle employée habituellement. On emploie couramment cette expression pour désigner le processus de remplacement de l'importation de <u>biens de consommation</u> par la production locale de ces biens , tandis que , chez F. Dias , il s'agit , non pas de biens de consommation mais de biens de production.

(4) - Ibidem , p. I94 .

4.I.2 - La double fonction du Ier Plan (I953 - I958)

A) - La justification du Ier Plan .

Le Ier Plan de développement (I) , par le caractère éclectique des projets qu'il contient et par les circonstances de son adoption , constitue l'une de ces pièces de la politique économique aux fonctions mal définies et ambiguës auxquelles nous avons fait allusion . Adopté en I953 (Loi nº 2.058 du 29 décembre I952) , trois années donc après l'échéance de la Loi de Reconstitution Economique , le Ier Plan va jusqu'en I958 . Simultanément au plan lui-même , apparaît , par la même loi , un Conseil Economique dont les fonctions sont la coordination des divers programmes sectoriels et l'exécution du plan (2) .

(I) - Nous appellerons , par commodité , " plans de développement "les plans portugais (le titre original étant " plano de fomento ") . L' OCDE a préféré l'expression " plan de mise en valeur " , peut-être dans le but de mieux traduire la spécificité du mot portugais " fomento " , adoptant une expression vague et surtout différente de " développement ". Une différence considérable subsiste , toutefois , entre l'expression portugaise et celle de l'OCDE et , étant donné l'usage courant et la dégradation actuelle du sens des mots , nous retiendrons purement et simplement le mot " développement " , soulignant dès maintenant que son emploi est ici purement descriptif et qu'il n'indique aucune signification particulière des plans portugais.

(2) - Le Conseil Economique est placé à un niveau hiérarchique supérieur à celui des ministères. Son président est le Président du Conseil et il est composé par les titulaires des ministères suivants : Finances , Marine , Travaux Publics , Outre-Mer , Economie , Communications et Corporations et Prévoyance sociale. A partir de I958 , y prennent assise aussi les Secrétaires d'Etat à l'Agriculture , à l'Industrie et , éventuellement , au Commerce.

Dans la conception même du planificateur , Le Ier Plan se veut plutôt une prolongation de la politique suivie à travers la Loi de Reconstitution que l'énoncé ou l'annonce d'un nouveau type d'intervention publique dans l'économie. Sa nouveauté résiderait , selon les mots officiels , dans le fait qu' " il représente une nouvelle phase dans les méthodes de l'administration publique au Portugal " (I).

Ainsi , l'adoption du plan ne signifie , pour le moment , ni changement de l'esprit de la politique économique ni changement de son contenu y compris de ses objectifs ; il s'agit surtout d'une modification de la forme d'élaboration et de présentation de cette politique. C'est précisément dans ce sens que le planificateur affirme , évitant ainsi d'éventuels " malentendus " sur les objectifs du plan , qu' " on aurait pu , évidemment , poursuivre avec la méthode utilisée jusqu'alors (et dont) les résultats (positifs dans l'esprit du planificateur) (sont) évidents " (2).

Ce qui a poussé alors l'administration publique à l' adoption du plan aurait été , selon la même source , le fait que " le gouvernement (...) a jugé qu'étaient créées les conditions de discipline et de préparation des services pour aller plus loin ", notamment en vue d' " adopter une échelle des priorités " dans l'analyse des " divers plans élaborés au cours des quinze années de durée de la Loi de Reconstitution Economique et d'autres qu'on jugeait nécessaire d'établir "(3).

Pour F. Pereira de Moura , toutefois , c'est surtout la nécessité , apparue après le terme de la Loi de Reconstitution , de " ne pas revenir en arrière par rapport au chemin par-

---

(I) - Relatório de Execução do I Plano de Fomento , I953-I958, Imprensa Nacional , Lisboa , I959 , p.II .

(2) - op. cit. , p. I3 .

(3) - Relatório de Execução , op. cit. , p. I3 .

couru depuis si longtemps " , ajoutée à une " certaine pression extérieure " (de L'O.E.C.E. à la suite du Plan Marshall) et encore à la " reconnaissance de la nécessité de stimuler fortement la production, le revenu et la consommation du pays " qui se trouve à l'origine du Ier Plan (I).

En réalité , ce dernier point de vue semble confirmé par les propos mêmes de Salazar qui découvre subitement en I953 " le point mort où notre économie semble être tombée dans certains secteurs " (2). Il nous paraît , toutefois , que cette reconnaissance constitue plutôt une anticipation de Salazar de manière à mater le caractère " socialisant " que le plan présentait encore à cette époque. En fait, qui dit dans le Portugal de Salazar un capitalisme différent de celui qu'il a protégé (ou créé) lui-même , est censé avoir dit " socialisme ". On comprend ainsi que cette anticipation puisse fonctionner comme forme de récupération de tout type de contestation de la politique économique pratiquée par son régime.

Le Ier Plan semble ainsi correspondre à la nécessité du régime de Salazar de changer l'accessoire pour que l'essentiel puisse demeurer ; il se présente ainsi , à nos yeux , comme une nouvelle forme de rationalisation de l'alliance agraire-

---

(I) - F. Pereira de Moura, Por onde vai a economia portuguesa ?, op. cit. , p.87. A propos de l'absence totale d'une perspective de développement économique dans la politique économique portugaise , y compris celle exprimée par le Ier Plan , cet auteur écrit ailleurs : " Au milieu du XXème siècle , et dans un monde caractérisé par des inégalités criantes dans la croissance économique, ayant des répercussions dans tous les aspects du social et de l'humain , notre pays se situe à un niveau inférieur à la moyenne. L'incommodité de cette position - car elle signifie sous-alimentation, mauvaises conditions de travail et l'inexistence d'un minimum de bien-être pour des millions de portugais - devient plus grave quand on observe l'agitation du progrès dans le reste du monde , les difficultés de la croissance qu'affrontent les pays en retard et les spécificités du cas portugais " (F. Pereira de Moura , Estagnação ou crescimento da economia portuguesa, Revista do Gabinete de Estudos Corporativos, N°26 , Lisboa, abril I956 , p. I86).

(2) - Salazar, Antologia, op. cit. , p. I43

-industrielle dans le contexte nouveau de l'après-guerre.

Toutefois , le Ier Plan porte aussi en lui le germe d'une nouvelle politique économique car , c'est essentiellement à travers la planification que les stratégies des diverses fractions des classes dominantes vont dorénavant se manifester et le Ier Plan est déjà lui-même , au niveau de certains de ses projets , l'expression d'une nouvelle politique.

B) - Signification et statut formel du Ier Plan .

a) - Un plan entre deux stratégies.

Le Ier Plan est constitué par un simple catalogue de projets concernant divers secteurs de l'économie , projets pour une grande part anciens et inachevés sous la Loi de Reconstitution (I). Comme l'affirme son Rapport d'Exécution , il s'agit d'un " plan partiel , limité aux grands investissements à effectuer par l'Etat dans l'agriculture , les voies de communication, et les moyens de transport , et aux investissements à faire par par les particuliers avec le soutien direct ou indirect de l'Etat , non seulement dans l'agriculture et dans les moyens de transport , mais aussi dans l'installation de nouvelles industries et dans le développement de celles qui existent déjà ". De là découlerait alors le double caractère du plan : " c'est un plan impératif en ce qui concerne les investissements exclusivement publics et un simple programme pour ce qui est des investissements de l'initiative privée " (2).

Le Ier Plan présente ainsi un caractère triplement limité : il concerne , en réalité , presque exclusivement le secteur public ; l'industrie manufacturière reste à l'écart de l' action directe de l'Etat (contrairement à l'agriculture) ;

(I) - La description détaillée de ces projets sera faite dans le point 4.2 .

(2) - Relatório de Execução , op. cit. , p. I4 .

il ne recouvre qu'une partie des projets sectoriels existant auparavant . Il est ainsi " précis et limité " , selon les mots de Salazar (I) .

Par ailleurs , il reste aussi davantage un programme financier de l'Etat qu'un plan économique proprement dit , car les dépenses qui y sont inscrites et qui concernent l'Etat ne s'inscrivent pas dans une stratégie économique définie et explicite. Ces dépenses sont plutôt décidées de manière négative après l'obtention de l'équilibre des finances publiques et les projets qui leur correspondent apparaissent ainsi essentiellement comme des résidus de l'activité de l'Etat. Comme l'affirme le **Rapport** cité , la pratique de l'Etat dans le cadre du Ier Plan est régie par le principe de la " préférence " d'une " marche prudente mais sûre " , sans " affecter la stabilité financière intérieure et la **solvabilité** extérieure de la monnaie nationale " (2).

En fait , la logique serait la suivante , selon l'explication de Salazar : " Bien qu'un quart de siècle de finances bien équilibrées et de soldes positifs du compte (de l'Etat) puisse justifier (quelques initiatives) osées , la régularité administrative et la stabilité financière continuent d'être la meilleure base de la reconstruction nationale , et l'utilisation quasi exclusive de moyens propres , comme on l'a vu , (continue d'être) une mesure saine pour le renforcement de notre indépendance politique"(3).

On constate ainsi que , tant que la stabilité financière n'a pas été obtenue , elle servait de fourre-tout dans le discours du régime et on pouvait même présenter le développement économique comme un objectif à atteindre réellement (après l'

(I) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. I6I .
(2) - Relatório , op. cit. , p. 50.
(3) - Salazar , Antologia , op. cit. , p. 92 .

assainissement financier). Une fois obtenue cette stabilité , c'est dorénavant la nécessité de la poursuite de cette stabilisation ou le danger d'une " déstabilisation " qui vont fonctionner comme arguments pour , tout en reconnaissant l'absence de développement , continuer tout de même à bloquer la croissance qui pourrait y mener.

La raison de ce blocage est sans doute d'ordre politique , mais elle ne se limite pas à une simple et abstraite " indépendance politique " comme la présente Salazar ; elle tient essentiellement à la politique interne : l'alliance agraire--industrielle et son incompatibilité avec un projet de croissance et de développement. C'est aussi la politique de cette alliance , pratiquée systématiquement par l'Etat , que constitue très largement l'unification stratégique des projets apparemment disparates du Ier Plan et qui donne à ce plan un véritable sens économique , au-delà de son apparence financière immédiate.

En fait , le Ier Plan , étant confronté théoriquement au problème du développement (I) , ne constitue pas uniquement un instrument d'une stratégie de non-développement , mais il constitue aussi explicitement une réfutation de ce développement par ses " inconvénients " (sic) sur l' " ordre établi " (sic). Selon le planificateur , en effet , la " modération " des investissements prévus dans le plan viserait les deux buts complémentaires suivants : un effet " psychologique " (sic) , d'une part , en évitant l'instabilité inhérente au " cycle du développement rapide " (sic) ; un effet " politique " (sic) , d'autre part , en évitant les risques d'une " croissance forte et rapide du secteur public " , ceci au nom du " maintien des principes de base de l'ordre social constitué " (2).

Ainsi , le projet alternatif à la stratégie de l'alliance agraire-industrielle et véhiculé dans le Ier Plan essentiellement par les investissements dans les secteurs de base,

---

(I) - cf. les propos de J. et C. Nème déjà cités , chapitre III 3.3.

(2) - Relatório de Execução , op. cit. , p. 49 .

(notamment et surtout l'électricité) , reste encore extrêmement embryonnaire , indéfini et prisonnier du contexte de blocage du développement correspondant à la stratégie précédente.

La planification portugaise se trouve ainsi , avec le Ier Plan , dans une situation où , comme l'écrit João Cravinho, " la préoccupation de la réalisation d'infrastructures peut s' imposer d'une telle manière que , en conséquence de cela , on relègue à des phases postérieures la prise en compte des finalités spécifiques , des objectifs à atteindre , sacrifiant du coup la planification systématique de l'ensemble des autres actions qui devraient leur correspondre " (I). Ayant conscience de l'impossibilité de se reproduire à l'identique ad infinitum , le régime se verrait ainsi contraint de prendre des initiatives " fascinantes " (J. Cravinho) , mais sans engager sa responsabilité dans un projet de rupture de l'alliance traditionnelle entre les principales forces économiques.

La vocation industrielle du Ier Plan reste ainsi purement (ou , au moins , surtout) ostentatoire (2) ; c'est , d'ailleurs , Salazar lui-même , encore ici , qui le laisse entendre à travers l'une de ses assertions réthoriques typiques . On est en I953 (moment de l'adoption du Ier Plan) et la nécessité de l'industrialisation semble aller de soi (3): " uniquement à travers l'industrie , affirme-t-il , il est possible d' élever le niveau de vie (...) et d'atteindre , sans danger , des taux démographiques forts "(4).

(I) - João Cravinho , Fundamentação das decisões de planeamento em Portugal , in o desenvolvimento em Portugal , aspectos sociais e institucionais (ouvrage collectif dirigé par A. Sedas Nunes) , GIS , Lisboa , I97I , p. I03 .)

(2) - En I960 , Ferreira Dias pouvait encore affirmer que la Nation " recherche de manière confuse , une voie industrielle " (J.N. Ferreira Dias , Politica Industrial , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I960 , p. 5.)

(3) - cf. aussi ses propos ci-dessus , A) -.

(4) - Salazar , Antologia , op. cit . , p. I63.

Or , on sait que , d'un côté , Salazar n'a jamais été un partisan de l'élévation du niveau de vie (populaire) (cf. chapitre I) , d'un autre côté , sa solution pour la décompression démographique était plus " naturelle " et moins coûteuse (l'émigration vers les colonies , cf. chapitre I). Son intérêt pour l'industrialisation est ainsi purement épisodique et mystificateur , ce qui est confirmé , d'ailleurs , par la suite de son assertion : " l'agriculture , affirme-t-il , par sa plus grande stabilité , par son enracinement naturel dans le sol , et par ses liens plus étroits avec la production de nourriture constitue la garantie par excellence de la vie même " (I). Tout se recompose ainsi dans l'univers de Salazar après ce détour gênant mais nécessaire par l'idée de l'industrialisation

b) - Le statut théorique du Ier Plan .

Après avoir dégagé les fonctions concrètes que le Ier Plan semble avoir au sein de l'économie portugaise , nous sommes en mesure d'établir son statut dans le cadre de la problématique de la planification en régime capitaliste. En fait , plusieurs aspects du Ier Plan pourraient nous empêcher de le considérer comme un"vrai" plan si on les analysait à la lumière d'une conception purement formelle que l'on retrouve souvent dans la littérature économique , notamment dans celle plus marquée par les expériences de quelques pays de l'Europe occidentale .

Le premier de ces aspects et le plus important est celui , déjà mentionné , des objectifs mêmes du plan . La conception finaliste et linéaire du développement économique et social qui imprègne une bonne part de cette littérature , ferait sans doute affirmer de manière catégorique à certains auteurs que le Ier Plan portugais n'en est pas un . Un économiste formé selon les règles académiques les plus rigides et n'ayant pas conscience du caractère socialement déterminé des idées reçues

---

(I) - Salazar , Antologia , p. I63 .

projetterait certainement son modèle de société idéale sur ce plan et ne lui pardonnerait pas le fait qu'il ne préconise pas expressément la croissance et le développement et qu'il contrarie même délibérément la production de ces phénomènes (I).

C'est ainsi qu'Evaristo Fernandes , se penchant sur " Salazar et le Salazarisme " , peut affirmer que les plans portugais étaient " partiels , mal orientés et anachroniques " et que la planification était " utopique " et " chimérique " , et qu'elle servait uniquement à cacher l' " incompétence du gouvernement "(2) .

Cet auteur a sans doute le mérite d'avoir posé de manière claire , dans la dernière phrase citée , sa pensée : le gouvernement ne serait pas capable (il serait " incompétent ") de réaliser les objectifs qui , en fait , appartiennent moins au gouvernement qu'à l'auteur même . L' " équation personnelle", d'E. Mossé (3) joue ici , en fait , un rôle décisif dans les conclusions de l'analyse. Cette analyse s'interdit de comprendre et d'expliquer qu'un plan puisse , non seulement , ne pas être un plan de développement , mais qu'il puisse être même un plan de non-développemant , comme l'est le Ier Plan portu-

---

(I) - C'est , en fait , par rapport à des objectifs de croissance et de développement , que le plan est généralement conçu dans la littérature économique. Cf. notamment les propos suivants de J. et C. Nême : " la planification indicative vise à situer les politiques économiques dans une approche globale de la croissance " (J. et C. Nême , Politiques économiques comparées, op. cit. , p. 23) . Dans le même sens , cf. aussi , J. Saint-Geours, La politique économique des principaux pays industriels de l'occident , op. cit. , p. 3I8 .

(2) - Evaristo Fernandes , Salazar e o Salazarismo , Ediçôes Lemos , Lisboa , I979 , Préface et p. I9.

(3) - cf. chapitre III , Introduction .

gais (I) . En réalité , contrairement à l'auteur , nous pensons que la récupération que le gouvernement de Salazar a faite de l'idée de la planification et que le Ier Plan exprime de manière particulièrement claire , relève de la cohérence et de la compétence.

Mais d'autres aspects du Ier Plan ne s'ajustent pas non plus aux enseignements habituels des manuels. C'est le cas, par exemple , de l'absence d'indication explicite , claire et systématique des objectifs du plan et de la politique économique dans laquelle il s'inscrit et , comme on l'a vu (cf. chapitre III , Introduction), les économistes ont souvent beaucoup de difficultés , quand ils n'y renoncent pas délibérément, à concevoir les objectifs que les autorités ne leur indiquent pas.

En fait , les objectifs du Ier Plan sont énoncés de manière assez vague (" faire monter le niveau de vie des portugais et leur assurer de nouvelles et de meilleures occasions d'emploi"(2)). Si on ne cherche pas à dépasser cette imprécision par une analyse plus fine et plus globale de la politique économique , et si on a simplement un esprit exigeant et rigoureux en termes de comptabilité mais étroit et limité en termes théoriques , on peut facilement être amené à conclure par le caractère déprédateur et inutile de l'action de planification, ce qui non seulement n'explique rien , mais constitue une pure absurdité.

Peu explicites , les objectifs du plan restent d'autre part fondés sur une base fragile . Ils ne reposent pas ,

---

(I) - En fait , une raison de fond peut probablement expliquer l'impuissance des analyses courantes des plans portugais : on part du plan lui-même , qu'on lit , d'ailleurs , le plus souvent , de manière unilatérale , comme si on partait de zéro et qu'il n'existait pas de politique économique auparavant et derrière le plan lui-même .. C'est pourquoi notre analyse de la stratégie de l'alliance agraire-industrielle nous paraît fondamentale pour resituer les autres stratégies dans leur véritable contexte.

(2) - Relatório de Execução , op. cit. , p. I4 .

en fait , sur une analyse économique prospective (I) , celle-ci devant être , selon J. Bénard , une étude " cohérente et aussi quantitative que possible du développement futur d'un ou de plusieurs phénomènes économiques " (2). Par ailleurs , ils ne résultent pas d'une connaissance précise des besoins mais , au contraire , ils découlent d'une conviction vague du " bas niveau de vie de la population portugaise " (sic) , laquelle"n' aurait pas été fondée sur l'étude des chiffres interprétatifs des variables globales du système économique national "(3).

En fait , la première tentative officielle d'estimation du revenu national , incombant à l'Institut National de la Statistique (INE) , apparaît en I95I (4) et ce n'est qu'au cours de cette décennie que commence à se développer l'appareil statistique national. Ainsi , si les prévisions du Ier Plan n' ont pas été chiffrées , cela se doit , selon l'explication du planificateur lui-même , au fait qu' " il n'a pas été alors possible de déterminer les besoins sociaux à satisfaire " et qu'on

---

(I) - Selon G. Caire , " ce n'est que lorsque l'analyse économique prospective se combine avec la définition d'une politique économique qu'on aura une programmation ou planification " (Guy Caire , La planification , op. cit. , p. 32) . La planification doit alors comporter , d'après Ph. Saint-Marc , les deux éléments suivants : I)- l'élaboration périodique d'un cadre d' objectifs de développement à long ou à moyen terme , portant sur un secteur de production , sur une région ou sur la totalité de l'économie ; 2)- l'utilisation de moyens d'intervention puissants en vue de réaliser ces objectifs . (cf. Guy Caire , op. cit. , p. 32)

(2) - cf. Guy Caire , op. cit. , p. 32 .

(3) - Relatório de Execução , op. cit. , p. I9.

(4) - C'est la loi nº 2.045 du 23 décembre I950 qui assigne cette tâche à l'INE (cf. INE , O rendimento nacional português , Lisboa , I960 , pp. I et 9) .

a jugé arbitraire , en vertu du caractère limité des éléments d'information disponibles , de tenter une prévision quantitative des répercussions que l'exécution du plan aurait eues sur l'accroissement du produit national et sur sa répartition "(I). Vu , néanmoins le caractère ambigu et éclectique du plan , au niveau de ses fondements et de ses objectifs , on peut penser que , l'absence d'une telle quantification , ne constitue pas, en réalité , une lacune spécialement importante.

Ne présentant donc pas les caractères correspondants à l'idée courante de plan , il importe , néanmoins , de faire les deux observations finales suivantes pour établir avec rigueur le statut théorique du Ier Plan portugais et pour nous donner les moyens d'aborder de manière pertinente les plans suivants. En premier lieu , et pour échapper aux anachronismes où l'analyse comparative conduit parfois , il convient de noter que , au moment où le Ier Plan portugais a été élaboré et adopté (I952) la technique et l'expérience de la planification n'étaient pas significativement plus avancées dans les autres pays capitalistes qu'au Portugal (2).

Ainsi , en France , l'un des pays capitalistes développés , où la planification est la plus ancienne , le premier plan a été adopté en I946 , mais il reste surtout un " plan , projet politique " (3) et il " se borne à des actions économiques précises " (4). La technique de la planification se développera peu à peu au cours des années I950 , mais c'est surtout

---

(I) - Relatório de Execução , op. cit. , p. I9 .
(2) - Sur les origines historiques de la planification , voir J. et C. Nême , Politiques économiques comparées , op. cit. , p. 26 .
(3) - Atreize , La planification française en pratique , cf. Guy Caire , La planification , op. cit. , p. 9I .
(4) - Guy Caire , op. cit. , p. 9I .

au cours des années I960 qu'elle mûrit véritablement (I) et qu' elle trouve sa vocation définitive car on a réussi , selon les mots de J. et C. Nême , à " exorciser le plan de son relent socialiste "(2).

Dans les pays sous-développés , d'autre part , et bien que certains de ces pays aient commencé des travaux de planification à une époque plus reculée (cas de l'Inde dans les années I930) , dans la plupart des cas le premier organe de la planification a vu le jour dans les années I960 (3).Ainsi , ce qu'on a pu aujourd'hui systématiser comme étant les caractères formels de la planification en régime capitaliste concerne très largement une réalité contemporaine ou postérieure au Ier Plan portugais.

En second lieu , et maintenant indépendamment du parallélisme chronologique , il importe de noter qu'un critère exclusivement formel ne saurait suffire pour l'appréciation d' un plan . Il peut y avoir , en effet , des différences profondes entre ce qu'on désigne par le même nom de plan dans les différents pays capitalistes , aussi bien au niveau des objectifs énoncés , que des moyens préconisés , que de la technique même de la planification .

Pour rendre la notion de plan encore plus ambiguë , il arrive même que la formulation d'objectifs comparables peut apparaître ici sous forme de plan et ailleurs sous une forme différente. Nous avons déjà pu noter que dans les pays sous-développés " le terme de planification recouvre une grande variété de situations "(4) , ce qui fait que les plans y sont divers , non seulement entre eux , mais aussi par rapport aux plans des pays capitalistes développés . Dans ces derniers pays , d'autre

---

(I) - Sur la mise en place progressive des organismes de la planification française , cf. Guy Caire , op. cit. , PP. 92 - I03.
(2) - J. et C. Nême , op. cit. , p. 26.
(3) - Cf. Guy Caire , op. cit. , p. 53.
(4) - Cf. Guy Caire , op. cit. , p. 50 ; v. chapitre III, 3.3.

part , les plans , non seulement ne sont pas uniformes , mais ils peuvent ne pas exister purement et simplement en tant que tels ; les cas de la RFA et des USA illustrent bien cette dernière situation .

Pour en revenir maintenant au Ier Plan portugais , nous ne voyons , en fait , aucune raison scientifique pour lui refuser le qualificatif de plan , quand on le compare , comme il se doit , à ce qu'était la planification dans les pays capitalistes à cette époque-là. Le fait qu'il ne préconise pas le développement économique ne lui confère pas moins , de ce fait, et à nos yeux , le caractère de plan que l'énoncé de cet objectif dans les plans étrangers et dans les plans portugais postérieurs.

Ce qu'il importe d'analyser , en définitive , c'est la fonction précise d'un plan particulier au sein d'une réalité concrète , et c'est cela que nous nous proposons de faire ici. L'idée principale à retenir de cette analyse ne peut être que celle-ci : le Ier Plan portugais semble être le plan possible dans la perspective de modification de la politique économique traditionnelle et le plan nécessaire dans la perspective de cette dernière politique.

4.I.3. - Le rôle central du IIème Plan (I959 - I964) dans la définition et la mise en oeuvre d'une stratégie de développement autonome.

A) - La signification particulière du IIème Plan .

On a pris l'habitude de trop accentuer l'importance des innovations méthodologiques et techniques introduites dans la planification portugaise à partir du Plan Intercalaire (I965-I967) et surtout du IIIème Plan (I968 - I973), comme si ces perfectionnements étaient neutres ou signifiants en soi , oubliant que , au-delà des aspects formels du plan , le contenu de celui-ci , le modèle d'accumulation qui lui est sous-jacent et ses effets concrets sur l'économie et sur la société restent les principaux éléments de la caractérisation du plan et de la politique économique qu'il exprime.

Ainsi , sans utiliser des instruments sophistiqués et sans dépasser le stade d'une méthodologie empirique et grossière , le IIème Plan assume , toutefois , à nos yeux , une importance particulière qui , non seulement ne permet pas de considérer ce plan comme appartenant à une sorte de " pré-histoire " de la planification portugaise mais , au contraire , lui réserve une place " noble " dans l'histoire de cette planification.

En fait , et comme le souligne Pereira de Moura en I960 , la période de préparation du IIème Plan a été des " plus fécondes dans le renouvellement de l'atmosphère portugaise autour des questions essentielles de l'économie nationale "(I) , notamment par l' " agitation d'idées "(sic) à laquelle elle a donné lieu.

En réalité , et comme le note ailleurs l'auteur , la pensée économique portugaise manquait absolument d'une optique du développement économique , se trouvant renfermée dans le cadre étroit et appauvrissant du corporativisme. Avec le IIème Plan , toutefois , et pour la première fois , on va situer le " fomento " (promotion) économique dans une approche de la croissance et du développement ; comme l'écrit l'auteur , " il semble qu'on a dépassé la vision déficiente (sic) du problème économique fondamental de la métropole et qui est celui de l'état de sous-développement et de la nécessité urgente de promouvoir la croissance de l'économie à un rythme considérablement plus accéléré " (2).

Concrètement , le IIème Plan pose le problème , essaie d'indiquer les moyens de sa résolution et prétend en constituer lui-même un puissant instrument du développement de l'économie portugaise par la modernisation du capitalisme et dans le cadre de l'autonomie et de l'indépendance nationales. Il

---

(I) - F. Pereira de Moura , Estrutura e conjuntura nas economias mundial e portuguesa , Associaçâo Industrial Portuguesa, Lisboa , I960 , p. 7I.

(2) - F. Pereira de Moura , Estagnaçâo ou crescimento da economia portuguesa ? Revista do Gabinete de Estudos Corporativos, Nº 26 , Lisboa , Abril , I956 , pp. I20 et I38.

constitue ainsi à la fois la négation de la politique économique traditionnelle (celle correspondant à la stratégie de l'alliance agraire-industrielle) tout en incorporant certains de ses éléments les plus importants , et la négation de la stratégie de modernisation adoptée par la suite à partir des années I960 et véhiculée par les plans suivants.

Adopté dans un contexte de blocage des forces productives au plan interne et de développement de ces forces au plan externe , le IIème Plan se fixe pour objectif de rompre ce blocage (de briser le " cercle vicieux " de la stagnation , selon une terminologie plus à la mode) de manière à permettre à l'économie portugaise de " prendre le train " des économies capitalistes occidentales.

B) - Les objectifs du plan .

Contrairement au plan précédent , le IIème Plan se veut un véritable plan de " croissance " (sic) , se fixant des objectifs économiques précis et cherchant à se donner les moyens appropriés à la réalisation de ces objectifs. " Beaucoup plus " (sic) qu'un " programme d'investissements " (sic), ce plan se veut " un programme de politique économique à exécuter dans la période considérée , ayant pour but le développement **progressif** de la richesse et du revenu nationaux. Tout le plan est , par conséquent , dirigé dans le sens d'une politique de croissance économique , de manière à ce que son exécution puisse influer sur la vie du pays , bien au-delà de ce que peut représenter le pourcentage de l'investissement qui lui correspond " (I) .

Ainsi , au-delà de l'importance quantitative de son investissement (" les investissements sont un élément du plan

---

(I) - Projecto de Plano de Fomento para I959 - I964 , Imprensa Nacional , Lisboa , I958 , p. 5 , souligné par nous.

mais ils ne s'identifient pas avec lui " (I)) , le IIème Plan cherche à imposer un projet réellement nouveau au plan qualitatif . Il prétend jouer un rôle stratégique dans l'évolution de l'économie par les transformations des structures qu'il préconise et constituer un instrument décisif de l'évolution de la société , points sur lesquels il est nettement novateur par rapport au Ier Plan et qui témoignent bien de son importance et de sa signification (2) .

Novateur encore est le fait que , dans le IIème Plan , les objectifs fixés par le gouvernement font l'objet d'une prévision quantifiée , sur la base d'un ensemble d'hypothèses de comportement chiffrées elles aussi , bien que ces prévisions quantitatives restent encore à un niveau assez agrégé. On a estimé , en fait , que les conditions pour une prévision chiffrée au niveau sectoriel n'étaient pas encore créées en vertu de l' " extrême difficulté dans l'obtention de l'information statistique adéquate "(3) . Les objectifs à atteindre par le plan , énoncés sommairement , sont alors les suivants : a) - accélération du rythme de croissance du produit national ; b) - amélioration du niveau de vie ; c) - contribution à la résolution des problèmes de l'emploi ; d) - amélioration de la balance des paiements (4).

En ce qui concerne l'emploi et le niveau de vie en particulier , ils vont fonctionner , d'après le planificateur ,

---

(I) - Projecto ... , op. cit. , p. 7 .

(2) - On donne même un exemple d'un aspect de la politique économique du IIème Plan qui n'implique pas toujours (ou surtout) des investissements et auquel le plan donne une place privilégiée : la politique de " réorganisation industrielle " décidée depuis I945 (cf. Projecto ... , op. cit. , p. 7).

(3) - Projecto ,.. , op. cit. , p. 7 .

(4) - Ibidem , pp. 7 - 8 . Cf. aussi , Relatório de Execução do II Plano de Fomento (Metrópole), Imprensa Nacional , Lisboa , I968 , p. 3 .

comme contrainte et comme critère du choix des technologies et de l'augmentation de la productivité. Un paradoxe apparaît , toutefois , à ce niveau , car on présente , par ailleurs , la technologie et la productivité comme des objectifs prioritaires (I). En réalité , le planificateur va renfermer ici le raisonnement dans un cercle vicieux et il va rester prisonnier d' une contradiction élémentaire.

Voulant éviter le chômage , le plan aurait été établi " dans des termes tels qu'il ne puisse pas donner lieu à des crises de travail , au-delà des situations occasionnelles et temporaires dues à la reconversion industrielle " (2). Dans la mesure , toutefois , où l'on doit , par ailleurs , compter , en plus de la main d'oeuvre existante , avec les nouveaux travailleurs qui apparaissent chaque année sur le marché du travail , on estime que le rythme d'incorporation du progrès technique va être de la sorte diminué. Regardant les choses du côté de l'emploi , l'augmentation de la productivité ne pourrait ainsi qu'être sacrifiée.

Dans la mesure , d'autre part , où l'on veut améliorer le niveau de vie et où l'on préconise comme moyen exclusif de cette amélioration l'augmentation de la productivité (industrielle) - posant donc l'hypothèse d'une correspondance nécessaire et mécanique entre l'augmentation de la productivité et l'accroissement des salaires - , on va être obligé de sacrifier l'emploi. Un choix devant ainsi être fait par le planificateur entre l'augmentation de la productivité et le plein-emploi , selon les termes de son propre dilemme où ces objectifs devien-

---

(I) - Cf. Projecto ... , op. cit. , p. 8 .

(2) - Projecto ... , op. cit. , p. 8.

nent incompatibles (I) , il va retenir la dernière hypothèse (2). Impuissant devant la logique implacable des lois économiques mal assimilées , le planificateur va ainsi , paradoxalement , renoncer à ses objectifs les plus ambitieux , mettant en échec son propre projet d'industrialisation .

C) - Le plan , le secteur public et le secteur privé.

Indépendamment du poids relatif de la participation de l'Etat au financement des investissements prévus dans le plan , il y a dans le IIème Plan une conception nouvelle et précise du rôle de l'Etat dans l'économie qu'il importe de mettre en relief. Cette nouvelle conception n'est toutefois pas perceptible par une lecture superficielle de son texte ; son appréhension exige un examen plus profond de ce texte et une analyse systématique du plan dans ses différents aspects.

(I) - On sait que ce dilemme , posé généralement en termes d'alternative entre industrialisation et consommation , " provient très largement de la structure même des modèles de croissance sur lesquels nous raisonnons " , comme l'écrit Destanne de Bernis (G. Destanne de Bernis , Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale , Economie Appliquée , I.S.E.A , N°3-4 , I966). Cette contradiction apparente peut , en fait , être levée par l'introduction du secteur agricole (laissé généralement à l'écart) et par la prise en considération des " éléments d'ordre humain susceptibles en améliorant les conditions d'existence des travailleurs d'élever leur productivité " (D. de Bernis , art. cit.).

(2) - En fait , l'alternative entre productivité et emploi a été posée dans des termes différents lors de la préparation du plan : le choix était alors entre l'amélioration du régime alimentaire de la population portugaise et l'accroissement du produit par habitant , trois hypothèses ayant encore été considérées pour chacun des objectifs de l'alternative précédente (cf. F. Pereira de Moura , Estagnaçâo ou crescimento da economia portuguesa ? , op. cit. , pp. I22 - I24).

En réalité , si l'on envisage le rôle de l'Etat tel qu'il est présenté par le planificateur en termes génériques , on est conduit à penser qu'on suit ici exactement le même principe du Ier Plan , selon lequel le plan est indicatif pour le secteur privé et impératif pour le secteur public sans plus , bien que son énoncé soit ici relativement différent : " le plan affirme le texte du IIème Plan , continue d'être conçu comme une norme de discipline de l'intervention de l'Etat dans une économie de marché qu'on veut maintenir et renforcer , sans affecter l'initiative des entreprises ni la compétition raisonnable entre elles " (I).

Toutefois , si l'on regarde plus minutieusement l'action assignée à l'Etat et au secteur privé par les différents aspects de la politique économique exprimée dans le plan , notamment et surtout par la " réorganisation industrielle " (pour les deux secteurs) et par la " réorganisation agraire " (pour l'Etat), on est amené à des conclusions plus précises et différentes des premières. Le plan apparaît alors , non seulement comme impératif , mais comme extrêmement exigeant pour le secteur public et il apparaît aussi beaucoup plus qu'indicatif pour le secteur privé. Considérant les contraintes de fonctionnement et de structure auxquelles ce dernier secteur va être soumis , le IIème Plan est , en fait , beaucoup plus incitatif que purement indicatif à l'égard de ce secteur.

D) - La stratégie de croissance du IIème Plan.

En fonction du caractère ambitieux des objectifs du IIème Plan que nous avons pu constater , on peut comprendre l'importance capitale d'un choix stratégique , c'est-à-dire conscient , organisé et cohérent par rapport aux objectifs poursuivis , des investissements à réaliser dans le cadre du plan . La

---

(I) - Projecto ... , op. cit. , p. 6 .

stratégie (par opposition à l'improvisation et à l'empirisme pur) apparaît , en fait , parmi les préoccupations principales du planificateur.

Ainsi , tout d'abord , le développement simultané de l'industrie et de l'agriculture est conçu comme une nécessité même du succès de sa politique , raison pour laquelle il se propose de " mieux équilibrer " (sic) la distribution de l'investissement par les deux secteurs (I) . Le contenu de l'articulation entre les deux secteurs va rester , toutefois , largement indéterminé dans le cadre de la politique en question.

Au niveau des infrastructures , d'autre part , et à la différence du Ier Plan , elles ne seraient plus ici un phénomène " erratique " mais , au contraire , elles obéiraient à une logique raisonnée et globale , devant être installées là où elles se justifient . " la distribution des fonds , écrit-on , exprime une ferme intention : celle d'accorder la plus grande importance aux activités productives. Toutefois , ajoute le planificateur , l'infrastructure doit nécessairement accompagner le développement de ces activités sous peine de , dans le cas contraire , mettre en échec et empêcher même l'expansion souhaitée" (2).

On donne ainsi apparemment la priorité aux industries manufacturières et on va soumettre la construction d'infrastructures , (envisagée simultanément) , aux besoins des premiè-

---

(I) - Cf. Projecto ... , op. cit. , p. 7 . Meilleur équilibre qui signifie ici , en fait , une plus forte disproportion de l' investissement entre les deux secteurs , par rapport au Ier Plan, au profit de l'industrie.

(2) - Ibidem , p. 7 .

res (I) . Si l'on admet qu'un schéma simplifié du type de celui que nous venons d'esquisser est susceptible de traduire l'essentiel de la stratégie de croissance du IIème Plan (si l'on admet , car l'articulation entre les différents éléments de cette stratégie n'est pratiquement pas expliquée par le planificateur) il n'est pas difficile , en fait , de reconnaître dans cette stratégie les caractères préconisés par la théorie de la croissance équilibrée (I).

Tout d'abord , l'idée d'un " big-push " préconisée par Rosenstein - Rodan (2) semble être présente chez le planificateur portugais qui conçoit le IIème Plan comme une " phase de démarrage " (3) d'un processus qui doit trouver par la suite sa propre dynamique. Ensuite , on peut reconnaître dans la stratégie du plan une conception globale (concernant tous les secteurs) et équilibrée (investissements simultanés) de la croissance , particulièrement notoire au niveau de l'articulation entre les infrastructures et les industries manufacturières. Enfin , l'idée des indivisibilités de R.-Rodan semble aussi apparaître dans le IIème Plan , notamment au niveau de la

---

(I) - A cette théorie , se trouvent rattachés notamment les noms de P. Rosenstein - Rodan et Ragnar Nurkse , les premier à travers ses deux articles " Problems of industrialisation of eastern and southern Europe " , Economic Journal , juin - septembre , I943 et " Les besoins de capitaux dans les pays sous-développés " , Economie Appliquée , N° I - 2 , janvier-juin , I954 ; le second à travers la série de six conférences prononcées à Rio de Janeiro en I95I et publiées sous le titre " les problèmes de la formation du capital dans les pays sous-développés ", Editions Cujas , Paris , I968.

(2) - Dès son article de I943 que l'auteur préconise la réalisation d'un quantum d'investissement minimum pour pouvoir assurer la poursuite du processus initial.

(3) - Relatório de Execução ... , op. cit. , p. 8 .

fonction de production (I) , bien qu'elle surgisse prématurément car la constitution initiale d'une capacité de production importante et concentrée , notamment et surtout dans le cas de l'électricité , précède la stratégie d'utilisation industrielle de cette électricité (2).

Faisant ainsi reposer le processus de croissance sur l'idée de la complémentarité et de la simultanéité des investis-

---

(I) - Les notions d'interdépendance économique et de croissance équilibrée reposent chez R.- Rodan sur l'idée de l'existence de trois indivisibilités dans le processus de croissance : I)- indivisibilité dans la fonction de production ; 2)- indivisibilité de l'épargne et 3)-indivisibilité de la demande , les deux dernières ayant été reprises et soulignées par R. Nurkse , tandis que R.- Rodan met l'accent sur la première. Donnant l'exemple du chemin de fer , cet auteur présente l'indivisibilité de la production de la manière suivante : " On ne construit pas un pour cent d'un chemin de fer ; ou bien on construit toute la ligne de plusieurs centaines de kilomètres , ou bien on ne construit rien du tout. Ce qui veut dire qu'il y a un certain mini mum (sic) du capital fixe social qu'on doit créer avant qu'il n'y ait une possibilité d'industrialisation " (P. Rosenstein-Rodan , Les besoins de capitaux dans les pays sous-développés, art. cit. , p. 8I).

(2) - On doit noter que l'"indivisibilité " peut être de caractère technique(cas de l'exemple cité du chemin de fer donné par R.-Rodan) ou économique. Au niveau de l'électricité , on sait que la production à petite échelle ne pose pas de problèmes techniques pour la plupart des sources d'énergie connues à l'heure actuelle. La production à une plus grande échelle continue toutefois d'être envisagée pour des raisons économiques. Il est probable que le raisonnement économique associé à une simple croyance subjective aux vertus du gigantisme suffise pour expliquer qu'au Portugal on ait commencé par les grandes centrales (à l'échelle du pays , naturellement). Si l'on considère que l'électrification du pays a eu le " patronage " de Ferreira Dias , lequel trouvait son inspiration dans l'expérience allemande , on comprend facilement l' " indivisibilité " dans la production d'électricité au Portugal.

sements dans le cadre du marché intérieur (I) , le planificateur estime pouvoir le définir comme un " processus de développement auto - entretenu (" self- sustained " ;"auto - centrado " en portugais) de l'économie de la métropole portugaise " (2) . Les principaux éléments théoriques de la stratégie du IIème Plan sont ainsi les suivants : croissance équilibrée devant aboutir au développement et mise en place d'une base endogène d'accumulation devant assurer une croissance autonome.

(I) - Cette conception d'une croissance équilibrée est aussi celle des participants au IIème congrès de l'Industrie Portugaise et IIème Congrès des Economistes Portugais (organisation conjointe) de I957. Dans les conclusions générales de ces deux congrès on préconise , en fait , comme stratégie pour une " industrialisation rapide du pays " (sic) , " l'installation simultanée et conjuguée de nouvelles industries ". Toutefois , à part certaines exceptions(sic) , on retient comme critères de préférence les industries qui : I)- produisent à des coûts faibles ; 2)- emploient beaucoup de main-d'oeuvre et 3) - contribuent à la diminution du déficit de la balance commerciale (II Congresso da Indústria Portuguesa - II Congresso dos Economistas Portugueses ; Conclusões , Lisboa , I957, p. I9 .)

(2) - Relatório de Execução ... , op. cit. , p. 8 , souligné par nous. On ne prévoit , en fait , dans le IIème Plan aucun rôle nouveau pour les colonies , différent de celui que leur assigne l'acte colonial , lequel continue de régir leurs rapports avec la métropole.

4.2. - Les projections du Ier et du IIème Plans.

4.2.I. - Le produit national.

Le produit national n'a pas fait l'objet d'une prévision quantifiée dans le Ier Plan , comme nous l'avons déjà signalé. Dans ce plan , seuls les investissements peuvent ainsi faire l'objet d'une confrontation entre prévisions et résultats vérifiés.

Dans le IIème Plan , par contre , une analyse de ce dernier type peut être faite pour ces deux grandeurs. Les projections du produit national reposent , dans le IIème Plan , sur les hypothèses suivantes :

a) - On part d'un taux de croissance démographique de 0,7% par an , obtenue par extrapolation de la tendance vérifiée au cours du Ier Plan. Cette hypothèse a pour base un solde émigratoire de 40.000 personnes par an , chiffre identique à celui des dernières années qui précèdent I958 (I).

b) - On suppose la création de 20.000 postes de travail par an , correspondant aux 20.000 nouveaux travailleurs qui devront apparaître annuellement sur le marché du travail . On ne prévoit donc pas de création de chômage au cours du plan et on part d'une situation théorique de plein-emploi. On admet , par ailleurs , que la productivité passera de I6.655 escudos en I958 à 20.370 escudos en I964 (augmentation globale de 22,2% et augmentation annuelle moyenne de 3,6% (2)).

(I) - Cf. Projecto ... , op. cit. , p.9.
(2) - Cf. Projecto ... , op. cit. , pp. IO - I2 . Cf. aussi tableau I4.

Tableau I4

IIème Plan : P.N.B. prévu et réalisé.

	PREVU (Prix de I954) Moyennes annuelles	REALISE (Prix de I958) Moyennes annuelles
	I959 - I964	I959 - I964
Accroissement du P.N.B au coût des facteurs (millions de contos)	2,5	4,6
Taux de croissance du P.N.B. au coût des facteurs	4,2	6,9
Taux de croissance du P.N.B par habitant	3,5	6
Investissement intérieur brut (millions de contos)	II,4	I3,7
Taux d'investissement	I7,6	I8,2
Taux de croissance de la productivité	3,6	6,5

Source : Relatório de Execução do II Plano de Fomento, p. I2

c) - On admet , enfin , que le coefficient marginal de capital passera de 5 à 4,5 dans la période du plan , grâce à la politique de rentabilisation du capital préconisée par le planificateur. Le taux d'investissement doit passer des I6% correspondant à la période du Ier Plan à I7,6% dans la période

du IIème Plan (I).

Sur la base des hypothèses précédentes , on prévoit un accroissement annuel moyen du P.N.B de 2,5 millions de contos entre I959 et I964 , représenté par un taux de croissance annuel moyen de 4,2% , auquel doit correspondre un taux de croissance du P.N.B par habitant de 3,5% (4,2 - 0,7) (cf. Tableau I4) . On estime par ailleurs que le P.N.B. doublera dans un délai de I7 ans (2).

4.2.2. - Les investissements .

Les investissements prévus dans le Ier Plan découlent, en très grande partie , de la reprise des programmes sectoriels de travaux publics déjà inscrits auparavant dans la Loi de Reconstitution Economique de I935 et dont l'exécution n'avait pas été réalisée. Le Ier Plan n'incorpore pas , toutefois , tous les programmes préexistants . Il reprend notamment le projet hydro-agricole (qui vient de I938) , le projet de reboisement (I938) , le projet portuaire (I929 : première phase ; I944 : deuxième phase); le projet de renouvellement de la marine marchande (I945) et le projet de renouvellement des installations téléphoniques (I937) (3).

D'autres projets (nouveaux) ont toutefois été également inscrits dans le plan. Le Tableau I5 montre que l'importance globale des investissements prévus pour l'ensemble des projets était initialement d'environ 7,7 millions de contos, ayant fait l'objet de deux révisions postérieures à travers lesquelles elle est passée à 9,8 millions de contos en I955 et à II,6 millions par la suite.

(I) - Cf. Ibidem , pp. IO-I2 . Cf. aussi Tableau I4.
(2) - Cf. Projecto , op. cit. , p. 6.
(3) - Cf. Relatório de Execução do I Plano , p. I3.

TABLEAU 15

I.er Plan: Investissements prévus et réalisés (Prix courants)

	PREVUS						REALISES (financés)	Réalisés Prévus(1)	Réalisés Prévus(2)
	Programme initial - 1953 -		Révision du 27 mai - 1955 -		Révisions postérieures				
	milliers de contos	%	milliers de contos	%	milliers de contos	%			
I. AGRICULTURE	1.290	16,7	1.320	13,5	1.283	11,0	1.089	84,4	84,9
1.Hydraulique agricole	556	-	663	-	752	-	657	-	-
2.Reboisement...	464	-	464	-	436	-	395	-	-
3.Colonisation intérieure	270	-	193	-	96	-	37	-	-
II.INDUSTRIE	3.616	46,9	5.030	51,6	6.814	58,7	6.164	170,5	90,5
1.Electricité	2.736	35,5	3.674	37,7	4.790	41,2	4.546	166,2	94,9
2.Sidérurgie	370	-	370	-	863	-	428	-	-
3.Raffinage du pétrole	280	-	744	-	744	-	744	-	-
4.Engrais azotés	165	-	180	-	354	-	384	-	-
5.Cellulose et papier	65	-	63	-	63	-	63	-	-
III.COMMUNICATIONS ET TRANSPORTS	2.421	31,4	2.909	29,8	3.188	27,4	2.761	114,0	86,6
IV. ECOLES TECHNIQUES	215	-	333	-	333	-	333	-	-
T O T A L	7.702	100	9.753	100	11.618	100	10.347	134,3	89,1

(1)-Prévus: Programme initial.
(2)-Prévus: Révisions postérieures.
SOURCE: Relatório de Execução do I Plano de Fomento, p. 93.

Dans le même tableau , on peut voir que l'importance initiale des investissements allant aux deux principaux secteurs économiques , agriculture et industrie , est très inégale et que cette inégalité s'est encore accentuée lors des révisions mentionnées précédemment. Les chiffres du tableau et leur évolution au cours de la période du plan semblent indiquer que l'agriculture ne fait l'objet d'aucune attention particulière de la part du planificateur , contrairement à l'industrie , laquelle va pomper , selon les dernières prévisions , presque 60% de l'investissement total (contre II% pour l'agriculture). La " part du lion " dans le secteur industriel va , néanmoins , visiblement vers une branche particulière : l'électricité.

La priorité à l'investissement dans les industries de base et , en particulier , dans l'électricité , se confirme dans le IIème Plan (cf. Tableau I6) , mais la structure des investissements de ce plan révèle encore d'autres préoccupations.

En fait , la distribution de l'investissement est nettement moins inégale dans le IIème Plan que dans le Ier, l'accent étant mis à la fois sur quatre secteurs : l'agriculture , les industries de base , l'électricité en particulier , et les transports et communications (I). Le planificateur semble ainsi avoir une vision globale , même si elle est incomplète , de l' accumulation et de la croissance.

Globalement , les investissements du IIème Plan s'élèvent à environ deux fois ceux du Ier Plan , ce qui indique déjà le rôle croissant que le plan semble être appelé à jouer dans le contexte de la politique économique de la période en question. En fait , l'investissement du plan (c'est-à-dire , l'investissement global correspondant aux projets inscrits dans le plan) représente plus de 32% de la FBCF de l'ensemble de l' économie dans le IIème Plan , contre moins de 28% dans le Ier

---

(I) - On peut voir dans cette distribution , une illustration de la préoccupation d'une croissance équilibrée que nous avons admise.

TABLEAU 16

II.e Plan: Investissements prévus et réalisés (Prix courants)

	PREVUS (1)		FINANCES (2)	DEPENSES (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
	1.000 contos	%	1.000 contos	1.000 contos		
I. AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET ELEVAGE	3.812	17,3	3.426	3.230	89,8	84,7
dont:-hydraulique agricole	388	-	603	603	67,9	67,9
-réorganisation agraire	300	-	278	278	92,5	92,5
II. INDUSTRIE	6.337	28,8	6.740	8.395	106,4	132,5
dont:-industries de base	4.587	20,9	5.323	7.076	116	154,3
-ind.manufacturières	800	-	607	510	75,9	63,7
-réorganisation industrielle	-	-	10	10	-	-
III.ELECTRICITE	4.595	20,9	6.266	7.070	136,4	153,9
IV. TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS	6.613	30,1	7.905	7.842	119,5	118,6
dont:-transports maritimes	1.735	-	1.585	1.540	91,4	117,9
-pont sur le Tage	1.500	-	1.652	1.593	110,1	106,2
V. RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT	631	-	583	583	92,4	92,3
T O T A L	21.988	100	24.920	27.119	113,3	123,3

SOURCE: Relatório de Execução do II Plano de Fomento (Metrópole), pp. 18-19.

Plan (I).

Ces derniers chiffres montrent toutefois que le plan, au point de vue quantitatif , est encore loin d'avoir " conquis " toute l'économie ; son investissement représente une part réduite de l'investissement global. Dans ces conditions , on peut comprendre facilement l'importance décisive d'un choix stratégique des projets inscrits dans le plan si , comme cela arrive dans le IIè Plan , le planificateur prétend subordonner toute l'économie à la logique du plan .

Nous allons appréhender de manière plus rigoureuse le sens de ces projections des investissements à travers l'analyse des politiques sectorielles , concernant l'industrie et l'agriculture , des deux points suivants , respectivement 4.3 et 4.4.

(I) - Pour une analyse comparative des différents plans analysés dans ce travail et notamment sur le point que nous venons de mentionner , on peut consulter dès maintenant les tableaux du chapitre V (en part. le tableau 36) .

4.3. - Un projet de restructuration globale de l'industrie .

Dans le Ier Plan , comme nous l'avons déjà signalé, il n'y a pas de nouvelle politique industrielle proprement dite. C'est surtout dans le IIème Plan que l'on trouve l'affirmation de l'intention et l'indication de la stratégie du développement de l'industrie. Ce développement doit se faire sur deux fronts à la fois : celui des industries de base et celui des industries manufacturières. La stratégie de développement industriel du IIème Plan ne se réduit donc pas à l'expression financière du plan : les industries manufacturières sont peu concernées par les investissements prévus dans le plan (cf. Tableau I6) , mais elles constituent un élément fondamental de la politique industrielle véhiculée par le plan .

Nous allons analyser séparément la politique des industries de base et celle des industries manufacturières. Dans cette dernière politique , nous allons retrouver un thème de la politique industrielle portugaise déjà connu au cours du chapitre précédent : le " conditionnement " industriel.

4.3.I. - Les industries de base.

On prévoit dans le IIème Plan un investissement de 4,6 millions de contos pour un groupe d'industries constitué par la sidérurgie , l'industrie du pétrole , l'industrie des engrais et la cellulose et papier (I). On prévoit un investissement équivalent pour l'électricité (cf. Tableau I6). Globalement , les investissements dans les industries de base s' élèvent à 9,2 millions de contos , chiffre qui est 2,5 fois supérieur à celui de l'investissement global dans l'agriculture

---

(I) - Cf. Tableau I6 ; cf. aussi , Relatório de Execução do II Plano , pp. I3 et 69.

et qui représente plus de 40% de l'investissement global du plan .

On s'aperçoit ainsi que le planificateur prétend privilégier les industries de base dans leur ensemble et l'électricité en particulier . Cette dernière est , d'ailleurs , présentée dans une rubrique propre du plan , ce qui , dès lors , témoigne de l'importance spéciale que le planificateur lui accorde. On doit noter , par ailleurs , que la présence de l'électricité parmi les principales préoccupations du planificateur est déjà manifeste dans le Ier Plan (cf. Tableau I5). La politique de l'électrification est , en réalité , un thème à l'ordre du jour dès la fin de la 2ème guerre mondiale et même dès les années I930 si l'on songe notamment aux préoccupations de Ferreira Dias (I) .

Les deux objectifs principaux et complémentaires à atteindre en ce domaine sont les suivants . D'une part , le remplacement progressif des sources étrangères par des sources nationales ; d'autre part , le remplacement des procédés thermiques (utilisant du charbon) par les centrales hydro-électriques, remplacement qui constitue le moyen le plus approprié dans l'immédiat à la réalisation du premier objectif (2) . En ce sens , depuis I956 , plus de 95% de l'électricité produite au Portugal provient de ressources nationales (94% des centrales hydro-électriques et environ 2% des centrales thermiques) . La conquête de l'autonomie en ce domaine doit se poursuivre sous et avec le IIème Plan (3) .

D'autres projets inscrits dans le IIème Plan et notamment ceux de la sidérurgie et de la production d'engrais semblent correspondre au même type de préoccupations d'installer

---

(I) - L'électrification a été lancée par la Loi N° 2.002 du 26 décembre I944 .

(2) - En réalité , l'exploitation des ressources hydrauliques portugaises présente à court terme des perspectives nettement meilleures que l'utilisation du charbon . En effet , ce dernier produit , ne constituant pas un problème de rareté , possède toutefois une qualité inférieure à la norme internationale .

(3) - Cf. Projecto de Plano de Fomento para I959-I964 , pp. 70--77 . V. aussi les deux tableaux en appendice au chapitre IV .

en priorité et avec la plus grande urgence les industries considérées comme la base de tout développement.

Cette dernière industrie s'avère , en fait , essentielle si l'on prétend , comme semble être le cas de F. Dias et du IIème Plan , mettre en place une stratégie globale et cohérente susceptible de conduire réellement au développement. Un développement de l'industrie sans développement de l'agriculture se révèle irréaliste et incompatible avec les principes de base de la politique véhiculée par le IIème Plan. D'un autre côté , un développement de l'agriculture n'est pas concevable sans utilisation d'inputs d'origine industrielle , parmi lesquels se trouvent les engrais.

En ce qui concerne la sidérurgie , et considérant son rôle industrialisant dans les pays avancés dans les périodes qui ont précédé le IIème Plan portugais , la nécessité de sa création semble aller de soi. Prévue déjà dans le Ier Plan , sa construction n'a commencé toutefois qu'en I958 (dernière année du Ier Plan). La période du IIème Plan va être ainsi décisive pour le sort de cette branche , les travaux de son installation s'intensifiant dès les premières années de ce plan et permettant l'inauguration des premières unités sidérurgiques en I96I.

Ces premières unités ont été installées à Seixal (dans la zone de lisbonne). Il s'agit d'un haut-fourneau et d'une unité de fabrication d'acier et de laminage. La capacité de production annuelle est de 200.000 tonnes d'acier laminé , l'écoulement de la production devant se faire essentiellement sur le marché intérieur où l'acier portugais doit remplacer peu à peu l'importation.

D'autres unités sont encore prévues dans le plan , celles-ci devant être installées dans une autre zone industrielle du pays. C'est le cas notamment du projet de création d'une unité Krupp - Renn dans le nord pour la transformation des minerais silicieux de Moncorvo (I).

(I) - Cf. Projecto de Plano de Fomento para I959 - I964 , pp. 59 - 62.

4.3.2. - Les industries manufacturières et l'évolution du " conditionnement " industriel.

Les industries manufacturières font l'objet dans le IIème Plan d'une politique systématique et autonome qui se veut déterminante de l'évolution future de l'économie portugaise. Cette politique présente deux aspects distincts que nous aborderons séparément : la création de nouvelles industries (A)-) et la " réorganisation " des industries anciennes (B)-). Dans un troisième alinéa (C)-) , nous examinerons le rôle assigné au " conditionnement " industriel par la politique des industries manufacturières en vue de la mise en oeuvre de cette politique.

A) - Les nouvelles industries.

Il y a dans le IIème Plan , d'une part , une politique de " promotion de nouvelles industries " (sic) , consistant dans l'introduction au Portugal de la production de produits entièrement nouveaux (I) et dans l'introduction de nouvelles modalités de fabrication ou de nouveaux processus technologiques pour des produits déjà existants (2).

(I)- Notons que les produits " entièrement nouveaux " à introduire au Portugal dans les années I950 ne sont pas forcément uniquement ceux des " industries entièrement nouvelles " , selon la terminologie de F. Perroux. En fait , l'économie portugaise à cette époque ne produit pas encore la plupart des produits correspondant aux " industries modernes " , selon la terminologie du même auteur , lesquelles précèdent les premières de quelques décennies (cf. F. Perroux , Les industries motrices et la croissance d'une économie nationale , Economie Appliquée , Tome XVI , N°2 , I963 , pp. I53 - I55 en part.)

(2) - Cf. Projecto ..., op. cit. , p. 62. On s'aperçoit immédiatement que cette politique est aux antipodes des prescriptions du " conditionnement " que nous avons analysé. Nous verrons , toutefois , ci-dessous , qu'il ne s'agit pas d'éliminer le " conditionnement " en tant que tel mais de lui assigner de nouvelles fonctions.

Les moyens institutionnels préconisés à cet effet sor les suivants :

a)- recours à la politique du " conditionnement " industriel , mais dans une optique nouvelle appropriée aux fins en vue.

b)- concession de facilités d'accès au marché des capitaux aux entreprises qui se proposent d'exploiter des branches nouvelles considérées d'intérêt national.

c) - priorité dans l'octroi du crédit à des activités considérées d'intérêt national.

d) - concession d'assistance technique gratuite par l'I.N.I.I (I) ou le Laboratoire National du Génie Civil (organismes de l'Etat).

e)- facilités fiscales pour les nouvelles industries d'intérêt pour l'économie nationale dans les termes prévus par la Loi N° 2.005 (Loi de la Promotion et de la Réorganisation Industrielle) de I945 (2). On préconise , en outre , que la définition du critère d' " intérêt pour l'économie nationale " soit établie par la loi , mais que son interprétation soit du ressort du Conseil Economique (organe responsable du plan) (3).

On définit par ailleurs deux conditions que les industries en question doivent remplir : I) - posséder de " bonnes conditions techniques " (sic) et 2)- assurer une " concurrence loyale aux produits analogues d'origine étrangère " (4)

On avance d'autre part une liste de critères auxquels va obéir l'octroi du soutien de l'Etat . On favorisera ainsi les

---

(I) - Institut National de la Recherche Industrielle.

(2) - Cf. Projecto ... , op. cit. , pp. 62 - 63.

(3) - Cf. op. cit. , p. 63.

(4) - Ibidem , p. 63.

industries qui :

a)- emploient davantage de main-d'oeuvre par unité de capital investi .

b)- produisent des biens destinés à l'exportation et qui trouvent un écoulement plus facile sur le marché international.

c)- produisent des biens qui permettent la substitution aux importations (I).

d)- incorporent des matières-premières nationales ou qui soient subsidiaires ou complémentaires d'autres activités déjà existantes.

e)- par leur localisation , puissent avoir une importance capitale pour le développement d'une région (2).

On indique en particulier l'industrie navale (3) " dont le développement assume dans le cadre économique du plan une telle importance qu'elle doit être spécialement considérée" (sic), cette importance provenant , souligne encore le planificateur , de la nécessité de la " modernisation et de l'expansion de la flotte marchande portugaise " (4).

(I) - On retrouve ainsi dans ces trois premières conditions les grandes options de la stratégie de croissance du plan déjà analysées (cf. 4.I.3. ; D)-) , avec une particularité , toutefois : la dynamique externe possède déjà la priorité sur la dynamique interne. En outre , la véritable signification de cette stratégie apparaît maintenant plus clairement au niveau de la stratégie des exportations : on se propose de produire les produits qui bénéficient d'un écoulement " plus facile " sur le marché international. C'est-à-dire, on semble faire l'option de la subordination à la division internationale du travail et de l'extraversion économique.

(2) - Cf. Projecto ... , op. cit. , pp. 63 - 64.

(3) - Il était prévu que d'autres industries auraient aussi une " place au soleil " , mais elles n'ont finalement pas été inscrites dans le plan . Parmi celles-ci , on trouve l'industrie de l'automobile , des camions , et des tracteurs , laquelle , n'apparaissant pas dans le plan , a toutefois été inscrite dans le programme financier , ayant fait l'objet d'investissements (cf. Relatório de Execução ... , op. cit. , p. 85)

(4) - Cf. Projecto ... , op. cit. , p. 64.

En ce sens , et dans le but précis d'accorder une pl ce privilégiée à la construction et à la réparation de bateaux on a modifié le projet inscrit dans le Ier Plan de construction , dans le port de Lisbonne , d'un chantier de réparation de navires de 220 mètres de longueur , étendant cett longueur jusqu'à 250 mètres et intégrant ce projet dans celui (plus vaste) du grand chantier naval à construire en face de Lisbonne et destiné à la construction et à la réparation. On prévoit , à cet effet , un investissement de 800 millions de contos , à effectuer dans la période du plan , dont une partie doit provenir de l'étranger (I).

B)- La"réorganisation " des industries anciennes.

Il y a dans le IIème Plan , d'autre part , une polit que de " réorganisation " (sic) des industries déjà existantes. Il s'agit ici essentiellement de mettre en oeuvre , avec quelques modifications , la politique de restructuration (appelée " réorganisation ") de l'industrie portugaise préconisée dès 1945 par la Loi 2.005 et visant spécialement les industries qu se trouvent en " mauvaises conditions économiques "(sic).

Cette dernière politique n'ayant pas été exécutée ju qu'au moment du IIème Plan , on considère maintenant qu'il est " impossible d'ajourner " (sic) son application en face des " troubles " (sic) que peut causer à l'économie portugaise la formation du marché commun européen. (2). On ajoute que l' "industrie portugaise doit (...) se préparer pour , dans un délai qui ne pourra en aucune circonstance dépasser les dix-huit années , exister et se développer sans la protection douanière dont elle a bénéficié jusqu'à maintenant , et ceci dans un contexte de compétition internationale , laquelle lui a souvent

---

(I) - Cf. op. cit. , p. 64.

(2) - Cf. Projecto ... , op. cit. , p. 65. Nous sommes en 1958, donc l'année même de la signature du Traité de Rome.

été épargnée"(I).

Toutefois , le rôle de l'Etat , souligne-t-on , ne pourra être ici que relativement limité (ce qui ne signifie pas qu'il soit négligeable ou même secondaire) car , si l'Etat prenait en charge tout seul une telle initiative , cela entraînerait , aux yeux du planificateur , " de graves inconvénients de tout ordre , le moindre desquels ne serait pas le sacrifice ou l'atrophie de l'initiative privée ". " Ce seront,donc , les industriels , précise-t-on , qui , dans leur propre intérêt , devront assurer les frais de la " réorganisation " (2).

On le comprend ; en fait , il ne s'agit pas de nationaliser l'industrie ou d'éliminer le secteur privé , substituant l'Etat à ce secteur , mais plutôt de développer le secteur privé à travers l'appui de l'Etat. Plus précisément , il s'agit de développer une nouvelle fraction du capital industriel avec le soutien de l'Etat et dans le cadre de la stratégie de croissance déjà définie. Nous allons voir comment s'est constituée cette politique , autour du thème du " conditionnement " industriel , depuis la fin de la 2ème guerre mondiale.

C)- Modifier le " conditionnement "pour " conditionner " à nouveau .

En réalité , la politique industrielle du IIème Plan, notamment et surtout celle qui concerne les industries manufacturières , n'est pas originale en elle-même ; elle se borne très largement à reprendre une politique déjà connue , bien que non (ou insuffisamment) exécutée , et elle constitue en quelque sorte l'aboutissement d'un processus engendré autour des lois du " conditionnement " industriel. Sa nouveauté essentielle - et ce n'est pas du tout négligeable - consiste dans le fait qu'

(I) - cf. op. cit. , p. 65.
(2) - cf. Projecto ... , op. cit. , p. 65.

elle a replacé le dernier processus dans le contexte d'un projet plus vaste et plus cohérent de transformation structurelle de l'économie portugaise.

a)- La Loi N°2.005 de 1945 : contenu et signification .

I)- Le contenu.

En fait , et comme nous l'avons déjà signalé (cf. chapitre III) , le " conditionnement " industriel va faire l' objet d'une contestation systématique à l'intérieur même du régime dès le moment précis où il a été institué de manière globale et définitive (Loi nº I.956 du I7 mai I937).

La première remise en cause globale de cette politique , ou plus précisément , de son contenu et de ses fonctions traditionnelles , et bien que de manière indirecte , apparaît en I945 avec la loi Nº 2.005 du I4 mars , connue sous la désignation de Loi de la"Promotion " (" Fomento ") ou de la"Réorganisation Industrielle " , selon l'aspect sur lequel on veut mettre l'accent (I).

Le but de cette loi , énoncé de manière synthétique , serait , selon Ferreira Dias , son principal responsable (2) , de remédier à ce que le " conditionnement " n'a pas fait :" promouvoir l'indispensable développement industriel "(3). C'est ainsi dans l'optique de la nécessité de ce développement , mais dans le contexte d'une opposition systématique à celui-ci par les forces de l'alliance agraire-industrielle , qu'on va entrer avec cette loi dans la deuxième phase du " conditionnement"industriel. Cette phase va se caractériser par la lutte des diver

---

(I) - Il s'agit d'une loi pour le développement de l'industrie qui doit impliquer la révision du " conditionnement " industri mais qui ne s'occupe pas directement de cette révision.

(2) - Ferreira Dias était alors Sous-Secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie.

(3) - Ferreira Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. 9.

ses fractions du capital autour de cette politique , chacune d'entre elles cherchant à la maintenir telle qu'elle est ou à la modifier pour la mettre au service de ses intérêts spécifiques.

La Loi 2.005 se divise en deux parties correspondant aux deux thèmes que l'on retrouve dans le IIème Plan : la " création de nouvelles industries " et la " réorganisation " des industries existantes. La tendance à la constitution d'une nouvelle fonction pour l'Etat que nous avons retrouvée dans le IIème Plan ressort également de façon très nette de cette loi , dans laquelle on peut lire notamment à propos de l'installation de nouvelles industries (Ière Partie) : " L'Etat doit participer au capital des entreprises , directement ou par l'intermédiaire de ses institutions de crédit , quand cela se révèlera indispensable pour assurer le succès de l'entreprise. Cette participation , ajoute-t-on , ne doit pas dépasser , en principe , celle des particuliers et , dans le cas de la participation directe, elle doit être transférée à des entités privées portugaises aussitôt que la situation de l'industrie et la défense des intérêts généraux le permettront " (Base III).

Au-delà de cette participation , la Loi 2.005 est encore plus " généreuse " que le IIème Plan en ce qui concerne les autres moyens d'appui préconisés. En fait , outre les mesures expressément reprises par le IIème Plan , on prévoit encore :

I)- l'exemption des droits d'importation sur les machines et autre matériel nécessaire à l'installation des nouvelles industries " quand on ne peut pas se les procurer dans l'industrie nationale à des conditions raisonnables de prix et qualité ou dans les délais prévus pour cette installation ".

2)- la concession de l'exclusif (monopole) sur le produit pour une période non supérieure à dix années dans les termes de la Loi N° I.956 de I937 (loi qui rend le " conditionnement " général et définitif) (Base IV).

D'autre part encore , " le gouvernement doit assurer, par l'organisation et les providences adéquates , la défense des activités économiques contre la concurrence illégitime " (Base V).

On voit ainsi que les nouvelles industries bénéficient d'une protection à tous les niveaux depuis l'installation jusqu'au fonctionnement , y compris la protection du " conditionnement " industriel leur concédant une situation de monopole.

En ce qui concerne les industries anciennes , leur réorganisation viserait les objectifs suivants :

I)- La satisfaction du marché intérieur et du marché extérieur en quantité , qualité et prix.

2)- permettre d'abaisser les prix en vue de l' " amélioration des conditions de vie , notamment des travailleurs " et

3)- assurer la survivance des industries nationales dans l'hypothèse de la suppression du protectionnisme douanier.

Si l'on rapproche ces objectifs du catalogue des priorités concernant les"nouvelles industries "(cf. 4.3.2. ; A)-), on s'aperçoit qu'un partage du marché peut surgir entre ces dernières industries et les branches " réorganisées " : les industries anciennes et " réorganisées " devraient se tourner essentiellement vers le marché intérieur , tandis que les nouvelles industries pourraient miser surtout sur le marché extérieur.

Dans la mesure où l'on considère comme objectifs intermédiaires de la réorganisation , a) la réduction des coûts de production ; b) l'amélioration de la " productivité du capital " (sic) et c) l'amélioration de la qualité des produits , on préconise les moyens suivants pour y arriver :

I)- la concentration industrielle.

2)- la modernisation technique.

3)-l'agrandissement des installations et l'intégration industrielle.

4)- l'expropriation des installations excédentaires. (I).

(I) - Ce point n'a pas été repris par le IIème Plan , l'explication donnée étant le renchérissement de la réorganisation industrielle que provoquerait cette expropriation (cf. Projecto ... , op. cit. , p. 67).

5)- L'amélioration des conditions de salubrité.

6)- l'adoption de règles de normalisation des produits et la coordination de leur fabrication.

7)- l'introduction des " méthodes d'organisation scientifique du travail ".

Deux règles à observer sont , par ailleurs , énoncées. D'une part , en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises , on ne pense pas qu'elles doivent disparaître complètement ; on préconise leur maintien dans le cas où cela se révèle " économiquement possible et socialement nécessaire " eu égard notamment à la localisation géographique de certaines d'entre elles et à leur " élasticité "(sic)(I). D'autre part, on prévient les industriels contre la tendance au suréquipement (par imitation de l'étranger (2)) et à l'automatisation (dans la mesure où la main-d'oeuvre est abondante et bon marché au Portugal) (3).

(I)- Selon le " projet " personnel de F. Dias , la dimension optimale des unités industrielles ne devrait pas être confondue avec le gigantisme que certains invoquent pour affirmer l'inviabilité de l'industrie moderne au Portugal . " On ne cherche pas le monopole ou le gigantisme , écrit l'auteur , mais la communauté des intérêts à un niveau moyen qui puisse permettre la survie ". F. Dias préconise ainsi l'association des petits industriels pour former un capital de taille plus grande (centralisation du capital), ce capital pouvant constituer la base d' une " classe moyenne " (sic). " Je fais remarquer , écrit l'auteur , que la réforme réduit le nombre des industriels , mais qu'elle ne réduit pas forcément le nombre des capitalistes "
(F. Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. 34. Sur ce point voir aussi , Linha de Rumo , op. cit. , pp. 218 - 222).

(2) - Comme le fait noter Ferreira Dias , les unités industrielles portugaises sont généralement suréquipées , ce qui entraîne des coûts élevés mettant en échec leur capacité concurrentielle sur le marché extérieur (cf. Ferreira Dias , Politica Industrial , op. cit. , pp. I7 - I8).

(3) - Sur ces points , cf. Loi n°2.005 ; cf. aussi , Projecto.. op. cit. , pp. 66-67.

De même que dans la création des nouvelles industries, l'Etat va jouer un rôle d'une importance capitale dans le processus de réorganisation des industries anciennes. Tout d'abord au niveau du choix même des industries à réorganiser. En fait, c'est le " gouvernement (qui) promouvra (...) la réorganisation des industries " quand celles-ci se trouvent dans les conditions suivantes :

a)- dispersion des établissements et capacité réduite de ceux-ci , d'où puissent résulter de mauvaises conditions d' exploitation .

b)- insuffisance , décrépitude ou inadéquation de l' outillage .

c)- incapacité d'approvisionnement du marché en quantité ou qualité dans le cadre des normes de fabrication courantes.

d)- suréquipement par rapport aux besoins du marché (Base VI).

Ensuite , le rôle de l'Etat va se manifester au niveau de la mise en oeuvre par le gouvernement d'un ensemble d' incitations au secteur privé pour la " réorganisation " des industries. Ce système d'incitations a une ampleur équivalente à celui prévu pour les " nouvelles industries " et déjà décrit ci-dessus.

D'autre part encore , la Loi 2.005 prévoit expressément que le gouvernement pourra décider lui-même (imposer , donc) la concentration de certaines industries ou " donner l' autorisation , indépendamment des dispositions du " conditionnement " industriel , pour l'installation de nouveaux établissements ayant une capacité adéquate et un équipement technique parfait " (Base IX). La réorganisation n'est donc pas volontaire ; elle peut avoir un caractère coercitif (I). On prévoit toutefois , la concession d'une indemnité aux industriels

---

(I) - Le caractère coercitif de la Loi 2.005 est souligné par Ferreira Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. 9 .

qui " arrêtent leur activité à cause de la concentration industrielle ou de l'expropriation pour excès de capacité " (Base XII) (I).

Le gouvernement pourra , enfin , décider de la révision des conditions de la licence d'exploitation dans les cas où l'Etat participe directement au financement de la réorganisation de l'entreprise ou quand celle-ci bénéficie des avantages (incitations)prévus par la Loi 2.005 (cf. ci-dessus).

2)- La signification.

L'adoption de La Loi N° 2.005 a provoqué trois types de réactions au moins : une réaction favorable et d'appui de la part des forces qui allaient en être les bénéficiaires et de leurs représentants dans l'appareil de l'Etat , naturellement ; une réaction de forte hostilité des forces bénéficiaires de la situation précédente et rattachées à l'alliance agraire - industrielle , et une réaction manifestant la confusion la plus totale devant les fondements et les effets prévisibles de cette loi.

Les commentaires critiques à la loi en question que l'on trouve dans le programme économique de la candidature à la Présidence de La République du Général Norton de Matos en I949, candidat de l'opposition , sont bien révélateurs de cette dernière réaction. L'ambiguïté de ce programme est telle , aussi bien sous l'angle négatif que positif , que l'on va même jusqu'à affirmer , au milieu d'un labyrinthe d'arguments de contestation du gouvernement , que le régime aurait réussi à imposer à présent (I945) avec la Loi 2.005 ce qu'il cherchait à faire dès le début , mais que , logiquement , il aurait été incapable de faire jusqu'alors : la concentration industrielle et le monopole (2).

(I) - Rappelons que l'idée de l'expropriation a été abandonnée par le IIème Plan.

(2) - (Norton de Matos) , Para onde nos leva a politica económica do governo ?, op. cit. , p. 9I en part.

Il n'est pas nécessaire , toutefois , de nous attarder sur cette argumentation , car elle est essentiellement de même type que la généralité de l'analyse qu'on a faite au Portugal sur la politique économique de la dictature et elle révèle l'existence d'une confusion de base qui met en échec toute la capacité explicative de cette analyse et dont nous nous sommes déjà occupés (cf. chapitre III) : la confusion entre concentration et monopole (I).

En ce qui concerne la justification de la Loi 2.005 , d'autre part , le passage suivant extrait de son rapport d'introduction donne des indications suffisantes pour rendre compréhensible l'esprit de cette loi. Cherchant à se justifier des accusations qui lui ont été faites de vouloir provoquer la concentration et le monopole avec la loi en question , le législateur écrit notamment : " (quant) à la concentration industrielle (...) , elle fait l'objet de critiques sans fondement et elle n'a pas été analysée (par les critiques) sous l'angle de ses avantages réels " .

" Quant à l'idée du monopole , il importe de faire les remarques suivantes : le principe (adopté) est celui de la sauvegarde la concurrence dont l'utilité est reconnue comme stimulant de la production et comme moyen d'assurer l'équité dans les rapports économiques , bien qu'elle soit porteuse d'une certaine usure . Toutefois , si les produits sont fabriqués dans de petites unités dispersées , mal équipées , sans technique , et ayant des coûts de production élevés et trop lourds , il ne reste plus que la solution suivante : avoir un nombre réduit d'unités mais ayant la possibilité de pouvoir produire dans de bonnes conditions de prix et de qualité. S'il

---

(I) - L'identification indue de l'un de ces phénomènes à l'autre est tellement réelle et permanente que , non seulement elle est implicite dans le texte , mais elle est aussi présente dans la formulation même qui est employée. L'emploi des termes " concentration " et " monopole " est toujours fait de manière conjointe et l'un des deux renvoie toujours à l'autre (cf.(Norton de Matos) , op. cit. , pp. 9I et 92).

n'y a plus qu'un (industriel) ou un nombre réduit qui disposent du capital et de la technique susceptibles de maintenir une industrie dans les conditions de pouvoir servir l'intérêt collectif , il serait absurde de ne pas en bénéficier. Du reste , la tendance à la constitution de grandes unités industrielles se manifeste dès le siècle dernier , avec la machine à vapeur et l'électricité , et elle se renforce tous les jours au fur et à mesure que se développe l'application de ces admirables agents de production . Il s'agit d'un phénomène qui possède son déterminisme naturel ; il serait insensé de ne pas l'accompagner , laissant à l'Etat le rôle de veiller à la vérité dans le domaine économique et à la justice dans le domaine social " (I).

Le législateur de I945 n'a donc pas de fausse pudeur ; il appelle les choses par leurs noms : avec la Loi 2.005 il s'agit précisément et délibérément de concentration et de monopole, contrairement à la législation précédente où il s'agissait seulement du second (2). L'enjeu est clair : il s'agit de former un nouveau capital , donnant lieu à une nouvelle classe et dont la fonction est de réaliser le " projet " - plan économique que nous avons décrit. Le lemme de ce capital est le suivant , selon une expression empruntée à Ferreira Dias : " modernisation et concentration " (3).

La Loi 2.005 représente ainsi le " requiem " de l'industrie traditionnelle et des situations de monopole (sans concentration ni modernisation) dont elle bénéficiait . Elle vient également porter atteinte , de façon indirecte , aux intérêts de toutes les autres forces économiques et sociales qui vivent

---

(I) - In (Norton de Matos) , op. cit. , pp. 88 - 89.

(2) - Nous laissons ici de côté l'analyse des fondements d'une telle politique invoqués par le législateur (" déterminisme naturel " , etc...). Notons seulement que l'agrandissement de la taille des unités industrielles comme moyen de la modernisation technique de celles-ci est une politique compatible , tout du moins en partie , avec la stratégie de croissance définie par le IIème Plan et par le " projet " Ferreira Dias.

(3) - Ferreira Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. 29 .

à l'ombre de la situation de fragilité de cette industrie (I).

C'est précisément dans ce sens qu'elle a été entendue par les porte-parole de l'alliance agraire-industrielle , lesquels l'ont vivement contestée lors de sa discussion au Parlement (2). Les termes dans lesquels cette contestation a été

(I) - Significativement , on peut lire dans l'avis de la Chambre Corporative de I960 sur le projet d'adhésion du Portugal à l'A.E.L.E. à propos des problèmes de " nature structurelle " (sic) de l'économie portugaise et de l'urgence de l'adoption d' une solution de fond : " On ne pourra plus hésiter sur l'application de mesures draconiennes aux intérêts déformés ou aux activités incapables " (étant sous-entendu qu'il s'agit ici de la généralité des intérêts et des activités traditionnels) (Parecer da Câmara Corporativa sobre a Convençâo que institui a Associaçâo Europeia de Comércio Livre , in , Portugal e a Cooperaçâo Económica Europeia , A.I.P. , Lisboa , I960 , p. I03).

(2) - Le fait que ces députés aient fini par l'approuver aussi, ce qui semble avoir surpris les auteurs du programme du Gén. Norton de Matos (op. cit. , p. 90) , n'a , en réalité , rien d' extraordinaire . En fait , les députés de l'Assemblée Nationale portugaise n'avaient pas pour mission et ne possédaient pas la capacité de véhiculer directement et organiquement les intérêts des forces qui constituaient la base économique et sociale du régime (forces qui n'avaient pas d'organisation autonome). Par contre , il est intéressant de noter , d'une part et comme le font ces auteurs (et contre leur idée que cette loi aurait été prévue par le régime dès son origine et qu'elle correspondrait à sa vocation essentielle) que la Loi 2.005 a laissé ces députés stupéfaits (op. cit. , p. 90) ; d'autre part , que certains députés (notamment Antunes Guimarâes , ministre du Commerce en I93I et responsable de la première loi sur le " conditionnement ") s'attaquent directement à Ferreira Dias , montrant bien qu'il s'agit de divergences au sein du régime entre deux projets bénéficiant des fractions différentes de la classe dominante.

faite par certains députés sont , en fait , bien révélateurs de l'existence de deux types fondamentaux d'intérêts distincts : l'intérêt des forces qui bénéficient , directement ou indirectement , du " conditionnement " industriel et celui des forces qui misent sur la concentration et qui préconisent un nouveau type de " conditionnement ". L'objectif est le même d'ailleurs en ce qui concerne les industriels : bénéficier des situations de privilège que procure le monopole (I). Toutefois , non seulement le caractère , mais aussi , et surtout , l'effet de ce dernier est différent dans chacun des cas (2).

(I) - On doit noter que le problème du " conditionnement " a souvent été posé en termes ambigus , notamment par F. Dias , quand il veut faire croire qu'il s'agit d'opposer le libéralisme à l'interventionnisme de l'Etat en vue de protéger certains industriels . Le passage suivant illustre bien cette ambiguïté: " les fortes protections , écrit F. Dias , non seulement ne sont pas nécessaires, mais elles produisent encore des effets négatifs parce qu'elles donnent lieu à la routine par manque de stimulants. Nos industries les plus protégées sont aussi les plus arriérées , (la protection étant) l'une des raisons pour lesquelles elles peuvent survivre dans cet état " (F. Dias , Linha de rumo , op. cit. , p. 245). En fait , avec la Loi N°2.005 il ne s'agit pas d'abandonner la pratique de la protection à travers le " conditionnement " , mais de protéger de manière différente des intérêts différents .

(2) - En ce sens , Ferreira Dias divise"les portugais " (concernés directement par le problème du " conditionnement ") en deux catégories (" factions " , selon l'auteur) : d'un côté, " ceux qui se trouvent installés et qui voient en lui (" conditionnement ") un élément essentiel de leur stabilité " ; de l' autre , " ceux qui cherchent à s'installer et qui voient dans le " conditionnement " une muraille noire où se manifestent l' injustice et la routine " (F. Dias , Politica Industrial ,op. cit. , p. 3I). Notons à nouveau l'ambiguïté de la terminologie, laquelle laisse entendre qu'il s'agirait de " conditionnement" et de non-" conditionnement " quand , en fait , il s'agit de deux conceptions différentes de cette politique.

On peut distinguer trois types d'arguments dans cette contestation de la Loi 2.005 . D'un côté , ce que l'on peut considérer comme un argument essentiellement de diversion : l'invocation en termes généraux et abstraits des " inconvénients " (sic) des concentrations industrielles et financières consistant aussi bien dans les " monopoles de fait "(sic)et les situations d'abus de pouvoir qu'elles peuvent susciter , que dans le danger du désordre social(I) . On reprend ainsi les vieux arguments produits dans la période de la formation de la politique du " conditionnement " .

D'un autre côté , et à un niveau plus concret , on invoque les effets néfastes pour le producteur agricole , notamment l'atteinte à ses revenus par l'intermédiaire de la détérioration des prix de ses produits , du grossissement des industriels ayant pour corollaire le renforcement de leur pouvoir sur le marché (2) . Il s'agit donc ici du spectre de la domination du secteur agricole par le secteur industriel et de la hiérarchisation économique et sociale des classes dominantes dans ces secteurs au profit de la bourgeoisie industrielle .

On invoque , enfin , le préjudice apporté aux anciens industriels qui ne peuvent, ou sont empêchés de , se concentrer. On s'aperçoit ainsi que l'opposition à la Loi N°2.005 invoque aussi bien les intérêts des industriels (traditionnels) que des agriculteurs (et des deux ensemble, logiquement) . Les propos suivants de Querubim Guimarães révèlent l'existence de cette vision conjointe des " inconvénients " de la Loi 2.005 pour les industriels traditionnels et pour la bourgeoisie agraire,et ils peuvent servir de synthèse de la contestation de cette loi, indiquant, de manière négative, la stratégie commune de ces deux classes: "les concentrations fleurissent(...) aux dépens de l'agriculteur, lequel voit s'épuiser cette source de revenu (allusion au lait) qui était importante dans son économie , et aus-

---

(I) - Cf. notamment les interventions au Parlement des députés Antunes Guimarães et Melo Machado , in (N.de Matos), op.cit., pp.93-95) .

(2) - L'exemple , déjà réalisé , le plus souvent cité est celui de l'industrie laitière , où la concentration serait en train de ruiner le producteur de la matière-première . Cf. les propos de A. Guimarães et Querubim Guimarães , in (Norton de Matos) , op. cit. , pp.93-96 .

si aux dépens du consommateur qui doit tout payer (...). Tandis que quelques-uns s'enrichissent rapidement , d'autres s'appauvrissent et , parmi ces derniers , d'anciens industriels exclus des concentrations et qui se sont trouvés écartés d'une industrie qu'ils ont créée , et ceci à un âge où ils ne peuvent plus changer d'activité " (I).

En somme , ce sont bien les intérêts des classes représentées dans l'alliance agraire-industrielle qui se trouvent menacés par la Loi 2.005 , laquelle constitue une pièce essentielle de la stratégie de constitution d'un nouveau capital et d'une nouvelle classe.

Deux remarques finales s'imposent encore , toutefois , et qui concernent les termes dans lesquels sont formulées ces deux stratégies en confrontation. On voit bien , d'une part , que dans le passage de la Loi Nº I.956 de I937 (première phase du " conditionnement ") à la Loi Nº 2.005 de I945 (premier moment de la seconde phase) il n'y a , en réalité , jamais de place pour la concurrence. Celle-ci était absente dans la première phase pour les raisons que nous avons examinées (cf. chapitre III) ; elle continue d'être absente dans la deuxième phase car , bien qu'on s'insurge contre le " conditionnement " au nom des avantages de la concurrence , ce qu'on cherche à mettre en place en remplacement de ce " conditionnement " est un nouveau " conditionnement " tourné vers des objectifs différents.

Ce qui est donc en cause est le " conditionnement " traditionnel , favorisant certains intérêts , et non pas le "conditionnement " en général en tant que politique de protection des forces hégémoniques ou en voie de l'être.On ne cherche pas à libérer les forces du marché(2)et à attendre que les mécanismes économiques de la concurrence débouchent sur la concentra-

---

(I) - Intervention à l'Assemblée Nationale de Querubim Guimarães in , (Norton de Matos) , op. cit. , p. 96.

(2) - Il ne s'agit donc pas de " démocratiser le capital " (sic), comme le prétend Ferreira Dias , comme si ce capital était dorénavant accessible à tous et à chacun (cf. F. Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. 36). Il s'agit , en fait , d'une tendance opposée.

tion et le monopole ; on les provoque plutôt d'en haut (I).

L'intervention ou la non-intervention de l'Etat dans la vie économique , d'autre part , apparaît ainsi comme un faux problème : quand on veut condamner le " conditionnement " traditionnel , on parle au nom du libéralisme et on considère insupportable l'interventionnisme de l'Etat véhiculé par ce " conditionnement ". Toutefois , avec la Loi 2.005 , c'est bien la nécessité d'un fort interventionnisme qui est posée. Ce paradoxe apparent montre bien que ce que l'on condamne n'est pas l'intervention de l'Etat en soi , mais plutôt le fait que cette intervention protège certains intérêts et non pas d'autres(2). Le libéralisme semble ainsi constituer une simple précaution de style forgée pour donner crédibilité au discours économique du nouveau capital.

b) - La législation postérieure.

La Loi 2.005 ne constitue pas , toutefois , le seul antécédent de la politique des industries manufacturières du IIème Plan . D'autres lois ont vu le jour entre I945 et I958 qu'on peut grouper de la manière suivante : entre I945 et I952 la tendance a été à la libéralisation de la loi générale du " conditionnement " (Loi N° I.956 de I937) sans mettre en cause l'existence même de cette loi ; en I952 , on adopte une nouvelle loi générale du " conditionnement " , le problème se déplaçant alors vers l'exécution de cette dernière loi.

(I) - Si l'on veut reprendre l'idée de la " fabrication des fabricants " par l'Etat déjà discutée au chapitre I et rejetée comme pouvant correspondre aux objectifs de la dictature tels que les expriment la Constitution de I933 et le Statut du Travail National , on peut dire que , cette fois-ci , le rôle assigné à l'Etat par la Loi 2.005 semble effectivement s'identifier à cette " fabrication ".

(2) - Cette contradiction apparaît nettement chez F. Dias qui commence par invoquer les grands principes de la démocratie , impliquant , à son époque , selon lui , la liberté de l'initiative , passant brusquement à l'éloge du " conditionnement" (cf. F. Dias , Politica Industrial, op.cit. , p.6 et suiv.).

Ainsi , en I947 le Décret nº 36.443 du 30 juillet vient reconnaître que " la protection accordée (par la Loi Nº I.956 de I937) atteint une dimension qui dépasse , en vérité , l'intérêt national : elle s'applique sans aucune justification à des modalités industrielles qui n'entrent pas dans les conditions imposées dans la Base II de la Loi nº I.956 ". On ne cherche pas (encore) à modifier la loi en question , mais uniquement à " orienter le " conditionnement " industriel selon l'esprit et la lettre de la loi qui l'a institué " .

C'est-à-dire , on suggère que la loi est " bonne " mais que son application a été " mauvaise " ; comme le souligne Pinto de Almeida , cette manière de mettre en cause le " conditionnement " " laisse entendre que tout ce que l'on a fait (jusqu'ici) en ce domaine a été improvisé et en marge des lois fondamentales du pays " (I) , en d'autres termes , illégal. Cette contestation de la Loi nº I.956 sur son propre terrain , celui de son exécution , ne fait en réalité que préparer les choses pour sa modification.

A partir de ce décret , on opère une inversion dans la méthode du choix des industries concernées par le " conditionnement " : au lieu de choisir les industries qui restent en dehors du " conditionnement " , on va établir plutôt maintenant la liste des industries qui sont soumises au " conditionnement ". Cette liste est dorénavant la suivante :

I/- métaux et construction mécanique.
2/- céramique.
3/- matériaux de construction.
4/- industrie du verre.
5/- chimie.
6/- alimentation.
7/- textile.
8/- habillement.
9/- peaux.
IO/- bois.
II/- liège.

(I) - Pinto de Almeida , A indústria portuguesa e o condicionalismo institucional , op. cit. , p. 29 .

I2/- papier.

I3/- électricité.

I4/- autres (non spécifiées).

Il s'agit , comme on le voit , d'une liste très vaste où figurent toutes les principales industries de l'époque et qui modifie peu , dans l'immédiat , la portée du " conditionnement ".

Le chemin reste , toutefois , ouvert pour des modifications postérieures. C'est ainsi que, par le Décret-Loi N° 38.I43 du 30 déc. I950 , on va soustraire à la liste précédente certaines industries alimentaires (I) et textiles. On considère , en fait , que , malgré les modifications introduites par le Décret N° 36.443 de I947 , " il n'en reste pas moins que se trouvent encore parmi elles (les industries "conditionnées") certaines modalités dont le " conditionnement " dépasse , sans aucun doute , les limites légales , portant ainsi atteinte à la liberté de l'initiative , laquelle doit être stimulée et protégée " (2). On annonce par ailleurs la révision prochaine de la loi même du " conditionnement " (celle de I937).

C'est de cette révision précisément que va s'occuper la Loi N° 2.052 du II mars I952 , établissant les nouvelles bases du " conditionnement ". Contrairement à la Loi N° I.956 de I937 , où le " conditionnement " était posé comme base , règle et point de départ de la politique industrielle , n'admettant pratiquement pas d'exceptions , la nouvelle loi va partir de la reconnaissance de la liberté de l'initiative comme règle fondamentale et elle va considérer le " conditionnement " comme l' exception.

" On reconnaît à l'initiative privée , stipule sa Base I , orientée par l'organisation corporative , le droit de promouvoir l'installation de nouvelles industries et de modifier ou de transférer les (industries) existantes ". Trois types d'initiatives sont soumises expressément au " conditionnement"

(I) - Il s'agit ici des " industries agricoles " suivantes : fabrication de farine , eau de vie , huile d'olive , pâtes alimentaires et certains vins.

(2) - Préambule du décret en question , souligné par nous.

à l'instar du système antérieur :

I/- l'installation de nouveaux établissements et la réouverture de ceux qui ont suspendu leur activité pendant le délai et dans les termes prévus pour chaque industrie en particulier.

2/- Les modifications de l'équipement industriel.

3/- le changement de local de l'établissement (Base II) (I).

Pour prévenir que l'exécution de la loi reste dans le cadre des"limites légales "(sic) on introduit maintenant expressément une clause selon laquelle " le gouvernement cherchera à empêcher que le " conditionnement " soit détourné de ses buts et transformé en obstacle au progrès technique des industries ou en facteur d'exclusivisme anormalement lucratif des entreprises existantes ".

En fait , c'est surtout dans le domaine technique que la nouvelle loi du " conditionnement " se révèle novatrice. Elle introduit , en effet , le " conditionnement " technique , imposant aux entreprises de créer un certain nombre de conditions techniques à remplir , appelées " conditions minimales " (Base V)et concernant des aspects techniques proprement dits, économiques et financiers. La contrainte technique vient ainsi ajouter au " conditionnement " de la production une nouvelle

---

(I) - En ce qui concerne les transferts de la propriété industrielle à des étrangers , transferts fortement obstrués par la législation précédente , on renvoie leur encadrement légal à la Loi N° I.994 du I3 avril I943 , où l'on affirme notamment : " Seules les entreprises nationales ont le droit de créer , d' acquérir , de posséder ou d'exploiter , sur le continent et les îles adjacentes , des établissements destinés à la gestion ou à l'exercice (des activités suivantes) : a)- services publics ou biens du domaine public ; b)- activités en régime d'exclusif ; c)- d'autres activités qui intéressent fondamentalement la défense de l'état ou l'économie de la Nation ". Le protectionnisme institué en I93I se maintient donc pour l'essentiel et ce maintien est d'autant plus réel et significatif que la Loi N° I.994 est connue habituellement sous la désignation de Loi de Nationalisation de Capitaux.

modalité de " conditionnement " et elle peut remplacer le " conditionnement " de la production où ce dernier ne s'applique pas ou plus (I).

Ce sont ces deux modalités de " conditionnement " et la politique de réorganisation préconisée par la Loi 2.005 de I945 qui constituent dorénavant les pièces maîtresses de la politique des industries manufacturières. Il est important de noter toutefois que l'esprit de transformation et de développement qui imprègne la Loi 2.005 , se traduisant notamment par la configuration d'une nouvelle et exigeante fonction de l'Etat , va peu à peu se laisser apprivoiser par la nouvelle législation du " conditionnement " que la Loi 2.005 même avait suscitée.

C'est ainsi que le décret d'exécution de la nouvelle loi du " conditionnement " , le Décret N° 39.634 du 5 mai I954, pose le problème de la liberté de l'initiative privée et de l' intervention de l'Etat en des termes tels que la reconnaissance de la première , posée expressément dans la Loi N° 2.052 de I952 , va pratiquement se transformer en obstacle à la réalisation de la seconde. " Le " conditionnement " des industries , affirme le préambule de ce décret , représente une intervention de l'Etat dans l'économie ayant , de ce fait , un caractère exceptionnel une fois que les lois fondamentales du pays reconnaissent dans l'initiative privée , sous l'orientation de l'organisation corporative , l'instrument essentiel du progrès économique " .

Laissant de côté le fait qu'on a à nouveau l'impression que le législateur suggère que toute la politique industrielle du régime est illégale depuis le début , ce qu'il importe de noter , c'est le fait que la réorganisation industrielle préconisée par la Loi 2.005 retombe maintenant exclusivement sur les industriels , ce qui constitue une manière de la rendre

---

(I)- Théoriquement , le " conditionnement " technique pourrait remplacer peu à peu le " conditionnement " traditionnel (de la production). En pratique , toutefois , il va plutôt fonctionner parallèlement à ce dernier.

complètement inopérante (I).

Le Décret N° 39.634 vient par ailleurs établir la liste des industries " conditionnées " selon l'esprit de la nouvelle loi du " conditionnement " . Il ne présente , toutefois , rien de significativement nouveau à cet égard. En fait , la liste énoncée est pratiquement identique à celle , antérieure à la Loi N° 2.052 , du Décret N° 36.443 de I947 , modifiée par le Décret N° 38.I43 de I950 , que nous avons décrit ci-dessus.

Ferreira Dias a ainsi raison d'affirmer que la Loi N° 2.052 , que l'on a appelée la " nouvelle loi du " conditionnement " " , ne présente pas en définitive beaucoup de nouveautés au plan de ses aspects essentiels et qu'elle est une soeur jumelle de l'ancienne loi (...) parce qu'elle la reproduit dans tous ses concepts essentiels " (2).L'auteur attire encore l'attention

---

(I) - Rappelons que l'un des aspects les plus importants de la Loi 2.005 est le fait que la réorganisation peut être imposée par l'Etat aux industriels. Ferreira Dias le rappelle encore en I960 (cf. F. Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. IO). Sur ce point , cf. aussi F. Pereira de Moura , Reorganizaçâo das indûstrias , Associaçâo Industrial Portuguesa , Lisboa , I960 , p. IO.

(2) - Ferreira Dias , Politica Industrial , op. cit. , p. IO. Notons toutefois que , s'il est juste de dire que la Loi N° 2052 n'a pas apporté de changements importants , comme le fait F. Dias ces changements étant évalués en fonction d'objectifs spécifiques (qu'on ne saurait confondre avec ceux du " conditionnement " originaire) , il est erroné d'affirmer , comme le fait notamment Vitor Martins , que cette loi constitue la " forme la plus élaborée et la plus conséquente du " conditionnement " industriel " , comme si elle constituait une simple confirmation du " conditionnement " traditionnel . (cf. Vitor Martins , Que regime de acesso à indûstria ?(I), Diário de Noticias , 2I de maio de I979). En fait , l'évolution du"conditionnement " ne s'est guère déroulée à travers un processus linéaire ascendant , comme nous l'avons montré , mais , au contraire , cette évolution a été contradictoire et dialectique , la version de I952 constituant déjà une synthèse du " conditionnement " primitif et

(V. suite , p. suivante)

sur le fait que , de la même façon que dans l'ancienne législation , on a d'abord prévu la réglementation du " conditionnement " au niveau de chaque branche pour abandonner ensuite l' idée (I) , laissant ainsi la formulation de la loi en termes très généraux et laissant la porte ouverte à l'arbitraire de l'administration.

L'auteur avait aussi raison de signaler le caractère " peu populaire " (2) de la Loi 2.005 ; en fait , si les forces qui lui sont opposées n'ont pas pu empêcher sa présentation et son approbation au Parlement , elles ont réussi toutefois à la détourner de ses objectifs et à la récupérer à travers une " exécution " qui maintient leurs intérêts protégés par un " conditionnement " qui reste largement traditionnel (3).

---

suite note 2 , p. précéd.
du " contre "- " conditionnement " que représente la Loi N°2005 de I945. Il n'est plus possible de parler en I952 d'un " conditionnement " unique car l'histoire même de la politique industrielle portugaise montre que le " conditionnement " a été investi , au cours du temps , de contenus divers en fonction d' objectifs spécifiques. Considérer que la Loi N°2.052 ne correspond pas totalement aux objectifs des nouvelles forces économiques en formation est une chose , considérer (comme le suggère V. Martins) qu'elle correspond rigoureusement et mieux que n'importe quelle autre au " conditionnement " industriel tel qu'il est entendu dès son début en est une autre.
(I) - cf. op. cit. , p. I0.
(2) - Ferreira Dias , op. cit. , p. I0 .
(3) - En fait , l'affirmation répétée par le législateur du " caractère exceptionnel " du " conditionnement " ne peut avoir aucune portée pratique car , comme l'écrit Costa André , " la vérité , c'est que la plupart des industriels ne semblent pas penser de cette manière " (cf. J.L. da Costa André , Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre , Gabinete de Investigações Económicas do ISCEF , Lisboa , I960 , p.47). Il est significatif , d'ailleurs , qu'il y ait encore en I957 des voix qui soutiennent ouvertement le " conditionnement " dans sa version la plus traditionnelle à un moment où l'intégration
(v. suite , p. suivante)

Cet étouffement de la Loi 2.005 est d'autant plus important que la législation du " conditionnement " ne sera plus modifiée avant I965 , c'est-à-dire , treize années après l'adoption de la Loi Nº 2.052. Il est aussi d'autant plus réel que les modifications qui seront alors introduites dans le " conditionnement " ne relèvent plus du projet global de développement économique où la Loi 2.005 s'insère avec l'adoption du IIème Plan , mais d'une autre stratégie d'accumulation.

---

suite note 3 , p. précéd.
européenne , donc la nécessité de la modernisation , semble inéluctable et se trouve à l'ordre du jour aussi bien au sein du gouvernement que des organismes représentatifs des industriels. C'est le cas notamment de Fernando Cruz qui soutient , dans le IIème Congrès de l'Industrie Portugaise , les quatre thèses suivantes en faveur de ce " conditionnement ":I/- il serait néces- "comme élément de correction des insuffisances du comportement de nombreux industriels " ; 2) - il serait nécessaire " comme stimulant de l'initiative des entrepreneurs éclairés " ; 3)- il serait nécessaire " comme formule susceptible de donner confiance aux détenteurs du capital " ; 4)- il serait nécessaire " comme moyen de corriger la petitesse de notre marché , assurant aux industries les conditions minimales de fonctionnement". Le conservatisme de la position de l'auteur est d'autant plus fort qu'il se révèle hostile à l'introduction du " conditionnement " technique , préconisant ainsi purement et simplement le maintien de l'ancien " conditionnement " de la production (cf. Costa André , op. cit. , p. 47).

4.4. - La nécessité d'une réforme agraire et le contenu de son projet .

4.4.I.- La modernisation du capitalisme et la nécessité d'une réforme agraire.

a)- Une réforme agraire sans projet de développement industriel .

L'existence d'un problème agraire national au Portugal n'est pas un fait nouveau qui apparaît uniquement après la seconde guerre mondiale et notamment au moment de l'adoption du IIème Plan. Nous avons vu (cf. chapitre III) que ce problème existait déjà au moment de l'installation de la dictature venant de loin , qu'il était expressément reconnu (notamment par Salazar) , mais que le nouveau régime l'a complètement éludé mettant en oeuvre une politique de protection à la structure agraire traditionnelle ayant pour corollaire un blocage des forces productives. La preuve majeure que cette politique n'a guère servi à sa résolution est la résurgence du même problème plus de deux décennies après l'adoption de cette politique.

En fait , la constatation de l'impasse créée par la politique adoptée par Salazar a été faite relativement tôt à l' intérieur même du régime , souvent de manière indirecte , mais aussi bien par ceux qui considéraient le problème agraire dans l'optique d'un développement d'ensemble de l'économie que par ceux qui l'envisageaient sous l'angle particulier et limité du seul secteur agricole.

C'est en face de l'acuité de cette question que le gouvernement crée en I949 quatre commissions d'études constituées par des techniciens des différents départements du Sous-Secrétariat d'Etat à l'Agriculture pour recenser les problèmes existants et proposer un programme d'action. A l'origine de cette initiative se trouveraient , d'un côté , la conviction d'une trop grande hétérogénéité des structures agraires (I), de l'ina

---

(I) - Sur cette hétérogénéité , cf. Annexe , chapitre III, 3.I.

déquation des cultures pratiquées , de la mauvaise utilisation du sol , d'une incorrecte distribution régionale des cultures , etc... , d'un autre côté , la certitude de l'inexistence d'une connaissance approfondie de la réalité agraire du pays , donc des besoins de la population (I).

Toutefois , d'une part, la démarche utilisée dans ces études va être d'ordre purement technique , laissant complètement de côté l'un des aspects fondamentaux du problème : l'inadéquation des structures agraires. D'autre part , l'optique adoptée reste strictement limitée au secteur agraire ; il n'existe pas de vision d'ensemble des problèmes du développement de l'économie portugaise.

C'est ainsi qu'E. de Castro Caldas peut reposer la même question en I957 , mais cette fois-ci en pénétrant dans les deux domaines laissés à l'écart dans le cas précédent . Son approche , subordonnée au titre suggestif " industrialisation et agriculture " , va consister en la démonstration de la nécessité de mettre en oeuvre une " réforme agraire " (sic) pour adapter l'agriculture aux besoins modernes de la population et aux besoins récents de l'industrialisation (2).

On ne peut pas dire que l'auteur , dans cet exercice de " modernisation " de la pensée portugaise , officielle ou officieuse (3) , en matière d'agriculture , se libère complètement du " ruralisme " traditionnel qui caractérise cette pensée. Toutefois , ce qu'il nous intéresse de retenir , ce sont essentiellement les aspects , incontestablement positifs , de son

---

(I) - cf. Mário Pereira , Fundamentos e objectivos do plano de fomento agrário; op. cit. , pp. 29 - 30.

(2) - " C'est seulement au milieu du XXème siècle que le Portugal constate que , en réalité , il demeure (un pays)" essentiellement agricole "(sic) " , écrit l'auteur qui ajoute : " et c'est ainsi qu'on a donné l'alarme qui appelle le pays à l' "industrialisation " (sic) " (Eugénio de Castro Caldas , Industrialização e agricultura , II Congresso dos enonomistas Portugueses , INE , Lisboa , p.6).

(3) - L'auteur était membre de la Chambre Corporative.

apport en ce qui concerne la formation d'une conscience de la nécessité d'une réforme agraire au sein des forces dominantes dans la société portugaise.

Passant en revue les expériences déjà réalisées , ou en cours de réalisation , dans les pays capitalistes développés, l'auteur est amené à dégager une tendance générale selon laquelle les propriétés et les exploitations de taille trop petite (minifundia) et de taille trop grande (latifundia) auraient tendance à disparaître , donnant lieu aux " exploitations familiales " (sic) de " superficie moyenne "(sic)(I).

La raison de la substitution de ce dernier type de structure aux premières serait essentiellement d'ordre technico-économique interne au secteur agraire. C'est-à-dire , l'exploitation familiale serait , d'une part plus facilement adaptable aux carences de main-d'oeuvre ressenties par ce secteur et dues à l'exode rural ; d'autre part , elle serait plus rentable , car la mécanisation de l'agriculture et , d'une manière plus générale , son industrialisation , conduiraient à des coûts par unité produite plus faibles que dans tous les autres types d'exploitations. Elle constituerait ainsi la solution optimale pour le développement de l'agriculture (2).;

(I) - Les deux premiers types d'exploitations seraient responsables du " retard technique et social " (op. cit. , p.92). Sur les latifundia en particulier , l'auteur affirme : " La très grande propriété a tendance à se scinder en parcelles devant le progrès technique et elle n'existe aujourd'hui que comme base structurelle des systèmes agricoles qui n'ont pas connu la modernisation , c'est-à-dire , dans le contexte technico-social des régions sous-développées " (op. cit. , p. 94) . Sur les inconvénients de ce type de propriété , cf. aussi , op. cit. , p. 96.

(2) - Cf. op. cit. , pp. 67 et 97. En fait , l'auteur hésite du début à la fin du travail auquel nous faisons allusion entre le développement de l'agriculture grâce à des facteurs internes et pré-industriels (une pré-révolution agricole à la manière anglaise) et un développement impulsé par l'industrialisation ; sa préférence semble , toutefois , aller à la première hypothèse (cf. op. cit. , p.IO) . C'est aussi une option du même ty-

(v. suite , p. suivante)

Situant ainsi au début le problème de la réforme agraire dans une approche globale du développement économique , l'auteur va , toutefois , rester dans le cadre d'un développement de l'agriculture ,non pas indépendant de l'industrie certes , mais autonome par rapport à celle-ci (I).

Au Portugal , selon l'auteur , " l'entreprise familiale constitue l'une des finalités de la politique agraire " , à travers l'installation de "familles paysannes " (" casais agricolas") que la Junta de Colonizaçâo Interna a commencé à réaliser (2). A supposer que la politique à laquelle l'auteur fait allusion aurait quelque chose de semblable dans ses finalités avec les réformes agraires réalisées dans les pays cités précédemment par l'auteur (hypothèse qui reste totalement à démontrer) , le bilan de cette politique est , néanmoins , tout à fait décevant à deux points de vue au moins mentionnés par l'auteur lui-même .

---

suite note 2 , p. précéd.
pe , d'inspiration " ruraliste " , qui semble justifier en partie son choix de l' " exploitation familiale " où l'instrument de travail est suffisamment divisible pour permettre le contrôle total de l'outil par le travailleur (op. cit. , pp. 70 - 7I) En fait , l'auteur ajoute ainsi une troisième cause à la " supériorité " de l'entreprise familiale : la nécessité d'autonomie de l'agriculture en face des moyens industriels qu'elle utilise , laquelle doit finir par imposer un point d' équilibre à la dialectique de l'adaptation du champ à l'outil et de l'outil au champ.

(I) - Notons que sa perspective s'éloigne ainsi des expériences que l'auteur a commencé par prendre pour modèles , et dans lesquelles l'industrialisation de l'agriculture a été faite (commandée) par l'industrie pour les besoins propres de celle-ci à travers l'intégration de la première dans le " complexe agro- - industriel ".(Cf. notamment , pour le cas français , Amédé Mollard , Paysans exploités , PUG , Grenoble , I977 , en part. p. 22) .

(2) - Cf. op. cit. , p.94 .

D'une part , on a imposé à ces " casais " la même autarcie économique et le même style de vie qui caractérisent la petite agriculture paysanne traditionnelle au Portugal ; or , " à la lumière des concepts modernes , la finalité de l'auto-suffisance totale n'est pas soutenable " , écrit l'auteur (I), qui ajoute plus loin : " l'objectif d'une politique d'auto-suffisance des agriculteurs est complètement stérile ; il a fait son époque , mais il ne trouve plus de partisans quel que soit l'aspect retenu " (2).

D'autre part , dans les 20 dernières années , on n'a installé que 516 familles quand , dans les seules 10 dernières années , 25.000 familles sont entrées dans la catégorie des " salariés agricoles " (3). En fait , parmi les terres occupées, on n'en trouve qu'une déjà cultivée (la ferme de Pegões en Alentejo) , les restantes étant des terrains en friche (4). Rien de semblable , donc , dans cette politique , à une réforme agraire ; le problème agraire portugais reste ainsi complètement irrésolu.

B)- Une réforme agraire commandée par le projet industriel du IIème Plan .

C'est dans ce contexte que va apparaître et prendre une importance particulière la politique de " réorganisation agraire " (sic) préconisée par le IIème Plan . Il s'agira , en fait , de la première et de la dernière fois , qu'on parlera officiellement à l'intérieur du régime politique en place , et

---

(I) - op. cit. , p. 95.
(2) - Ibidem , p. 99 .
(3) - Ibidem , p. 95 .
(4) - Ibidem , p. 95.

encore sans la nommer , d'une réforme agraire (I).

Ce qui est en cause , cette fois-ci , ce n'est pas une quelconque " pré-révolution " agricole qui resitue le déroulement du processus de la réforme agraire dans le contexte du XVIIIème siècle anglais ou un développement agricole interdépendant d'une industrie sans projet de développement et sans stratégie propres. Au contraire , il s'agit d'une réforme agraire définie (quoique vaguement et de façon ambiguë) en fonction d'une politique spécifique de développement industriel : celle dont le IIème Plan même constitue le principal élément.

" Dans le cas portugais , écrit Ferreira Dias , où il n'est pas raisonnable d'envisager en ce moment un autre marché pour l'industrie si ce n'est le marché intérieur , on peut dire que l'agriculture est sa grande cliente par sa position dominante dans l'économie nationale " (2). C'est ainsi notamment , dans le but de la constitution d'un marché pour les produits industriels,que surgit l'idée de la réforme agraire. Toutefois , les objectifs de cette réforme sont d'ordre beaucoup plus général, touchant aussi d'autres aspects du fonctionnement de l'économie axé sur la stratégie industrielle du IIème Plan.

En fait , comme le rappelle le planificateur , le blé continue d'être l'un des " problèmes fondamentaux à résoudre " (3). Toutefois , dans la mesure où l'on considère " pratique-

---

(I) - En fait , comme le signale Pereira de Moura , on a commencé par poser le problème en termes de " réforme agraire " , puis on a préféré l'expression " réorganisation " et finalement , et significativement , on a retenu l'expression " orientation agricole " (cf. F. Pereira de Moura , Por onde vai a economia portuguesa ? , op. cit. , p. 33)

(2) - Ferreira Dias , Linha de rumo , op. cit. , p. I64. Rappelons que certains des exemples de l'import-substitution indiqués par F. Dias concernent précisément des produits industriels à destination de l'agriculture.

(3) - Projecto ... , op. cit. , p. I6 .

ment terminé le processus de conquête de nouveaux terrains , l' augmentation de la production ne pourra provenir , de manière sensible , que de l'intensification culturale " (I). Ainsi , on va même enlever 500.000 hectares de terres précédemment consacrées à la production de blé pour que l'on " respecte les exigences de l'entretien du sol " (2), et préconiser l'introduction de cette culture dans les terrains dorénavant irrigués par les travaux hydrauliques inscrits dans le plan et qui sont présentés comme le principal moyen technique de résoudre les problèmes agricoles du pays.

Toutefois , on ne pense pas que l'objectif énoncé par le planificateur d' " augmenter et améliorer la production jusqu'aux limites de l'approvisionnement du marché intérieur et des possibilités de l'exportation " (3) , impliquant , comme on vient de le voir , l' " intensification culturale ", puisse être réalisé sans mettre en oeuvre une " réorganisation agraire "(sic (4) , c'est-à-dire , sans faire appel à des moyens sociaux et institutionnels .

En fait , comme l'écrit encore le planificateur , " l' énoncé des problèmes précédents montre que le niveau et la qualité de la production ne pourront être modifiés de façon durable qu'à partir d'un nouvel aménagement cultural produisant des effets sur le type d'exploitation agricole , donnant à celle-ci de nouvelles caractéristiques d'équilibre technique où l'on puisse tenir compte des problèmes de l'administration et de l'efficience " . C'est donc dans la triple perspective des cultures

---

(I) - Projecto ..., p. 20. Sur l'épuisement des possibilités d' augmenter la surface cultivée , cf. aussi Xavier Pintado , A Agricultura portuguesa em face da necessidade duma reconversão estrutural , Separata da Revista do Gabinete de Estudos Corporativos, Nº 48 , Lisboa , I962 , p. II.

(2)- Ibidem , p. I6.

(3) - Ibidem , p. I6.

(4) - Ibidem , p. 30 .

pratiquées , des techniques utilisées et de la structure de l' exploitation que se place le planificateur , qui ajoute en ce qui concerne les conséquences d'une telle restructuration : " indépendamment du type de paysage rural et forestier qui puisse découler de cet aménagement , il importe que l'unité de l'organisation technico-économique soit viable et qu'elle exerce la fonction sociale . D'où la nécessité d'envisager la réorganisation de la structure où elle se révèle indiquée " (I).

Bien qu'on ne trouve pas un énoncé systématique et rigoureux des fonctions assignées à l'agriculture par le projet industriel exprimé dans le IIème Plan , on s'aperçoit , toutefois , que ces nouvelles fonctions découlent précisément des besoins de la réalisation de ce projet (2). En fait , comme le note Xavier Pintado en I962 , l'économie portugaise connaît depuis quelques années des changements importants , mais l'agriculture n'a pas suivi ce mouvement . Elle se trouve donc " inadaptée " (sic) , le problème agricole assumant un caractère " structurel " (sic) (3).

(I) - Projecto ... , p. I7 , souligné par nous.

(2) - Cette même nécessité d'une transformation de l'agriculture pour l'adapter aux besoins de l'industrialisation est signalée dans les conclusions générales du IIème Congrès de l'Industrie Portugaise et du IIème Congrès des Economistes Portugais (I957). " L'industrialisation doit se faire accompagner ...", affirme-t-on , par une série de mesures concernant notamment l' agriculture et allant dans le sens de celles décrites ici (op. cit. , p.20).

(3) - Cf. Xavier Pintado , art. cit. p.7. Pour l'auteur , l'inadaptation actuelle de l'agriculture portugaise présente sous l' angle technico-économique trois aspects principaux : I)- l'offre de produits agricoles n'est plus en mesure de satisfaire la demande en quantité parce que l'augmentation de la production a été obtenue jusqu'ici exclusivement au moyen d'un élargissement de la surface cultivée mais ce procédé a déjà atteint sa limite naturelle ; 2)- l'offre ne correspond plus , en qualité , aux besoins de la population , car ces derniers ont connu une évolution sensible (cf. notamment passage des produits végétaux aux

(v. suite , p. suivante)

4.4.2. - Les moyens techniques de la " réorganisation agraire " du IIème Plan.

La principale mesure d'ordre technique prévue dans le cadre de la " réorganisation agraire " préconisée par le IIème Plan est constituée par les travaux hydrauliques , notamment et surtout le plan d'irrigation de l'Alentejo ; on poursuit ainsi sur la voie traditionnelle bien que les objectifs à atteindre soient maintenant plus vastes.

En fait , l'irrigation a constitué un thème permanent de la politique agricole portugaise et , dans le Ier Plan , l'irrigation en Alentejo constitue un élément central de la politique agricole du plan . Le plan d'irrigation de la vallée du Sorrara (Alentejo) représente , en effet , à lui seul , 65% de l'investissement total dans l'hydraulique agricole et 37% de l'investissement dans le secteur agricole . Il recouvre , par ailleurs , environ 63% de l'aire totale concernée par les travaux d'hydraulique agricole du Ier Plan (I).

Avec le plan d'irrigation du IIème Plan , sont touchés directement I6I.700 hectares de terre et indirectement encore 8.000 hectares des 320.000 hectares touchés dans tout le pays par les travaux hydrauliques du plan ; c'est-à-dire , il recouvre 53% de cette dernière superficie (2).

Au niveau de l'investissement , d'autre part , le plan d'irrigation assume une importance encore plus grande car , des 890 milliers de contos prévus pour tous les travaux hydrauliques (cf. Tableau I6) , il absorbe à lui seul 780 milliers,

---

suite de la note 3 , p. précéd.
produits animaux) tandis que la structure de la production est restée figée ; 3)- l'augmentation des coûts (notamment salariaux) est plus rapide que l'augmentation des prix , ce qui décourage l'investissement et empêche la production d'augmenter (cf. art. cit. , pp. I0 - I5).

(I) - Cf. Tableau I5 ; cf. aussi , Relatório de Execução do I Plano , pp. I85 et I90 .

(2) - cf. Projecto ... , pp. 2I - 22.

i.e., 88% de cet investissement (I).

Par ailleurs , il s'agit d'un projet à très long terme , car la période de sa réalisation intégrale doit être de I8 à 24 années , c'est-à-dire , la durée de 3 ou 4 plans (2).

Concernant la région où prédomine la grande propriété et le capitalisme agraire , les raisons de son adoption (privilégiant ainsi cette région) seraient les suivantes : " On a décidé de donner la préférence au plan d'irrigation de l'Alentejo ", écrit le planificateur , parce que , parmi d'autres raisons , d'une part , " c'est la région du pays qui présente le plus grand retard " , exprimé notamment par la plus réduite activité industrielle , la plus faible production par unité de superficie , le plus fort pourcentage de population agricole dans la population active , la plus faible densité du réseau routier et la plus forte carence d'eau ; d'autre part , " sa structure agraire pêche par une concentration excessive de la propriété qu'il importe de corriger " (3).

Ces raisons , comme on le voit facilement , ne sont pas toutes de la même importance et on ne peut pas dire qu'elles soient toutes également claires. Cela se trouve probablement lié au même type de facteurs qui vont être responsables du faible degré de réalisation du plan d'irrigation. En fait , la poursuite pure et simple des actions traditionnelles de " fomento " agraire (à travers l'hydraulique notamment) sans mettre en cause la structure de la propriété existante et sans porter atteinte aux intérêts de la bourgeoisie agraire serait une chose , un plan d'irrigation intimement lié à un projet de restructuration de la propriété comme celui du IIème Plan en serait une autre.

(I) - cf. Relatório de Execução ... , op. cit. , p. 28.
(2) - cf. Projecto ... , p. 23.
(3) - cf. Projecto ... , pp. 20 - 2I .

4.4.3. - Les changements institutionnels .

Laissant de côté pour l'instant la question de savoir si les mesures de caractère technique retenues par le planificateur , notamment le plan d'irrigation , sont les plus appropriées et les plus urgentes compte tenu de la situation de départ et des objectifs visés - question que nous reprendrons lors de l'examen de l'exécution de cette politique (cf. 4.5.) - il importe de voir maintenant les moyens institutionnels préconisés pour mettre en oeuvre la " réorganisation agraire ".

Le côté institutionnel de cette politique concerne essentiellement la restructuration de la propriété comme condition de l'adaptation de l'exploitation agricole aux besoins. Dans la mesure où il y a , au Portugal , deux grandes régions caractérisées par deux types de propriété distincts : la grande propriété et la grande exploitation dans le Sud et la petite propriété et la petite exploitation dans le Centre et dans le Nord (I) , on va préconiser aussi deux modalités pour la " réorganisation agraire " applicable chacune à l'une de ces régions.

En Alentejo (2) , la structure agraire " pêche par une concentration excessive de la propriété " , écrit le planificateur (comme on l'a déjà vu) , concentration à propos de laquelle il ajoute : " dans les pays qui se sont industrialisés , la concentration foncière a vite perdu son prestige et elle est même devenue gênante " (3). On préconise alors un système de mor-

---

(I)- Cf.Annexe , chapitre III , 3.I. . Comme le note E. de Castro Caldas , les grandes propriétés qui existent dans le centre et dans le nord du pays se trouvent en général morcelées donnant lieu à travers le *fermage* à de petites exploitations , tandis que , dans le sud , les grandes propriétés , même quand elles se trouvent en régime de *fermage* , sont moins morcelées et configurent en général des exploitations de grande taille (capitalisme agraire) (cf. E. de Castro Caldas, op. cit. , pp. 6I-62)

(2) - Principale province de la région du latifundium (cf. carte du Portugal , in Annexe.)

(3) - Projecto ..., op. cit. , p.32. Dans le même sens, cf. X. Pintado , art. cit. , p. 59 en particulier.

cellement de la propriété (I), incombant à l'Etat l'achat des terres pour pouvoir mettre en oeuvre une " structuration de la propriété assise sur des unités d'une dimension adéquate " " en la rendant accessible à un plus grand nombre de propriétaires "

Les lots seraient , toutefois , vendus , non pas à tous les intéressés potentiels , mais uniquement aux " nouveaux agriculteurs possédant un certain capital et de l'expérience" (2) . De cette sélection et de la fragmentation des latifundia sortirait alors la nouvelle classe des agriculteurs " moyens " inspirée de l'exploitation " familiale " des pays capitalistes développés (3).

(I) - X. Pintado reproduit le passage suivant d'un rapport de l' O.E.C.E. de I958 concernant l'agriculture portugaise en appui de la nécessité de ce morcellement : " L'un des principaux problèmes suscités quand on passe en revue la situation de l'agriculture portugaise est celui de savoir si l'effort substantiel et durable que le gouvernement se propose de faire dans le domaine de l'investissement agricole n'exige pas une action également énergique et durable dans le domaine de la réforme agraire pour que cet effort puisse produire tous ses effets. Il semble que la réalisation rapide et totale des objectifs énoncés dépend largement de l'adoption de dispositions légales qui permettent de rendre le regroupement des parcelles obligatoire quand les conditions le rendent possible et qui assurent le morcellement effectif des grandes propriétés ainsi que l'adoption d'un nouveau régime de fermage " (in, X. Pintado , art. cit. , p.6I, version portugaise de l'auteur remise en français par nous).

(2) - Ibidem , pp. 33 - 34 .

(3) - Sur la dimension nécessaire des unités à mettre en oeuvre par la réforme agraire , cf. aussi , X. Pintado , art. cit. , p. 62 .

4.5. - Bilan global de la stratégie de développement autonome ; les leçons d'une expérience.

Après avoir vu en termes généraux et au niveau des politiques industrielles et agricoles en particulier en quoi consiste la stratégie de développement autonome apparue à l'ordre du jour au Portugal dans la période qui va de la fin de 2ème guerre mondiale jusqu'à la fin des années I950 , nous allons essayer de dresser un bilan sommaire,empirique et théorique,de cette stratégie.

Nous examinerons ainsi , dans un premier point (4.5. I.) l'exécution du Ier et du IIème Plans au niveau global . Dans les points suivants , nous examinerons , d'un côté , le degré de réalisation des politiques agricole et industrielle en partant des prévisions chiffrées présentées dans les points précédents . D'un autre côté , nous essaierons de marquer , d'une part , l'importance globale de la stratégie en cause , d'autre part , ses faiblesses internes et ses lacunes. D'importantes leçons théoriques et pratiques peuvent être tirées de cette stratégie et de sa (non) réalisation.

4.5.I.- L'exécution globale du Ier et du IIème Plans.

A)- Le produit national .

Les chiffres concernant l'évolution réelle du produit global au cours du IIème Plan ne sont pas tout à fait comparables à ceux correspondant aux prévisions , dans la mesure où ces dernières ont été exprimées aux prix de I954 , tandis que les résultats connus sont évalués aux prix de I958. Ces résultats (cf. Tableau I4) donnent un taux de croissance annuel moyen du PNB de 6,9% (contre 4,2% selon les prévisions) et un taux de croissance per capita de 6% (contre 3,5%) (I).

(I) - Le taux de croissance annuel moyen du PNB de la période du IIème Plan calculé à partir des chiffres les plus récents , à

(v. suite , p. suivante)

Le taux de croissance démographique a été en réalité supérieur à celui prévu : 0,9% contre 0,7% . Le solde émigratoire qui devait être , selon les prévisions,de 40.000 personnes par an , est resté un peu en-deça : 38. 000 personnes (I).

Le Tableau I4 permet de comparer , sous la même réserve faite pour le PNB , concernant la base des prix utilisée , l'évolution prévue et l'évolution réelle d'une partie des autres variables considérées lors des projections. En ce qui concerne le coefficient de capital (non inscrit dans le tableau) , on peut noter que le chiffre concernant l'exécution du plan s' éloigne significativement du chiffre prévu. En fait , d'après des données publiées après les premières prévisions du plan , le coefficient de capital estimé pour la période I950 - I958(antérieure au IIème Plan) était déjà de 3,9 au lieu de 5 (chiffre considéré dans le IIème Plan). Le coefficient finalement obtenu pour la période du IIème Plan a été de 2,9 au lieu des 4,5 prévus(2).

---

suite note I , p. précéd.
prix constants , est de 6,3% (cf. INE , As Contas nacionais portuguesas - I958 - I97I).

(I) - Cf. Relatório de Execução do II Plano,op. cit. , p. II. On peut noter , toutefois , que l'émigration réelle a été très supérieure au flux enregistré , car celui-ci concerne uniquement l'émigration légale et on sait que l'émigration clandestine a connu une forte vague à partir du début des années I960 (cf. op. cit. , p. 9)

(2) - cf. Relatório de Execução ... , op. cit., p. II. En fait, il ne semble pas qu'on puisse attacher beaucoup d'importance à ces coefficients vu leurs disparités et la précarité du matériel statistique utilisé ainsi que l'ambiguïté des concepts retenus. Comme le montre Pereira de Moura , les premières estimations faites au cours des travaux de préparation du plan , donnant un coefficient beaucoup plus élevé (I0,9) , contenaient deux erreurs : une erreur théorique due à la confusion entre investissement (au sens keynésien) et formation de capital fixe et une imprécision due à la mauvaise qualité du matériel statistique (cf. F. Pereira de Moura , Estagnação ou crescimento da economia portuguesa ? , art. cit. , pp. I78 - I83).

B)- Les investissements .

La réalisation des investissements prévus dans le Ier Plan s'élève , au niveau global et considérant les dernières prévisions à 89% , comme le montre le Tableau I5 (I). Par rapport aux premières prévisions , comme on peut le voir dans le même tableau , les investissements réalisés (financés) dépassent largement les I00% . On s'aperçoit ainsi que la révision des prévisions à la hausse au cours du plan a été réaliste.

En ce qui concerne le IIème Plan , le tableau I6 montre que les investissements réalisés dépassent les I00% , s'élevant à plus de II3% si l'on considère le financement octroyé et à plus de I23% si l'on considère les dépenses effectivement réalisées. Ces pourcentages indiquent sans aucun doute la vitalité du plan considéré au niveau global. Toutefois , ils n'indiquent pas un niveau équivalent de réalisation de la stratégie de développement que nous avons décrite. Cette stratégie, comme nous le verrons par la suite , est loin d'avoir connu un niveau de réalisation proche de celui que les chiffres globaux suggèrent .

Si l'on observe maintenant la structure de l'investissement par sources d'origine (Tableaux I7 et I8) on reconnaît facilement l'importance du rôle assigné à l'Etat , importance à laquelle nous avons déjà fait allusion lors de l'examen des principes généraux du IIème Plan (cf. 4.I.3. - C)-).

Cette importance se révèle déjà clairement dans les chiffres correspondant au Ier Plan . En effet , la participation globale du secteur public au financement des investisse-

---

(I) - Si l'on considère les dépenses d'investissement effectivement réalisées (et non pas le financement octroyé en vue des investissements , comme dans le Tableau I5), l'exécution reste à 85% (cf. Relatório de Execução do I Plano , p. 2I)

ments du plan s'élève à environ 66% (I), pourcentage qui témoigne bien du rôle actif que le plan exige de la part de l'Etat. On doit noter , toutefois , que l'investissement global du plan représente uniquement 28% de la FBCF de l'ensemble de l'économie pour la même période (2). Cette participation élevée de l' investissement public semble ainsi indiquer que le plan reste largement un programme financier de l'Etat , lequel ne traduit , par ailleurs , aucune modification significative au niveau de la politique budgétaire.

En fait , les 22% de l'investissement total financés directement par le budget de l'Etat (cf. Tableau I7) ne proviennent qu'à raison de 20% des recettes extraordinaires , les autres 80% provenant du solde positif du budget ordinaire (3). L'effort réalisé par l'Etat s'inscrit ainsi parfaitement dans le cadre de la " discipline " financière traditionnelle.

Le financement public de l'investissement se concentre , d'ailleurs , dans un nombre réduit de secteurs. Ainsi , dans l'électricité , où l'investissement public représente environ 70% de l'investissement total dans cette branche(4),le même investissement représente environ 40% du total du financement publie (5).

(I) - Cf. Relatório de Execução do I Plano, p. 98. On peut consulter le tableau 55 (chapitre V) pour une vue comparative de la participation de l'Etat dans le cadre des différents plans. Comme le montre ce dernier tableau , cette participation est plus élevée dans le Ier Plan que dans tous les autres.

(2) - Cf. Tableau 54 (chapitre V) . Ce tableau montre que la part de l'investissement du plan dans la FBCF dans le cadre du Ier Plan est plus faible que dans les autres plans.

(3) - Cf. Relatório de Execução do I Plano , pp. I05-I09.

(4) - Cf. Relatório ... , op. cit. , p. 299.

(5) - Pourcentage déduit des chiffres déjà cités.

Tableau I7.

Ier Plan : sources de financement (§) - (Prix courants)

	milliers de contos	Pourcentage
I. Institutions de crédit et particuliers.	3.096,2	25
2. Budget de l'Etat .	2.633,6	22
3. Institutions de Prévoyance	2.269,9	I9
4. " Fundo de Fomento Nacional "	I.853,0	I5
5. Auto-financement .	I.627,8	I3
6. Crédit extérieur.	466,8	4
7. Sociétés d'Assurance.	77,0	I
8. Autres ressources .	65,7	I
TOTAL (§§)	I2.090,0	I00

(§) - Investissements financés.
(§§)- Y compris une partie des investissements dans les colonies.
Source : Relatório de Execução do I Plano, pp. 96 et 97.

Dans le IIème Plan , comme le montre le Tableau I8 , la participation directe de l'Etat s'élève à 53% , la participation globale du secteur public étant un peu supérieure à ce dernier pourcentage (mais non déterminable d'après les chiffre disponibles).

Comme on peut le voir dans le même tableau , le budget de l'Etat constitue la source de financement la plus importante , mais on sait (cf. notamment l'analyse du chapitre II) que la politique budgétaire garde sa structure et sa vocation traditionnelles.

On peut noter , d'autre part , que , pour la première fois , l'investissement extérieur prend une importance apprécia ble dans la réalisation de la politique économique portugaise .

TABLEAU 18

II.e Plan: sources de financement (*) - (Prix courants)

	Agriculture Sylviculture et élevage.	Industrie	Electricité	Transports et communications	Recherche et enseignement	T O T A L	%
Budget de l'Etat	2.538,1	451,0	156,9	1.766,4	582,9	5.495,4	22,1
Fonds de "Fomento" de l'Exportation	42,0	-	-	-	-	42,0	0,2
Fonds de chômage	134,8	-	112,3	-	-	247,1	1
Fonds spéciaux	77,9	-	-	8,0	-	85,9	0,3
Administrations locales ...	343,8	-	304,5	40,0	-	688,3	2,8
Instit.de prevoyance	-	386,0	1.005,4	938,5	-	2.329,9	9,3
Sociétés d'Assurance	-	-	-	47,6	-	47,6	0,2
Banque de "Fomento" National	-	732,9	1.079,3	101,1	-	1.913,3	7,7
Caisses Economiques	-	310,0	619,8	728,3	-	1.658,1	6,7
Banques commerciales et entités particulières	-	1.833,3	1.339,2	400,9	-	3.573,5	14,3
Autofinancement privé	12,2	2.281,8	885,4	1.467,3	-	4.646,7	18,6
Autofin. public	186,9	-	-	857,7	-	1.044,6	4,2
Crédit extérieur	90,3	744,4	763,0	1.549,0	-	3.146,9	12,6
T O T A L	3.426,3	6.739,6	6.265,8	7.904,9	582,9	24.919,6	100

(*) - Investissements financés.

SOURCE: Relatório de Execução do II Plano de Fomento, op.cit., pp. 22 et 27.

Comme l'indique le Tableau I8 , le financement extérieur des investissements du IIème Plan s'élève à environ I3%.

Ces chiffres suggèrent , toutefois , que la participation du secteur privé à l'exécution du plan reste réduite . Les I4,3% du Tableau I8 correspondant au financement des banques commerciales et des entités particulières le confirment d'ailleurs pleinement. L'efficacité globale (sociale) du plan dépend ainsi essentiellement de sa capacité d'intervention stratégique dans l'économie. L'investissement total du plan ne représente que 30% de la F.B.C.F globale (I).

4.5.2.- Une réforme agraire avortée.

A)- L'insuffisance des mesures de caractère technique adoptées .

La politique agricole a connu globalement , un taux de réalisation relativement élevé dans le contexte du Ier Plan, bien que restant encore éloigné des I00% : environ 85% (cf. Tableau I5). Les réalisations partielles les plus élevées sont celles de l'hydraulique agricole (87%) et du reboisement (9I%) , c'est-à-dire , celles qui concernent les mesures de caractère essentiellementtechnique.

Dans le IIème Plan , cette politique va connaître un taux de réalisation global proche de celui du Ier Plan (cf. Tableau I6) , mais le degré de réalisation des politiques partielles présente déjà des disparités plus grandes. Ainsi , le plan hydraulique n'a été exécuté , globalement , qu'à raison de 68% (cf. Tableau I6). Par ailleurs , si l'on considère en particulier , l'irrigation en Alentejo , ce pourcentage est en-

---

(I) - Cf. Tableau 54 (chapitre V). Ce tableau permet de comparer la part de l'investissement du plan dans la F.B.C.F pour les différents plans.

tout ce qu'il faut planifier " (I). On est donc , en face , d' une part , d'une inarticulation entre moyens techniques et moyens institutionnels , d'autre part , d'une politique pauvre et limitée au plan strictement technique.

En fait , ce dernier aspect des faiblesses de la politique agraire du IIème Plan est très fortement souligné par Xavier Pintado qui , se révélant un partisan convaincu de la restructuration de la propriété , attire , toutefois , l'attention sur l'inefficacité d'une telle politique en l'absence d' un changement dans les mesures de caractère technique traditionnellement adoptées au Portugal (2). Pour l'auteur , au lieu de continuer à mettre l'accent sur les travaux d'infrastructure , il serait préférable de donner la priorité , d'une part , au choix d'une meilleure composition de l'investissement dans le processus de production même , d'autre part , à l'introduction de nouvelles méthodes culturales. Le but immédiat à atteindre, constituant à ses yeux le meilleur moyen de résoudre de manière durable les problèmes de l' " inadaptation " mentionnés , serait l'augmentation de la production à l'hectare , plutôt que la production par travailleur ou par unité de capital investi (3).

En réalité , il ne semble pas qu'on puisse envisager la solution optimale sans tenir compte au moins des quatre facteurs suivants :

I)- l'hétérogénéité des structures de la propriété pré-existantes et de la qualité des sols , donnant lieu à

2)- une composition extrêmement diversifiée des cultures selon les régions (4). A moins que l'on suppose (hypothèse absurde) que la meilleure solution serait de tout effacer et de bâtir une agriculture en commençant à zéro , on est bien o-

---

(I) - João Cravinho , Fundamentação das decisões de planeamento em Portugal , art. cit. , p. I07 .

(2) - Cf. Xavier Pintado , art. cit. , en part. p. 60 .

(3) - Cf. Xavier Pintado , art. cit. , pp. I7 - 23.

(4) - Facteurs dont l'existence est perçue par l'auteur mais qui ne semblent avoir guère d'influence sur sa solution optimale , laquelle reste unique sur ce point.

bligé de tenir compte des spécificités régionales à cet égard , ce qui est totalement distinct du fait de rester prisonnier de la réalité existante et de renoncer à l'améliorer.

3)- Les types d'inputs susceptibles d'être fournis par l'industrie nationale peuvent aussi peser fortement sur le choix des techniques , ce qui , outre le fait de pouvoir éviter une dépendance extérieure , présente l'avantage d'une adaptation plus facile à la réalité spécifique du pays (pré-existante ou que l'on veut construire).

4)- L'existence d'une main-d'oeuvre rare ou abondante, enfin , et la capacité plus grande ou plus réduite d'absorption par l'industrie de la main-d'oeuvre libérée de l'agriculture dans le dernier cas , influent aussi lourdement sur les techniques à adopter , à moins que l'on prétende mettre en oeuvre une réforme agraire sans tenir compte de ses coûts sociaux et notamment de la nécessité du maintien du plein emploi sur l'ensemble de l'économie (I).

On s'aperçoit ainsi que la solution technique optimale de la réforme agraire portugaise implique une approche beaucoup plus riche et diversifiée que l'optique purement répétitive adoptée dans le IIème Plan et qu'elle est bien plus complexe que les mesures préconisées par X. Pintado , exigeant un effort d'originalité qui trouve les réponses adéquates dans le cadre

---

(I) - X. Pintado semble adopter curieusement l'hypothèse d'une rareté de la main-d'oeuvre , point sur lequel son raisonnement coïncide d'ailleurs entièrement avec celui d'E. de Castro Caldas pour qui la réforme agraire ne serait possible qu'après l' exode rural. Si l'on considère que le phénomène de l'émigration massive est postérieur aux travaux cités de ces deux auteurs (ne pouvant donc pas être considéré comme une donnée)et que l'émigration a été la principale destination des travailleurs " libérés " (en fuite , en fait) de l'agriculture , et non pas l'industrie , on s'aperçoit que le capitalisme portugais , et notamment dans la version de la stratégie analysée dans ce chapitre , ne possède pas en fait de solution interne pour la (sa) réforme agraire.

des conditions économiques et sociales globales existant au Portugal (I). Il est difficile de concevoir , en fait , en fonction des propositions connues et des exigences à respecter auxquelles nous avons fait allusion , qu'une réforme agraire se traduisant par de réels avantages sociaux et n'impliquant pas de coûts inacceptables dont l'émigration est la meilleure illustration , puisse être définie dans le cadre de la stricte rationalité capitaliste où se meut la pensée des auteurs cités , y compris le IIème Plan.

B)- La résistance institutionnelle.

La question de la rationalité sociale qui sert de référence à la réforme agraire se trouve ainsi nécessairement au coeur de la politique agricole et on ne saurait envisager les solutions de caractère technique indépendamment de cette rationalité. Nous allons voir maintenant que , outre les insuffisances dégagées dans l'alinéa précédent , la politique agricole du IIème Plan n'a pas su (ou n'a pas pu) vaincre la résistance institutionnelle que les forces traditionnelles lui ont opposée, ne laissant comme héritage pratiquement aucune marque de réforme agraire.

La résistance des institutions à toute modification de la structure agraire en Alentejo , s'était déjà clairement manifestée lors du Ier Plan , même en l'absence d'un projet global de réforme agraire. En effet , si l'on regarde à nouveau les chiffres du Tableau I5 , on constate que l'exécution des investissements dans le domaine de la colonisation intérieure n'a pas dépassé les 39% , pourcentage qui reste très éloigné de ceux des autres rubriques du tableau concernant l'agriculture.

(I) - Il est notoire , notamment chez X. Pintado qui ne semble guère se trouver prisonnier du " ruralisme " portugais et qui présente une approche beaucoup plus élaborée que celle du IIème Plan , que la donnée déterminante de tout son raisonnement est l'objectif de la maximation du profit capitaliste. Toutes les variables (notamment l'emploi) vont être soumises à cette condition.

On peut noter , d'autre part , que l'investissement inscrit dans le plan , pour cette rubrique , lors de la dernière révision , est lui-même déjà insignifiant , représentant uniquement 36% de l'investissement initialement prévu.

En fait , le projet initial de la colonisation interne impliquait et prévoyait expressément l'expropriation des terres où devraient s'installer les nouveaux colons. Cette expropriation n'a pourtant pas été autorisée par l'Assemblée Nationale , et la location coercitive des terres , solution alternative à l'expropriation envisagée par la suite , n'a pas non plus été réalisée jusqu'au terme du Ier Plan . On s'aperçoit ainsi que tout ce qui pouvait aller , dans le Ier Plan , dans le sens des positions acquises au sein de la sphère agricole a pu être réalisé à des niveaux appréciables , tandis que tout ce qui pouvait porter atteinte à ces positions à travers la remodélation des structures a été , d'abord , minimisé , ensuite boycotté.

En ce qui concerne le IIème Plan , la résistance aux transformations structurelles est encore plus notoire. Ainsi , si au niveau de l'investissement , des 248 milliers de contos prévus pour la " réorganisation " de la grande propriété , on en a dépensé 205 milliers , c'est-à-dire , 83% , pourcentage qui peut indiquer un niveau appréciable de réalisation compte tenu de l'univers global , institutionnel et psychologique auquel appartient le plan , la signification de cet investissement est pourtant tout à fait dérisoire. En effet , cette dépense concerne la " réorganisation " de 38 propriétés uniquement , recouvrant une aire totale de 9.828 hectares , laquelle ne représente que 0,4% de la superficie de la province de l'Alentejo. Ce pourcentage suggère qu'il s'agit donc d'une part infime de la propriété à " réorganiser " .

Par ailleurs , la moyenne de la superficie des propriétés achetées (258,6 ha) indique que , soit on n'a pas touché du tout aux plus grandes propriétés (lesquelles ont plus d'un millier d'hectares) , soit on a acheté uniquement une ou deux de ces propriétés. La première hypothèse semble , toutefois , la plus probable car on sait par ailleurs que 5.568 ha

correspondent à I8 propriétés , tandis que les autres 4.260 ha correspondent aux 20 propriétés restantes (I), ce qui suggère une distribution assez proche de la moyenne.

Selon X. Pintado , le processus même de la réforme agraire serait voué à l'échec dès le début si l'on considère le procédé adopté pour cette " réorganisation ". En fait , l'Etat se proposait d'acheter uniquement les terres que les propriétaires étaient disposés à vendre ; or , écrit l'auteur , " toute réforme agraire digne de ce nom implique le droit des pouvoirs publics à l'expropriation des terres concernées par l'exécution du plan , les propriétaires devant être convenablement indemnisés " (2). Il s'agit , en fait , d'une situation absurde où l' Etat , non seulement ne prend pas les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité de la politique de restructuration de la propriété envisagée , mais il peut encore se porter acheteur de propriétés qui n'intéressent plus leurs titulaires et que plus personne ne veut acquérir. On semble ainsi se trouver plutôt en face d'une anti-réforme agraire que d'une réforme proprement dite.

En ce qui concerne la petite propriété , d'autre part, on prévoit dans le IIème Plan un système de regroupement des parcelles dispersées appartenant à une même exploitation , cette " réorganisation " devant recouvrir une superficie de 6.000 hectares (3). L'objectif poursuivi , souligne-t-on , " n'est pas de créer des propriétés constituées par un seul bloc , mais plutôt composées par des parcelles qui puissent permettre une exploitation rationnelle et systématique des ressources naturelles " (4) ; on présente ici pour modèles les expériences espagnole (encore à ses débuts) et française (déjà avancée)(5).

(I) - Cf. Relatório de Execução ... , op. cit. , p. 37.
(2) - X.Pintado , art. cit. , p. 60 .
(3) - Cf. Projecto... , op. cit. , p. 32.
(4) - Projecto... , op. cit. , p. 3I.
(5) - Cf. Projecto ... , op. cit. , p. 3I.

De l'investissement initialement prévu de 23 milliers de contos , on n'a dépensé , toutefois , que 728 contos , c'est-à-dire , 3,3% , en vertu , explique-t-on , du retard pris par l'adoption de la loi qui devrait permettre ce regroupement (I) ; en fait , la loi en question (Loi Nº 2.II6) n'a été publiée qu'en I962 , c'est-à-dire , trois années après le début de l'exécution du plan . Il n'est donc pas étonnant que la réforme agraire ait échoué aussi du côté de la petite propriété. Le IIème Plan garde sans doute le mérite d'avoir posé le problème de la nécessité de cette réforme, mais l'ambiguïté et les faiblesses de la politique préconisée sont trop importantes pour qu'elle ait pu connaître un sort différent de celui qu'elle a connu.

Pour pouvoir mener à bien son projet de réforme agraire , cette politique aurait dû connaître une meilleure conception et elle aurait dû se doubler des moyens de contrainte politique susceptibles de l'imposer à la bourgeoisie agraire et à ses alliés (2). On se trouve ainsi , au terme du IIème Plan , dans une situation où rien d'important n'a été fait dans le sens de la transformation des structures agraires et du développement de l'agriculture. Les structures traditionnelles restent solides et résistent à tout changement , bloquant ainsi le développement agricole.

Comme l'écrit E. de Castro Caldas dressant un bilan d'ensemble de la politique agraire depuis le début de la dicta-

---

(I)- Cf. Relatório de Execução ... , op. cit. , p. 35.

(2)- Comme l'écrit Pereira de Moura, " les forces latifundistes ont mobilisé tous leurs moyens de pression et ont réussi le rejet presque total des velléités d'une modification structurelle" Significativement , elles ne se sont pas contentées d'une action de défense sur leur terrain spécifique , la grande propriété ; elles se sont également opposées à la restructuration de la petite propriété dans la mesure où cela pourrait constituer un dangereux précédent , prêtant le flanc à une restructuration postérieure des latifundia (cf. F. Pereira de Moura , Por onde vai a economia portuguesa ? , op. cit. , p. 33).

ture , " nous sommes certains que le bilan que l'on puisse faire avec sérénité des résultats de l'application des idéaux contenus dans la politique agraire qui précède et qui est présente dans le Ier et le IIème Plans de Développement , devra montrer, malheureusement , un tableau de frustration inexorablement dû à la présence, cruelle pour les communautés paysannes , de facteurs d'inertie solidement incrustés dans des forteresses aveugles et sourdes devant les réalités contemporaines , et qui l' ont toujours emporté en face des aspirations contenues dans les programmes de politique agraire présentés dernièrement au pays" (I).

4.5.3.- Le fiasco de la politique des industries manufacturières.

On a vu que le IIème Plan , reprenant le fil des modifications introduites dans le régime juridique de l'activité industrielle après la Loi N°2.005 de I945 et insérant ces modifications dans un projet plus vaste , plus profond et plus systématique de développement économique , présente une politique cohérente et ambitieuse pour les industries manufacturières. Nous allons voir toutefois que les résultats de l'exécution de cette politique sont totalement décevants , mettant en échec l'efficacité globale de la stratégie où s'inscrit cet ensemble de mesures.

En effet , on est resté très loin de cette " exécution systématique et persistante (des) principes de base de la Loi N° 2.005 " que préconisait le planificateur (2). En fait, on s'est pratiquement limité à la création de commissions d'études en vue de la réorganisation des industries , études dont la " cadence " (sic) a été encore " plus lente que ce que l'on

---

(I)- Cf. E. de Castro Caldas, Aspectos da resistência ao desenvolvimento da agricultura , art. cit. , p. 470 .

(2)- Plano de Fomento para I959-I964 : Programa geral de execução dos investimentos , Imprensa Nacional , Lisboa , I959, p.90.

pourrait durer " (I).

Loin des 2 millions de contos prévus pour la période du IIème Plan (des 7,5 millions qui devraient être dépensés au cours des I8 années que devrait durer la " réorganisation industrielle ") , on en est resté à I0.000 contos. Loin des neuf ou dix industries qui devaient être réorganisées dans le cadre du plan , on n'en a réorganisé qu'une , celle de la corderie textile métallique , dans laquelle on a dépensé les I0.000 contos mentionnés (2).

Contrairement aussi à l'idée de l'auto-financement ou du crédit privé qui devaient , selon le planificateur , constituer les principales sources de capitaux pour la réorganisation, les I0.000 contos en question ont été entièrement financés par une institution de crédit du secteur public , la Banco de Fomento Nacional (3). On voit par là que les " entrepreneurs consciencieux " (sic) dont nous parle le **planificateur** (4) n'abondent pas au Portugal , ou que leur " conscience " - dont l'existence ne saurait être mise en cause - se trouve fort loin de la

---

(I) - Cf. Relatório de Execução... , op. cit. , p. 97.

(2) - Daniel Barbosa pouvait ainsi écrire en I966 : " la vérité est que , plus de vingt années se sont écoulées et pratiquement aucune industrie n'a été réorganisée sous la pression de l'Etat depuis que la Loi 2.005 a été approuvée par l'Assemblée Nationale " (cf. Daniel Barbosa , Novos rumos da política económica (Conferência) , I966). Le texte du IIIème Plan est également clair à cet égard : " on sait bien que les schémas de la réorganisation industrielle prévus dans la Loi 2.005 du I4 mars I945 n'ont pas produit des résultats pratiques dignes d'être signalés. Et , **néanmoins** , les problèmes que la loi en question cherchait à résoudre subsistent toujours à une grande échelle " (III Plano de Fomento , vol. II , p. 38).

(3) - Cf. Projecto ... , op. cit. , p.69 ; cf. aussi Relatório de Execução ... , op. cit. , p. 97.

(4) - Cf. Relatório de Execução... ,op. cit. , p. 97.

nécessité de la réalisation de ce projet d'un capitalisme national , développé et moderne que l'on trouve , aussi bien de façon explicite qu'implicite , dans le **IIème Plan** .

En fait , au lieu du dynamisme , du risque et de la capacité d'initiative des capitalistes qui seraient nécessaires à la réussite de ce projet , ce sont plutôt l'atavisme et le comportement parasitaire qui continuent à se manifester chez les entrepreneurs portugais. Au lieu de prendre en main de nouvelles initiatives et d'assumer de nouvelles et plus importantes responsabilités , ils ont préféré , commodément , la souscription des titres des entreprises où l'Etat participait financièrement, laquelle leur assurait une plus grande sécurité et leur procurait des profits suffisants (I). La médiocrité des industriels portugais si fortement critiquée et combattue par Ferreira Dias va ainsi résister et survivre à cette tentative de " fabrication des fabricants " d'un type nouveau et tournés de manière décisive vers la modernisation du capitalisme.

Ceux qui existent sont assez " médiocres " (sic) , mais ceux qui cherchent à s'installer ne le sont pas moins , souligne F. Dias . " L'initiative privée portugaise , écrit l'auteur , se révèle peu originale ". Malgré les nouvelles possibilités offertes par le marché extérieur , " la quasi totalité des demandes (d'installation) sont une pure répétition de ce que l'on fait déjà en régime de suréquipement et les nouveaux projets d'installation ne sont pas , en règle générale , meilleurs que (les activités) déjà existantes. Le panorama offert par le volume de demandes de " conditionnement " (des nouvelles initiatives) est décevant , ajoute F. Dias : la plupart (de ces demandes) sont d'une pauvreté affligeante ; elles sont une copie servile et souvent maladroite de ce que tout le monde sait déjà faire " (2).

(I) - Cf. sur cette " préférence " des capitalistes, J.J. Teixeira Ribeiro , Industrialização e politica fiscal , op. cit. , p.8 ; cf. aussi , Pinto de Almeida , A indústria portuguesa e o condicionalismo institucional , op. cit. , p. 27 .

(2) - Ferreira Dias , Politica industrial , op. cit. , pp. 20 - - 2I.

L'auteur peut ainsi conclure que " si après tant d'années de discussion on n'a pas extirpé la routine , ce n'est pas parce que la muraille (allusion au " conditionnement ") l'empêche , mais parce que les assaillants , prêcheurs du progrès , ne sont pas de meilleure qualité que ceux qui se défendent de l'assaut ". Ils prétendent , en fait , franchir la muraille , " avec des armes d'une faible portée " , écrit encore F. Dias (I). Il n'y a donc pas de secret dans le fait que la Loi Nº 2.005 n'a pas été exécutée jusqu'à l'adoption du IIème Plan . Elle ne l'a pas été pour la même raison que le plan lui-même , malgré sa capacité particulièrement grande en tant qu'instrument de transformation de la structure industrielle (2) , n'a pas pu non plus mettre en oeuvre la politique industrielle exprimée dans cette loi de la manière dont le prévoyait le planificateur.

Les industriels n'ont pas répondu à la " bonne volonté " de l'administration ; ils ont préféré le maintien du statu quo à l'ombre d'une protection du " conditionnement " qui semble ne changer que pour que tout puisse demeurer comme avant. La puissance des forces rattachées aux structures traditionnelles est sans doute trop grande pour permettre plus que des velléités inoffensives aux prophètes d'un monde nouveau que personne (à l'intérieur des classes dominantes) ne semble en fait désirer (3).

(I)- Op. cit. , p. 3I .

(2)- Notons que la période d'exécution du IIème Plan a été marquée par un taux de croissance du produit plus important que celui qui précède le plan et que celui qui lui succède. Cf. Annexe , chapitre I , I.I. ; cf. aussi chapitre V. V. aussi sur ce point F. Pereira de Moura , Por onde vai a economia portuguesa?, op. cit. , p. 27. On doit préciser , toutefois , que l'importance de ce taux de croissance semble se trouver largement liée à la forte expansion des exportations au cours de la même période (cf. l'analyse du chapitre V).

(3)- Ferreira do Amaral pouvait ainsi affirmer , avec fierté , en I972 , que la politique industrielle portugaise s'est maintenue " sans déviation dans ses lignes essentielles " pendant 30 années environ . (Cf. Ferreira do Amaral , Ideias e factos na actividade industrial portuguesa , Estúdios Cor , Lisboa , I972 , p. II0).

le se révèle insuffisante ou inadéquate et pouvant déterminer , si cela s'avère nécessaire , la participation de l'Etat ou d'autres personnes de droit public à des projets industriels déjà existants ou à créer ".

Quant aux objectifs , ils sont au nombre de IO (Titre II) :

I)- faire augmenter le rythme de la croissance industrielle .

2)- il s'agit d'un objectif ayant un énoncé très long et un caractère assez vague et qui concerne à la fois les industriels , les travailleurs et les consommateurs. La première partie de son énoncé peut donner un résumé de son contenu : " garantir l'équilibre entre les intérêts économiques et sociaux (qui sont) en cause dans les processus d'expansion de l'activité industrielle "

3)- stimuler la projection de l'industrie au niveau des marchés extérieurs.

4)- contribuer à la création d'emploi .

5)- il s'agit d'un objectif dont l'intention n'est pas claire : " promouvoir l'élévation progressive du niveau des rémunérations des facteurs de production de manière compatible avec la protection des intérêts des consommateurs ".

6)- susciter une répartition plus équitable du revenu industriel .

7)- garantir la promotion professionnelle et sociale des travailleurs .

8)- contribuer à l'équilibre régional du développement économique et social.

9)- prévenir la dégradation de l'environnement , de la santé et du bien-être des populations.

IO)- coordonner le développement industriel de la métropole avec celui des provinces d'outre-mer.

Comme on peut le constater , il s'agit d'une liste trop longue et trop vague pour que l'on puisse lui accorder plus que le statut d'un simple catalogue d'objectifs théoriquement souhaitables en eux-mêmes et susceptibles de satisfaire tous

les intérêts sociaux. En fait , on se propose de faire pratiquement tout ce qui est concevable , indépendamment des conditions objectives de l'économie en question et indépendamment de l'existence d'un ordre hiérarchique et logique entre les divers objectifs (I). Un tel énoncé ne peut nullement avoir un caractère opérationnel ; il se limite à transposer l'éclectisme et l' ambiguïté de la politique économique globale les traduisant dans le langage de la politique industrielle.

En ce qui concerne les moyens , enfin , ils sont très nombreux et ils nous permettent de retrouver le nouveau rôle assigné à l'Etat auquel nous avons déjà fait allusion (cf. 5.I. 5.) . Le principal moyen de la politique industrielle étant , par son poids et sa signification , le " conditionnement " industriel (auquel on prétend donner un autre sens) et un point particulier étant réservé dans notre plan à ce thème (5.3.3.), nous nous bornerons ici à l'énoncé de la liste des moyens préconisés pour la réalisation des objectifs précédents. Notons toutefois que le " test " de compatibilité des moyens avec les objectifs reste difficile , voire impossible , tant que ces derniers restent formulés dans les termes syncrétiques précédents. Une reformulation des objectifs s'impose donc avant d'aborder plus en détail les moyens ; c'est ce que nous nous proposons de faire entre-temps (B) et 5.3.2. , A)).

Cette liste est la suivante outre les modifications à introduire dans le " conditionnement " : un très vaste ensemble d'importantes incitations fiscales et financières à l'installation , l'agrandissement , la réorganisation et la reconversion des unités industrielles ; la participation directe de l'Etat ; la réalisation d'achats par l'Etat aux entreprises pri-

---

(I) - Notons , en particulier , la présence de l'objectif " coordonner le développement industriel de la métropole avec celui des provinces d'outre-mer " en dernier lieu , comme si , au cas où il serait un objectif à poursuivre réellement , il n'avait pas d'incidence sur tous les objectifs précédents.

vées (I) ; l'appui à la concentration ; la prise en charge par l'Etat de la formation de la main-d'oeuvre et la participation de l'Etat ou la prise en charge d'études , de l'élaboration de projets et de la recherche technologique. Un organisme nouveau sera créé , le Fundo de Fomento Industrial , ayant pour fonction la coordination et la mise en place des actions mentionnées précédemment.

B)- La vocation et la place stratégique de la N.P.I .

L'éclectisme et l'ambiguïté de la politique économique globale et de la politique industrielle en particulier déplaisent manifestement aux forces les plus rattachées à l'internationalisation. L'insatisfaction de ces forces par rapport à cette politique et aux plans de développement qui la véhiculent n'ayant pas pu se manifester de manière conséquente plus tôt , va toutefois saisir la première occasion qui se présente et qui va être l'abandon du gouvernement et du pouvoir par Salazar fin I968 et son remplacement par Marcello Caetano. L'arrivée du " Printemps politique " avec Marcello Caetano , bien qu'ayant été présentée dès le début par le nouveau Président du Conseil comme un simple " renouvellement dans la continuité " et bien qu'ayant montré dès le départ ses limitations , va toutefois constituer le moment propice au " forcing " de ces forces.

Le Colloque sur la politique industrielle organisé en I970 par l'Association Industrielle Portugaise (A.I.P.) marque le point culminant de cette ascension et constitue une référence-clé de la Nouvelle Politique Industrielle. Cette dernière politique est , en effet , très largement le fruit des interventions et des débats de ce colloque , notamment et en particulier

---

(I) - Notons l'apparition de cette forme de liaison du secteur public au secteur privé pour la première fois parmi les grands moyens de l'intervention de l'Etat. Sur les potentialités de cette liaison , cf. notamment M. dos Santos Loureiro, Um aspecto do fomento industrial : a acção do Estado cliente, I Semana da Metalomecânica , Grémio dos Industriais Metalúrgicos e Metalomecânicos do Sul , Lisboa , I966.

de l'intervention du Secrétaire d'Etat à l'Industrie , Rogério Martins (I).

La N.P.I. se présente , au sein de la politique économique globale et de la politique industrielle en particulier , comme étant rigoureusement une stratégie spécifique de définition et de mise en place de l'internationalisation et c'est uniquement par référence à l'objectif de l'internationalisation qu' elle devient intelligible. Comme nous l'avons vu (cf. 5.I.4.) , l'intégration au marché européen constitue l'objectif réellement prioritaire de la politique économique portugaise parmi la panoplie d'objectifs énoncés. Cette intégration , le rappellent les participants au Colloque de I970 , ne pourrait en aucune circonstance ne pas avoir lieu car , " aussi bien à court qu'à long terme on ne peut pas entrevoir un autre chemin " , l'alternative étant simplement , à leurs yeux , " l'Europe ou la stagnation et le sous-développement ". La non intégration signifierait ainsi " la plus grave abdication du pays devant le monde civilisé " (2).

Le but principal à poursuivre étant ainsi l'intégration extérieure , le problème central à résoudre n'est pas de savoir dans combien de temps on atteint le niveau de développement européen , affirme la même source (3) qui propose : " la question que l'on devra se poser de manière réaliste (...) est

---

(I) - Avec le départ de Salazar et l'arrivée de Marcello Caetano une partie du personnel politique a été remplacée et c'est dans ce contexte qu'émerge Rogério Martins.

(2) - A.I.P. ,Colóquio de Politica Industrial , Politica Industrial e Integração Europeia, Lisboa , I970, pp. I et 2.

(3) - Cf. Ibid. , pp. 3-4. Ce point est d'une importance particulière parce qu'il signifie l'abandon explicite de l'un des objectifs fictifs de la politique économique globale (l'égalisation entre les niveaux de développement portugais et européen) et qui ne servait qu'à nourrir la confusion entre l'objectif de l'intégration extérieure en soi et la finalité nationale ultime que cet objectif poursuit.

celle de la capacité (...) d'adaptation structurelle et fonctionnelle aux exigences de l'intégration, de manière à pouvoir maximiser les avantages de la spécialisation ou minimiser les désavantages " (I). En fait , et comme l'affirme R. Martins , " ce qui est entre nos mains n'est pas l'avenir - - que nous ne pouvons pas définir - mais notre position devant lui , c'est-à-dire , la possibilité de concevoir une stratégie d'adaptation , cherchant à ce qu'il nous soit le plus favorable possible " (2).

En réalité , les plans de développement " ont déjà ouvert des horizons appréciables dans le sens envisagé (l'" adaptation ") " , poursuivent les participants au colloque. Toutefois , jusqu'à maintenant on n'a pris que des mesures dispersées; il devient ainsi nécessaire d'adopter un " véritable schéma opérationnel " et de donner une " réponse systématique , coordonnée et structurée " , s'insérant dans une perspective temporelle bien définie (3). En somme , il s'agit de mettre en oeuvre une véritable stratégie d'internationalisation autonome dans ses conceptions et ses méthodes par rapport à la politique économique d'ensemble et à la politique industrielle au sens large. Comme l'affirment les Conclusions du même colloque , on a besoin de la " définition d'une politique industrielle avec des objectifs précis " visant l' " adaptation aux impératifs européens "(4). La N.P.I. va avoir précisément pour mission de définir le contenu de l' " adaptation " et d'actionner les mécanismes susceptibles de conduire à sa mise en oeuvre , en fonction d'objectifs " précis " et indépendamment du caractère explicite ou non explicite de ces objectifs (5).

(I)- Ibidem , p. 4 , souligné par nous.

(2)- Rogério Martins , Discours au Colloque ..., in, op. cit. , p. 92 , souligné par nous.

(3)- Cf. Ibidem , p. 4.

(4)- A.I.P., Colóquio de Politica Industrial, Conclusões, Lisboa, I970, p. 2.

(5)- La politique industrielle du IVème Plan renoue avec l'ambiguïté des deux plans précédents et de la Loi N°3/72 mais , curieusement , devant la variété des objectifs de la politique industrielle au sens large , le planificateur finit discrètement par faire une option claire : " l'orientation qui présidera à la

(v. suite , p. suivante)

5.3.2.- Le contenu de la N.P.I.

A)- Fondements et objectifs spécifiques.

La possibilité de l'existence d'une politique industrielle prioritairement (spécifiquement) tournée vers l'extérieur (N.P.I.) repose sur un ensemble de circonstances et d'atouts de l'économie portugaise dont la composition varie d'un texte à l'autre , mais où il est possible de trouver certains éléments constants. Sans chercher à dresser la liste de tous les éléments invoqués , nous aborderons ceux qui nous semblent les plus fréquemment cités. Notons toutefois qu'une justification et une explication systématiques de la N.P.I. n'existent pas ; on mélange fréquemment l'impossibilité de l'autarcie et la difficulté de l'autonomie avec la nécessité de l'internationalisation , ajoutant après coup quelques objectifs " précis " raisonnables et opportuns ou faisant appel à l'arsenal des objectifs énoncés auparavant mais laissant alors à nu le divorce entre la logique de l'action et le type d'objectif invoqué. La N.P.I. surgit ainsi très largement comme une pétition de principe , comme une " nécessité " qui cache ses véritables fondements.

La présentation que fait Rogério Martins de cette politique , utilisant une démarche purement axiomatique , est bien représentative de l'absence d'une explication satisfaisante de la N.P.I. . Pour lui , tout peut se résumer à l'analyse des " déterminants négatifs " et des " déterminants positifs " de l'économie portugaise (I). Parmi les premiers , on a :

(suite de la note (5) , p. précéd.)
nouvelle phase du développement industriel sera la concentration de l'effort dans les domaines où l'on puisse obtenir des avantages concurrentiels à l'échelle internationale " (IV Plano, p. 389, souligné par nous).

(I) - On peut trouver une schématisation identique notamment dans le bulletin de propagande de la N.P.I. publié en plusieurs langues par le Secrétariat National de l'Information et du Tourisme en I972 et intitulé (version française) " La Nouvelle Politique Industrielle Portugaise ".

a)- L' exiguïté du marché intérieur due à :

I)- un nombre réduit d'habitants.

2)- un faible revenu par tête et

3)- une mauvaise répartition du revenu. La population portugaise représente ainsi une " force économique infime "(sic); en termes de pouvoir d'achat et d'étendue du marché elle équivaut uniquement , avec ses 9 millions d'habitants , à environ I,5 ou 2 millions d'habitants de l' Europe Centrale. Dans un tel contexte la subsistance des unités de production ne peut être assurée qu'à travers la protection de l'Etat. Cette protection a toutefois pour contrepartie la cristallisation technologique et l'absence de conditions de compétitivité internationale ;

b)- La localisation géographique : l'éloignement physique du Portugal des grands centres producteurs et consommateurs européens renchérit les produits importés et exportés par le biais du coût des transports. Ce facteur est d'autant plus lourd que le réseau routier est de mauvaise qualité et que le réseau ferroviaire est inadéquat , le gros du commerce extérieur portugais étant fait par bateau (I).

Quant aux " déterminants positifs " , ils sont au nombre de trois :

a)- Des richesses du sous-sol " exceptionnelles "(sic) les pirites , les minerais de zinc et de plomb , le wolfram , le sel gemme , la syénite et le fer (celui-ci mauvais par sa qualité mais abondant) constituent une constellation de ressources naturelles susceptibles de fournir la base d'une industrie chimique et d'une industrie métallurgique modernes et puissantes. Le faible coût d'extraction permettrait de pratiquer des prix compétitifs au niveau international et une conception intégrée des projets permettrait la production d'économies externes ;

(I) - Ce qui place le pays dans la situation d'une " île en Europe " (Rogério Martins, Discours ... , in , op. cit. , p. 97; sur l'ensemble des " déterminants négatifs " , cf. pp. 96 et 97).

b)- des conditions climatériques et un milieu écologique favorables à l'obtention de conditions de coût compétitives à l'exportation dans le contexte de l'Europe du Sud (I) .

c)-Des ressources humaines abondantes , facilement adaptables aux techniques modernes et à un prix peu élevé (2).

Le caractère simplificateur d'un schéma de ce type ne peut conduire , en fait , qu'à la conclusion où l'on voulait arriver dès le départ : l'intégration extérieure est possible et indispensable et l'extraversion devient nécessaire . L'introduction des objectifs poursuivis devient secondaire , car le choix est déjà fait indépendamment des objectifs que l'on peut invoquer. En réalité , les objectifs spécifiques de la N.P.I. sont bien dérisoires par rapport à la surenchère faite autour de cette politique et au potentiel de changement économique et social qu'elle possède effectivement. Laissant de côté le catalogue déjà mentionné à propos de la politique industrielle au sens large et qui , en rigueur , doit être référé , non pas à la N.P.I. , mais à cette dernière politique , le principal objectif qui sert de support logique direct à la N.P.I. est l'allègement du déficit commercial portugais.

Cependant , le raisonnement dont procède ce dernier objectif dénonce immédiatement son caractère artificiel : dans

---

(I) - On ne doit pas attacher ici beaucoup d'importance à ce groupe de " déterminants positifs " car l'agriculture occupe une place tout à fait marginale dans le contexte de la N.P.I.

(2) - Cf. Rogério Martins , Discours ..., in, op. cit. , p. 98. La question du niveau auquel doit se fixer le salaire sera discutée dans le dernier point de ce chapitre. Dans le contexte de la N.P.I. le salaire doit augmenter pour des raisons que nous pouvons laisser de côté maintenant . Son bas niveau , en termes internationaux , reste toutefois , à nos yeux , dans le cadre de cette politique , l'un des atouts les plus importants de l'économie portugaise , bien qu'il ne soit pas présenté comme tel mais pour des raisons qui sont faciles à comprendre.

la mesure où le développement industriel du pays crée la nécessité d'augmenter les importations (d'inputs pour l'industrie), il devient nécessaire d'exporter pour obtenir des moyens de paiement de ces importations (I). Le raisonnement est logique , simplement on n'a jamais envisagé , dans le cadre de la N.P.I. , un développement industriel en dehors du cadre de l'extraversion i.e. , l'extraversion précède , au plan logique , le besoin d'importation et le développement industriel. L'exportation ne peut donc pas être présentée comme une conséquence du développement industriel , comme une sorte de " coût " de ce développement. Au contraire , elle est son facteur déterminant et sa raison d'être. Ainsi , si le besoin d'importation existe , il découle de l'exportation et non l'inverse. En réalité , la présentation , telle qu'elle est faite , des " déterminants négatifs" et des " déterminants positifs " de l'économie portugaise est elle-même déjà fonction de l'extraversion envisagée.

En somme , les objectifs internes ultimes de la priorité aux exportations restent non explicités. Nous nous contenterons pour le moment de la constatation de l'existence de l'objectif de l'intégration en soi. Dans le dernier point de ce chapitre nous essaierons de dégager les véritables objectifs poursuivis avec la N.P.I. et avec l'extraversion dont elle trace la stratégie.

B)- Les industries préférentielles et non-préférentielles .

Dans le contexte de la N.P.I. le critère de choix des investissements est le suivant : " il s'agit de définir le type

---

(I) - Cf. Rogério Martins , Discours ... , in, op. cit. , p. 92.

d'activités qui correspondent le mieux à nos caractéristiques géo-économiques en fonction du marché mondial " (I); en d'autres termes , il faut " concentrer l'effort sur les secteurs où nous puissions obtenir des avantages concurrentiels (2) à l'échelle mondiale " (3). Le choix est donc bien clair : il s'agit d'orienter les structures productives internes et de les spécialiser en fonction des possibilités de participation à la DIT sur la base de la demande pré-existante provenant du marché mondial et des dotations immédiates en facteurs dont dispose le pays.

Le choix des techniques se présente ainsi déterminé au préalable en termes stricts : on doit choisir les techniques susceptibles de mettre en valeur les ressources dont dispose le pays et qui permettent d'obtenir des coûts qui puissent rendre compétitif le prix des produits portugais au niveau international. Ces techniques doivent notamment remplir les deux conditions suivantes : avoir un caractère moderne (" avancé " (sic)) et utiliser relativement beaucoup de main-d'oeuvre (labour-intensive) (4) .

La liste des critères de définition des activités "préférentielles " (sic) est alors la suivante , compte tenu du degré d'applicabilité des techniques précédentes :

a)- industries d'extraction des matières du sous-sol déjà mentionnées et industries de transformation de ces matières (chimique et métallurgique notamment).

b)- industries de produits forestiers.

c)- industries intensives en main-d'oeuvre , suscepti-

(I) - Rogério Martins, Discours ..., in, op. cit. , p. 95.

(2) - Il s'agit , dans le langage courant , de l'avantage comparatif.

(3) - R. Martins , Discours , in, op.cit. , p. I02.

(4) - R. Martins, Ibid. , in, op. cit. , p. I00. Rogério Martins identifie aussi la " modernité " des techniques avec l'intensité en capital , ce qui l'amène alors à affirmer que les techniques idéales doivent être à la fois intensives en capital et en travail (cf. , ibid. , op. cit. , p. I00). Nous reviendrons sur ce paradoxe apparent ci-après.

bles de tirer parti de l'abondance et de la malléabilité de la main-d'oeuvre portugaise. On doit considérer que le maintien du salaire à un niveau relativement bas constitue une condition nécessaire à la compétitivité de ces industries car , si le salaire n'était pas plus faible au Portugal on comprendrait mal pourquoi les industries labour-intensives portugaises seraient compétitives au niveau international. En fait , l'idée d'une qualité spécialement élevée des travailleurs portugais par rapport à ceux des pays développés ou d'un manque absolu de main-d'oeuvre dans ces derniers pays semble être hors de question.

d)- industries où le coût de transport possède un faible poids dans le prix du produit.

e)- industries " portuaires " susceptibles de tirer parti de la position portugaise de " tête de pont atlantique" ; il s'agirait notamment de la construction d'un port géant au niveau de Fos-Sur-Mer , Tarente , Dunkerque , Göteborg ou Bantry-Bay.

f)- industries tournées vers le marché ibérique (I).

g)- industries-relai entre les précédentes et qui puissent bénéficier d'économies externes. Ces industries seraient également tournées vers l'exportation , contrairement à ce que peut suggérer l'idée de la liaison interindustrielle , leur compétitivité devant résulter des économies externes procurées par les industries compétitives installées au préalable. Il s'agit d'industries qui , isolément , ne seraient pas compétitives (2).

On s'aperçoit ainsi , dans ce dernier cas , que le T. E.I. peut prêter un service qui ne semble guère correspondre à son utilisation habituelle : au lieu de renseigner le planificateur du développement sur le réseau des complémentarités internes techniquement possibles en vue de la construction d'un appareil de production auto-centré , il renseigne le planificateur

---

(I) - Cette rubrique n'a pas été reprise par le IVème Plan , contrairement à toutes les autres (cf. note(2)).

(2) - Cf. Rogério Martins, ibid. , in, op. cit. , pp. 101 - 103; cf. aussi IV Plano , p. 389.

de la croissance extravertie sur les possibilités techniques de la production de conditions supplémentaires de compétitivité externe par les industries pré-existantes , ceci en vue du renforcement de l'extraversion. Nous sommes ainsi devant un cas évident où il ne s'agit pas uniquement de mettre en valeur les dotations " naturelles " du pays , mais aussi de la création de conditions nouvelles , très peu " naturelles " , en vue de la spécialisation dans le cadre de la DIT (I) .

Un certain nombre d'industries " préférentielles " sont par ailleurs cités à titre d'illustration de la réalité préfigurée par la N.P.I. . Ces industries sont les suivantes : l'optique , l'électronique , le travail manuel de laboratoire , la mécanique fine , la construction de machines , la fonderie , les meubles de haute qualité et le textile de " très haute qualité" (il s'agit ici probablement aussi bien du textile proprement dit que de la confection) (2) .

Toutefois , en fonction des critères fixés précédemment sur la correspondance entre les activités et les dotations initiales du pays , il s'agit , logiquement , non nécessairement de l'industrie entière , mais des opérations du processus de fabrication des produits correspondants qui se rapprochent davantage des conditions offertes par le Portugal . On sait , en fait, que certaines des industries de la liste précédente ou certaines opérations du processus de fabrication peuvent être compatibles avec les conditions existant au Portugal et notamment avec l'existence d'une main-d'oeuvre abondante et habile (cas des trois premières et des deux dernières).

On peut ainsi lever le paradoxe de R. Martins du caractère doublement intensif en capital et en travail des industries " préférentielles " dans la mesure où il ne s'agit pas d'industries possédant ce double caractère , mais d'industries qui peuvent posséder soit l'un soit l'autre , tout en étant viables

---

(I) - sur les avantages construits et les formes de leur construction , cf. Destanne de Bernis , Relations Economiques Internationales , op.cit. , notamment pp.245 - 255 et 550 et suiv. Notons toutefois que la construction des nouveaux avantages au Portugal , contrairement à d'autres cas , a pour but spécifique l'extraversion .

(2)- Cf. Rogério Martins, ibid. , in , op.cit. , p.100.

dans les conditions existantes. Certaines de ces industries peuvent , en fait , exiger un investissement substantiel par travailleur (avoir un caractère capital - intensive) et employer une main-d'oeuvre spécialisée mais sans qualification , ce qui, ajouté à son abondance relative , permet l'existence de salaires faibles et d'une rémunération du capital suffisamment élevée pour des prix compétitifs. D'autres , peuvent exiger peu de capital et beaucoup de main-d'oeuvre (avoir un caractère labour-intensive) , tirant ainsi parti directement de l'abondance proprement dite des travailleurs et de l'effet de cette abondance sur le niveau du salaire.

On s'aperçoit aussi que le problème peut être mal posé en termes d'abondance de la main-d'oeuvre , dans la mesure où cette abondance peut signifier aussi bien existence d'un nombre absolu suffisant de travailleurs pour l'ensemble de l'économie compte tenu de l'introduction de nouvelles activités (surtout dans la mesure où celles-ci peuvent être labour-intensive) que reflet sur le niveau du salaire de l'existence d'une demande d'emploi supérieure à l'offre. On retrouve ainsi , encore une fois , le problème du salaire déjà mentionné ci-dessus.

Quant aux autres industries ne remplissant pas les conditions précédentes - les industries non " préférentielles " -, leur avenir se présente assez sombre dans la mesure où la N.P.I. définit de manière très stricte les activités qui correspondent à la logique de l'extraversion et ne fait pas de concessions à celles qui restent ou qui peuvent apparaître en dehors de cette logique . Les industries non préférentielles déjà existantes doivent ainsi effectuer leur reconversion , pour laquelle la N. P.I. prévoit d'ailleurs des formes de soutien multiples et à laquelle cette politique accorde le temps nécessaire. Le dilemme est cependant simple et " impératif " (sic) : " la reconversion ou la mort " (I).

(I) - Rogério Martins , ibid. , in, op. cit. , p. I04.

5.3.3.- La N.P.I. , le " conditionnement " et le rôle de l'Etat .

L'un des principaux enjeux de la N.P.I. est le " conditionnement " industriel et il est facile de comprendre l'importance décisive que lui accordent les responsables de cette politique. En fait , nous avons montré que le " conditionnement" règle de manière stricte la configuration de la structure et le fonctionnement de l'industrie et nous avons pu voir que chaque fois que l'on parle d'industrie au Portugal on pense tout d'abord et surtout à lui. La principale bataille de la N.P.I. va ainsi , logiquement , se dérouler autour du " conditionnement ". Pour avoir une idée de son importance dans le cadre de la N.P.I. voyons tout d'abord ce qu'en pensent les responsables de cette politique , aussi bien au moment où la N.P.I se trouve déjà établie en tant que telle que pendant la phase de sa gestation.

A)- La nécessité de la modification du " conditionnement " industriel.

On peut dire qu'il y a une très large convergence de vues à l'égard des méfaits du " conditionnement ", même si le sens des modifications à introduire peut varier beaucoup d'un " mécontent " à l'autre. Ainsi , pour Correia de Oliveira (Ministre de l'Economie de I966 à I969), qui reste assez conciliateur avec le " conditionnement " traditionnel , le problème existe , mais il se trouverait seulement dans le fait qu' " on a maintenu certaines pratiques trop longtemps , ce qui , empêchant la concurrence et entravant l'apparition de nouveaux entrepreneurs d'une nouvelle mentalité , de nouvelles techniques et de nouveaux capitaux , n'a pas stimulé le progrès industriel à atteindre le rythme qu'il aurait pu atteindre " (I). Il s'agit

---

(I) - Correia de Oliveira , interview au Diário de Lisboa citée.

donc , pour C. de Oliveira , uniquement d'une question de vitesse dans un processus qui n'est pas mis en cause en soi, l'idée de rupture et de changement qualitatif étant exclue.

Le IIIème Plan (adopté sous le ministère de C. de Oliveira) s'attaque toutefois avec beaucoup plus de vigueur aussi bien au " conditionnement " intérieur qu'au protectionnisme extérieur,lesquels seraient les responsables des deux problèmes centraux de l'économie portugaise indiqués par le même plan et auxquels nous avons déjà fait allusion : la concentration des exportations manufacturières portugaises sur un nombre réduit de produits traditionnels et la fragilité de la structure des exportations qui en découle , et le poids excessif des secteurs traditionnels dans la structure industrielle du pays , ayant pour corollaire l'absence , ou le développement insuffisant , des secteurs modernes.

" Les systèmes de protectionnisme douanier , écrit le planificateur , justifiés au début par la faiblesse de la production nationale et par la petitesse du marché intérieur , sont devenus des stimulants de l'esprit routinier de certains entrepreneurs plus intéressés à jouir des bénéfices obtenus par la limitation de la concurrence des produits étrangers qu'à la modernisation de leurs processus de fabrication en vue de l'augmentation de la productivité et de la pénétration dans les marchés extérieurs ". Quant au " conditionnement " intérieur : " la limitation de la concurrence du côté de l'offre , justifiée par l'exiguïté du marché (qui se trouverait) déjà satisfait par la production des unités anciennes , est venue aussi étouffer l'initiative et le dynamisme de certains entrepreneurs , contribuant ainsi à rendre certaines productions éternelles dans des conditions de monopole ou oligopole avec des coûts inévitables à supporter par l'ensemble de l'économie et de la société portugaises " (I).

(I) - III Plano , vol. I , p. 298.

Le même réquisitoire contre ces deux facteurs de blocage économique surgit lors du Colloque sur la politique industrielle de I970 , colloque où le ton général des interventions se caractérise par une vive hostilité vis-à-vis de ces deux aspects centraux de la politique industrielle traditionnelle. Les positions les plus claires sont , une fois encore , celles du Secrétaire d'Etat à l'Industrie." En fait , c'est (bien) le régime qui règle la vie des industries au Portugal qui est en cause " , affirme R. Martins , ajoutant : " le régime industriel qui a été en vigueur dans notre pays dans le dernier quart de siècle , non seulement n'a pas permis que l'on se rapproche de l'ensemble des pays européens économiquement avancés , diminuant la distance qui nous séparait de ces pays , mais il n'a pas non plus amélioré notre position par rapport à d'autres pays (allusion à la périphérie européenne) " (I).

" L'industriel portugais , protégé de la concurrence interne et externe , poursuit R. Martins , voyait sa survie assurée sans avoir besoin de se soucier constamment des problèmes de rentabilité . Au lieu de la nécessaire sélection des plus capables , des plus compétitifs , on a protégé bien souvent ceux qui existaient déjà et qui opéraient dans des conditions (statiques) , progressivement dépassés , donc " ; " parallèlement, on a empêché l'émergence de nouvelles initiatives ou déformé leur conception et leur installation ". Ainsi , " le " conditionnement " économique de la production a constitué un obstacle au développement souhaitable " (2).

Avant de poursuivre et d'aborder l'esprit qui va présider aux modifications introduites dans le " conditionnement " et le contenu de ces modifications , il importe de faire les trois remarques suivantes sur la contestation du " conditionnement ".

Tout d'abord , les positions prises dans le cadre de la N.P.I. contre le " conditionnement " industriel sont d'une

---

(I) - Rogério Martins, ibid. , in, op. cit. , pp. 87-88.
(2) - Rogério Martins , ibid. , in , op. cit. , pp. I08-I09.

transparence rarement vue dans la politique économique portugaise et elles révèlent une opposition réelle et profonde à la politique industrielle traditionnelle.

Deuxièmement , ces positions sont d'une cohérence et d'une justesse à toute épreuve , mais , il faut le noter , cette justesse ne peut être entendue que par référence à des objectifs spécifiques et différents de ceux que vise le " conditionnement" dans sa version traditionnelle. En fait , si l'on peut affirmer ce que l'on affirme du " conditionnement " , cela se doit purement et simplement au fait que l'on se fixe des objectifs foncièrement différents de ceux de la politique économique précédente et dont la réalisation se heurte au " conditionnement " industriel. Si on ne cherche pas à discuter des instruments de la politique économique à la lumière des objectifs poursuivis , on risque fortement de s'attacher à de faux problèmes et de ne pas s'apercevoir des problèmes réels.

On doit noter , enfin , que les modifications du "conditionnement " qui sont implicites dans les propos précédents ne découlent pas de la conviction de l'existence d'une économie solide au plan interne et capable d'affronter la compétition au plan externe , mais plutôt d'un choix délibéré de stratégie de croissance extravertie fait par un groupe social déterminé , ce qui suggère au moins les deux idées suivantes .

D'une part , la politique économique traditionnelle n'avait pas un caractère national , c'est-à-dire , elle n'était pas susceptible de satisfaire l'ensemble de la nation.

D'autre part , la stratégie préconisée maintenant possède également un caractère limité , de groupe , et elle se situe aux antipodes de la politique précédente en ce qui concerne la nationalité du pouvoir de décision économique. Compte tenu de l'infériorité des conditions portugaises et de la faiblesse du pouvoir de négociation du Portugal , reconnues par les responsables mêmes de la N.P.I. , l'internationalisation préconisée par ces responsables se présente au départ très largement comme une aventure pour l'économie portugaise.

B) - L'esprit et le contenu des modifications introduites.

L'idée de base qui préside aux modifications introduites dans le " conditionnement " industriel dans le contexte de la N.P.I. est l'abandon même du " conditionnement " en tant que tel et son remplacement par une politique de sélection et de promotion des initiatives jugées les plus appropriées à la mise en place de la " stratégie d'adéquation " aux impératifs de l'intégration au marché européen . En d'autres termes , à la protection administrative des industriels déjà installés et à la limitation du développement de la structure industrielle on substitue la sélection des projets en fonction de l'intégration extérieure et le soutien de leur mise en place. Il s'agit , en somme , de remplacer une politique qui opère de manière négative (passive et restrictive) poursuivant ses propres buts par une politique qui opère de manière positive et active en fonction d'objectifs nouveaux correspondant à des intérêts économiques et sociaux spécifiques.

Le gouvernement se propose de créer les conditions au " libre exercice " (sic) de l'initiative privée , affirme le texte de la Loi Nº 3/72, la liberté de l'entrée de nouvelles unités dans les marchés déjà constitués étant l'un des principes fondamentaux de la doctrine produite dans le cadre du colloque de 1970 (1). Pour R. Martins , il s'agit de faire une " reformulation totale " (sic) des conditions de l'accès à l'activité industrielle ayant pour base le principe du " fonctionnement normal des forces du marché " (2).

La N.P.I. préconise ainsi un " changement radical d'attitude " (sic) : " de protectionniste elle devient libérale , d' autarcique elle devient pleinement insérée dans le réseau des échanges mondiaux , d'immobiliste elle devient prospective "(3). Ainsi , contrairement à l'univers de sécurité interne et de protectionnisme extérieur qui caractérise la situation précédente, la réalité d'un " climat concurrentiel rigoureux et sévère " (sic), aussi bien au plan interne qu'au plan extérieur , consti-

---

(1)-Cf. en particulier , Conclusões, op. cit. , p. 22.
(2)-Rogério Martins, ibidem, in, op. cit. , p. 110.
(3)- R. Martins, ibid. , in. op. cit. , p. 107.

tue dorénavant le cadre où doivent opérer les industriels portugais et à laquelle ils doivent inévitablement s'adapter (I).

Nous allons voir toutefois que l'application de cet esprit " libéral " aux modifications du " conditionnement " industriel se révèle assez lente et qu'elle se déroule selon un processus qui n'a rien de linéaire. En fait , de puissantes contradictions apparaissent qui vont soit contredire purement et simplement cet esprit , soit déformer son application. L'idée même de la liberté à l'initiative privée n'a rien d'évident dans le cadre de la N.P.I. .

a)- La législation antérieure à la Loi N° 3/72.

Le premier texte réglementaire important sur le " conditionnement " industriel apparu après le début de la formation de la conscience de l'intégration extérieure et après la réalisation des premiers pas sur la voie de cette intégration , est le Décret - Loi N° 46.666 du 24 novembre I965 ; jusqu'à cette date les deux pièces de base de la politique industrielle restaient la Loi N° 2.005 de I945 et la Loi N° 2.052 de I952 (réglementée par le Décret N° 39.634 de I954). La nouvelle législation va , logiquement , être marquée par les données de la nouvelle conjoncture des années I960 , notamment et surtout la tendance croissante à l'internationalisation de l'économie et le conflit colonial suscitant une révision globale de la politique économique portugaise.

Le fait colonial va toutefois prévaloir dans la première phase de l'évolution du " conditionnement " et il va marquer profondément les premières modifications introduites , circonstance qui donnera lieu , d'ailleurs , à un imbroglio très considérable , comme nous allons le voir. Ayant pour fondement l'objectif " suprême " de la formation d'une " économie nationale dans l'espace portugais " (cf. 5.I.2. , 5.I.3. , et 5.I. 4.) , le D.-L. N° 46.666 de I965 se propose de réviser le "conditionnement " industriel à la lumière du Décret-Loi N°44.0I6

(I) - Cf. Rogério Martins, ibid. , in , op. cit. , p. 92.

du 8 novembre I96I , lequel pose les bases générales , établit le programme et définit les modalités de l'intégration " nationale ". Les raisons de cette révision invoquées par le législateur laissent cependant , au départ , le lecteur dans une situation de perplexité inévitable .

En fait , il s'agirait d'actionner les mécanismes de la formation de cette " économie nationale dans l'espace portugais " , mais en vue de satisfaire une exigence formulée plus de 30 années avant dans la Constitution de I933 et que des circonstances " naturelles " avaient empêché d'accomplir.

" On ne doit pas s'étonner , écrit le législateur , si on a amorcé uniquement très récemment le processus vers l'objectif proposé dans la Constitution Politique. La formation d'une économie nationale dans l'espace portugais , si elle était en I933 une conséquence naturelle et nécessaire - pour ceux qui ont su le comprendre - du concept même de Nation , était aussi , d'une certaine manière , à l'époque où elle a été indiquée au pays comme étant sa voie , un objectif très au-delà des connaissances, des possibilités et de l'expérience que possédaient , à ce moment-là , la science économique et la technique à l'égard de la résolution des problèmes que soulevait sa réalisation. C'est seulement plus tard , et surtout après les travaux théoriques et pratiques qui ont précédé l'intégration économique européenne , que l'on a été en mesure d'amorcer , de façon sûre , le processus qui conduira à l'union économique de tous les territoires portugais " (Préambule du D.- L. Nº46.666).

On ne saurait évidemment pas s'attarder sur l'analyse d'un texte de ce genre , absurde à plusieurs égards. Signalons uniquement les trois raisons principales pour lesquelles nous ne lui accordons pas plus que le statut d'un pur instrument de diversion idéologique.

Premièrement , on ne saurait concevoir qu'un régime et qu'une politique économique aient pu subsister plus de trente années dans l'attente passive de l'émergence exogène des conditions de la réalisation de l'un de leurs objectifs fondamentaux sans être vigoureusement mis en cause et sans s'écrouler tout seuls . Dans une autre perspective , on ne saurait concevoir un objectif réel pour la réalisation duquel on n'entrevoit à l'ho-

rizon aucune trace des conditions nécessaires.

Deuxièmement , il est tout à fait inopportun et absurde d'imputer implicitement la responsabilité de la non réalisation d'un objectif central de la politique économique portugaise à la communauté internationale quand, non seulement cette communauté poursuit , d'une manière générale , à la même époque des objectifs bien distincts de celui qui est en question , mais la politique économique portugaise même ne cesse de revendiquer le droit à la différence et de s'affirmer effectivement comme originale et contradictoire par rapport aux politiques étrangères.

Enfin , cela n'a aucun sens de comparer les méthodes et les mécanismes de l'intégration européenne à ceux de l'intégration " nationale " portugaise dans la mesure où ces"intégrations " constituent deux problématiques radicalement différentes.

Toutefois , d'un autre côté , il s'agirait aussi , avec le D. - L. Nº 46.666 , de réviser le " conditionnement " industriel en fonction de l' " énorme transformation qui a eu lieu , dans les dernières années , dans le potentiel industriel du pays - fruit de la politique suivie et de la nouvelle mentalité et capacité des entrepreneurs - et aussi (en fonction) des différentes perspectives actuelles des relations économiques internationales " . Laissant de côté ici le problème de savoir si les transformations survenues dans l'économie portugaise ont eu lieu grâce à la politique suivie ou malgré cette politique - question à laquelle nous donnons une réponse au niveau global de ce travail - notons seulement que le législateur du " conditionnement " prétend concilier ce qui , aux yeux des responsables de la NIP , se révèle tout à fait inconciliable : l'intégration à l'Europe et l'intégration " nationale ".

Avec le D.- L. Nº 46.666 est créée une nouvelle modalité de " conditionnement " industriel , le " conditionnement " national , qui va dorénavant fonctionner de façon parallèle et complémentaire avec le régime précédent , lequel est désormais désigné par " conditionnement " territorial . La distinction de ces deux formes de " conditionnement " a pour but la mise en oeuvre d'une certaine séparation entre le régime appliqué dans

métropole et le régime appliqué dans les colonies , en même temps qu'elle généralise à ces dernières la notion même de "conditionnement "(I).

Le " conditionnement " national s'applique sur l'ensemble de l'espace national (métropole et colonies) et il concerne les industries " d'une grande projection , actuelle ou potentielle , qui exigent , par leur nature , un gros capital d'installation , une dimension minimum adéquate à la nécessité de la concurrence avec la production étrangère similaire et qui ne dépendent pas , pour l'écoulement de leur production , de facteurs d'ordre géographique d'une manière très accentuée ". l'intention serait ici d'éviter la multiplication d'unités de ce genre de manière à épargner à l'économie de chacun des territoires(supposées à égalité) la concurrence destructive des unités de ce genre déjà installées dans un autre.

Quant au " conditionnement " territorial , il s'applique aux industries qui " intéressent de façon prédominante le développement de chacun des territoires " et qui se rattachent aux " caractéristiques du territoire en question et aux facteurs de son développement ". La mise en place du " conditionnement " territorial va dépendre des autorités de chaque territoire,mais la portée de cette modalité de " conditionnement " se trouve limitée par le " conditionnement " national en ce qui concerne le côté négatif de son fonctionnement (concernant les industries qui resteraient éventuellement en dehors de toute forme de "conditionnement "). En fait , le responsable du " conditionnement" territorial peut avoir la volonté de laisser en dehors du "conditionnement " une certaine industrie ou groupe d'industries , mais il est possible que ces industries tombent dans l'orbite du " conditionnement " national.

(I) - En fait , jusqu'à cette date le " conditionnement " en tant que tel s'applique uniquement à la métropole , l'installation de nouvelles unités industrielles dans les colonies étant par principe exclue dans le contexte de l'Acte Colonial.

Ainsi , le " conditionnement " territorial ne peut fonctionner que dans le sens de renforcer le " conditionnement " national. L'intention serait ici , comme le suggèrent les citations précédentes , de distribuer l'industrie sur l'ensemble de l'espace national en fonction des spécificités de chacune des parcelles de cet espace.

L'examen du rapport de ces intentions aux faits nous conduirait , évidemment , trop loin et sortirait inévitablement du cadre de ce travail ; par ailleurs , il serait naïf d'analyser ce décret isolément , sans le replacer dans le contexte global de la politique économique (et industrielle) et , spécifiquement , dans le contexte de l'évolution du " conditionnement". Nous nous bornerons ainsi à laisser quelques réserves à ces déclarations d'intention appuyées sur les propos tenus par Ferreira do Amaral , en l'occurrence bien placé pour connaître l'esprit réel de ces innovations juridiques en sa qualité de Directeur Général des Services Industriels (I).

Pour F. do Amaral , en fait , et d'abord , le " conditionnement " en tant que tel n'a jamais été en question , contrairement à ce que suggèrent certains passages du D. - L. Nº 46.666. Ce diplôme est considéré comme très positif notamment parce qu'il permet d'amorcer une " nouvelle phase dans l'industrialisation portugaise étalée à tous les territoires"(2). Toutefois , prudemment et anticipant sur ses effets et sur la manière d'appliquer la nouvelle législation , l'auteur se hâte de souligner (il écrit en I966) que le territoire métropolitain,

---

(I) - La complexité introduite dans le régime du " conditionnement " industriel par ce décret-loi constitue probablement l'une des raisons pour lesquelles ce décret-loi est parfois considéré comme l' " apogée " du " conditionnement " industriel (cf. notamment le D.-L. Nº533 du IO octobre I974). Nous pensons toutefois qu'une telle vision de ce diplôme est erronée et elle conduirait à une profonde déformation de l'interprétation globale du " conditionnement " . La connaissance de l'histoire globale de cette politique est en fait indispensable à la compréhension de chacun de ses moments.

(2) - Ferreira do Amaral , A Industrialização em Portugal , op. cit. , p. 30.

pour des raisons multiples et qui peuvent être les unes opposées des autres , se trouve dans de très bonnes conditions pour accueillir les nouvelles unités industrielles.

Deux raisons " puissantes " présentées par F. do Amaral : l'existence d'un réseau d'infrastructures assez important dans les zones de Lisbonne et de Porto , rendant ainsi les investissements moins coûteux , d'un côté , et l'inexistence d'industrie dans les régions de l'intérieur métropolitain , d'un autre côté , rendant ainsi nécessaire son installation en vue du rapprochement des niveaux de développement entre les régions : " la colonisation interne (de la métropole) , écrit l'auteur, (...) constitue l'un des grands objectifs du " conditionnement" territorial " (I).

Le champ d'application du " conditionnement " (dans ses deux modalités) dans le cadre du décret en question recouvre pratiquement le même nombre et le même type d'opérations que le régime précédent . Il s'agit :

I)- de l'installation de nouveaux établissements.

2)- de la réouverture des établissements qui ont suspendu leur activité pendant une période supérieure à deux ans.

3)- du remplacement ou de l'agrandissement des équipements .

4)- du changement de local d'un territoire à l'autre ou, à l'intérieur d'un même territoire , d'un district à l'autre.

La mise en oeuvre du D.- L. Nº 46.666 va être immédiate en ce qui concerne le " conditionnement " national , mais , pour la métropole , le " conditionnement " territorial ne sera réglementé qu'en I970. Le " conditionnement " précédent va donc subsister jusqu'à cette dernière date , sauf pour ce qui est des industries soumises au " conditionnement " national , pour lesquelles , le résultat pratique étant le même , le cadre légal du " conditionnement " va être différent. La liste des industries soumises au " conditionnement " national est donnée par le Tableau 38.

(I) - Ferreira do Amaral , op. cit. , pp. 34 - 35.

Tableau 38 :

D.-L. N° 46.666 (I965) : Industries soumises au " conditionnement " national.

Numéro de la classe d'industries	Contenu générique de la classe	Nombre d'industries" conditionnées" par classe
20	Alimentation , boissons exceptées	3
3I	Chimie	6
34	Métallurgie de base	8
35	Produits métalliques, machines et matériel de transport exceptés	I
36	Construction de machines , à l'exception des machines électriques	I
37	Construction de machines, appareils, outils et autre matériel électrique	6
38	Construction de matériel de transport	4
39	Industries manufacturières diverses	3
TOTAL	8	32

Tableau 39 .

Décret N° 393/70 : Industries soumises au " conditionnement " territorial de la métropole.

Numéro de la classe	Contenu générique de la classe	Nb. d'industries " conditionnées " par classe
20	Alimentation, boissons exceptées	I4
2I	Industries des boissons	2
22	Industrie du tabac	I
23	Industries textiles	8
25	Industries du bois et du liège , à l'exception de l'industrie des meubles	3
27	Industrie du papier et des articles en papier	2
29	Industrie du cuir et des articles en cuir et fourrure , à l'exception des chaussures et d'autres vêtements	2
30	Industrie du caoutchouc	2
3I	Chimie	22
33	Industries des produits minéraux non métalliques , à l'exception des dérivés du pétrole brut et du charbon	I4
34	Métallurgie de base	4
35	Produits métalliques, machines et matériel de transport exceptés	3
36	Construction de machines, à l'exception des machines électriques	II
37	Construction de machines , appareils , outils et autre matériel électrique	3
38	Construction de matériel de transport	6
39	Industries manufacturières diverses	I
TOTAL	I6	98

Tableau 40.

Industries enlevées au " conditionnement " par le Décret Nº 393 /70.

Classes (§)	20	2I	23	24 (§§)	25	29	30	3I	33	34	35	36	37	38	39	TOTAL = = I5
Nb. d'industries par classe	22	I	2I	2	I	2	I0	20	II	4	4	I8	8	2	8	TOTAL = = I34

(§)- Le contenu de ces classes se trouve indiqué soit dans le tableau 38 , soit dans le tableau 39 , soit dans les deux , à l'exception de celui de la classe 24 (§§)

(§§) - Fabrication de chaussures , autres vêtements et textile oeuvré.

En ce qui concerne le " conditionnement " territorial de la métropole , le Décret Nº 393 / 70 du I0 août (I970) établit la liste des industries soumises à cette modalité de " conditionnement " (cf. Tableau 39) et , en même temps , enlève au " conditionnement " un nombre assez important d'industries.(cf. Tableau 40).

Comme le montre le Tableau 39 , I6 des 39 classes industries recensées par la comptabilité nationale connaissent encore le " conditionnement " d'un certain nombre des industries qui les composent. Si l'on considère que , jusqu'à la classe 20, aucune industrie ne se trouve " conditionnée " vu la faiblesse de l'importance relative des industries des premières I9 classes au Portugal (I) , on s'aperçoit que , entre la classe 20 et la classe 39 il n'y a que 4 classes qui ne connaissent pas le "conditionnement " (n'étant pas soumises au " conditionnement"national non plus). Parmi ces dernières , il vaut la peine de citer la confection et les chaussures (classe 24) et la fabrication de meubles (classe 26) , ces deux classes étant composées

---

(I)-Il s'agit des industries extractives, de l'électricité , du gaz et de l'eau.

par certaines industries ayant une importance considérable au Portugal .

Toutefois,comme le montre le Tableau 40 , le nombre d'industries enlevées au " conditionnement " par ce décret(I34) est supérieur à celui des industries dorénavant " conditionnées" soit au plan national (32) , soit au plan territorial (98) (total = I30). La tendance au relâchement du " conditionnement " industriel se révèle ainsi clairement (I) , malgré l'ambiguïté qui caractérise globalement le processus (2) .

Enfin , et avant la Loi N° 3/72 (I972) , le D.-L. N° 48I/72 du 28 novembre (I972) (3) , vient traduire en termes pra-

---

(I) - Ce qui signifie deux choses à la fois : l'élimination de la politique industrielle traditionnelle et son remplacement par la NPI dans la mesure où le démantèlement du " conditionnement " auquel nous sommes en train d'assister correspond , au plan concret , à l'esprit et à la lettre de cette dernière politique .

(2) - Notons que , d'après la nouvelle nomenclature des industries utilisée à partir du D.-L. N°46.666 de I965 , le nombre d' industries " conditionnées " jusqu'à la date de ce diplôme est de 264 , distribuées en I7 classes . Ce dernier chiffre , qui est supérieur à celui du nombre de classes d'industries " conditionnées " présenté par le Décret N°39.634 de I954 (le dernier avant le D.-L. N°46.666) équivaut toutefois à ce dernier , dans la mesure où la nomenclature utilisée n'était pas la même . Le total des industries " conditionnées " avant le Décret N°393/70, c'est-à-dire, dans le contexte du D.-L. N°39.634 (une fois que le D.-L. N°46.666 de I965 avait uniquement changé les modalités du " conditionnement " sans faire bouger le nombre global d'industries " conditionnées ") correspond , en I970 , à environ 70% de la production industrielle (valeur ajoutée) et à 54% des travailleurs du secteur (cf. Rogério Martins , ibid. , in, op.cit. , p.II3) .

(3) - En fait , ce décret-loi est chronologiquement postérieur à la Loi N°3/72 , car il a été publié en novembre tandis que cette loi avait été adoptée au mois de mai . Toutefois , au point de vue de sa signification , il lui est antérieur dans la mesure où il s'inscrit dans la logique du D.-L. N°46.666 de I965 et concerne , en fait , la matière de ce dernier diplôme , ignorant la Loi N° 3/72 .

tiques un peu de l'esprit du D.-L. Nº 46.666 de I965 en ce qui concerne l'ampleur du " conditionnement " national ; il vient enlever à l'orbite de ce " conditionnement " I7 industries qu'il transfère au domaine du " conditionnement " territorial. Les tableaux 4I et 42 indiquent les chiffres correspondant à ce changement (I). Le Tableau 43 montre la nouvelle liste des industries soumises au " conditionnement " territorial. Les industries de ce dernier tableau , ajoutées à celles du Tableau 4I (" conditionnement " national) , donnent le nombre total d'industries " conditionnées " au moment de l'adoption de la Loi Nº 3/72 (I34 industries).

b) - <u>La Loi Nº 3/72 et la législation postérieure</u>.

Le contexte où apparaît la Loi Nº 3/ 72 est profondément marqué par la NPI et cette loi devrait , en principe ,constituer le principal levier administratif de cette politique et en donner l'énoncé officiel systématique. Nous avons vu que la doctrine du moment définit des objectifs spécifiques (bien que vagues) dans le cadre de l'internationalisation et qu'elle préconise une " libéralisation " de la politique industrielle devant se traduire notamment par le remplacement du " conditionnement " industriel par un système d'incitations aux activités "préférentielles " (définies dans le cadre des nouveaux objectifs , logiquement).

L'une des tâches de la Loi Nº3/72 est précisément d' établir la liste et de définir le contenu de ces incitations. L'importance de ce nouveau système de soutien (positif) de l' Etat aux activités " préférentielles " se révèle clairement dans l'ampleur même des incitations mises en oeuvre et aussi

---

(I) - Dans le Tableau 42 apparaît un nombre d'industries égal à 2I , lequel , additionné aux I5 industries du Tableau 4I qui restent " conditionnées " , donne 36 industries , nombre qui est supérieur à celui du Tableau 38 (32 industries). Cette différence se doit au fait que le D.-L. Nº 48I/72 ne s'est pas limité , en réalité , à transférer au " conditionnement " territorial I7 des 32 industries soumises précédemment au " conditionnement " national ; il a ajouté 4 autres industries qui n' étaient soumises à aucune forme de " conditionnement ".

Tableau 4I .

D.- L. Nº 48I/72 : Industries soumises au " conditionnement" national .

Classes	20	32	34	35	36	37	38	39	TOTAL = 8
Nb. d'industries par classe	2	2	3	I	I	I	4	I	TOTAL = I5

Tableau 42 .

D.L. Nº48I/72 : Industries enlevées au " conditionnement" national et soumises au " conditionnement " territorial.

Classes	20	3I	34	37	38	39	TOTAL = 6
Nb. d'industries par classe	I	6	5	5	I	3	TOTAL = 2I

Tableau 43.

Nombre total d'industries soumises au " conditionnement" territorial (Décret Nº393/70 et D.-L. Nº48I/72).

Classes	20	2I	22	23	25	27	29	30	
Nb. d'industries par classe	I5	2	I	8	3	2	2	2	
Classes	3I	33	34	35	36	37	38	39	TOTAL = I6
Nb. d'industries par classe	28	I4	9	3	II	8	7	4	TOTAL =II9

dans l'idée que se fait le législateur de cette nouvelle pratique (I). Les incitations fiscales et financières , affirme le D.-L. N° 75/74 (lequel a pour fonction d'établir les critères d'octroi des bénéfices prévus dans la Loi N° 3/72), constituent " le plus important de tous les instruments opérationnels dont va disposer l'administration en vue de la réalisation des objectifs préconisés pour notre développement industriel ".

Dans le domaine fiscal en particulier , ces bénéfices peuvent aller de la simple déduction de la valeur des nouveaux investissements à la matière imposable ou de l'addition aux coûts de l'entreprise (définis par le fisc) des dépenses en matière de formation et de perfectionnement du personnel , à la réduction ou l'exemption totale des principaux impôts pour une période qui peut aller jusqu'à dix ans . Les différentes modalités de bénéfices s'appliquent en fonction du type d'opération que vise réaliser l'entreprise et du rapport entre cette opération et le critère des priorités adopté.

Les cinq classes suivantes indiquent , en échelle croissante , les bénéfices à attribuer :

classe A : bénéfices de caractère générique à octroyer aux entreprises qui réalisent des opérations d'installation , agrandissement , reconversion ou réorganisation d'unités industrielles .

classe B : bénéfices concernant les opérations précédentes à octroyer aux entreprises qui remplissent les conditions spécifiques du secteur en question.

classes C et D : bénéfices à attribuer aux entreprises qui effectuent des opérations d'installation d'unités dans les secteurs considérés comme prioritaires ou des opérations de réorganisation ou reconversion dans le cadre du plan sectoriel fixé par le gouvernement .

classe E : bénéfices à attribuer aux entreprises qui installent des unités dans les secteurs prioritaires et dans les régions préférentielles.

(I)- En fait , il ne s'agit pas d'une pratique proprement nouvelle; ce qui est nouveau , c'est son ampleur, son caractère systématique et son potentiel d'efficacité.

La politique industrielle dispose ainsi d'un nouvel et puissant instrument d'action et on peut penser que cet instrument va être actionné en fonction des objectifs spécifiques de la stratégie la mieux organisée et qui se trouve en position d'en bénéficier : la NPI . Le problème est toutefois plus complexe car , contrairement à l'idée du remplacement progressif du " conditionnement " par ce dernier instrument que préconise la Loi N° 3/72 et , d'une manière plus générale , la NPI , ces deux instruments vont plutôt fonctionner parallèlement et de manière relativement concurrente en tant qu'expressions de deux politiques distinctes.

En fait , pour la Loi N° 3/72 le " conditionnement " doit être réduit , non pas pour devenir plus tolérable , mais en vue d'être définitivement éliminé en tant que tel (I). Les industries soumises à l' " autorisation " de l'administration sont les suivantes , les opérations concernées étant les mêmes que celles de la législation précédente :

I)- industries indispensables à la défense nationale.

2)- industries de base , d'une grande projection intersectorielle ou d'un coût d'installation exceptionnel .

3)- industries soumises à un régime spécial.

Par ailleurs , certaines industries se trouvant dans des conditions particulières concernant soit les marchés , soit le plan de reconversion ou de réorganisation du secteur , peuvent être " conditionnées " provisoirement (pour une période de 3 ans , prorrogée éventuellement jusqu'à 5). Enfin , un certain nombre de normes économiques , financières et techniques sont fixées par l'administration et devant être respectées par

---

(I) - Notons que , à partir de cette loi le terme même " conditionnement " a été abandonné, ayant été remplacé par celui d' " autorisation " dans le texte de cette loi et , plus tard, par celui d' " autorisation discrétionnaire " (cf. D.-L. N°75/74 (I974)). Si les mots peuvent avoir un sens en eux-mêmes, le renouvellement du vocabulaire constitue ici un signe de changement non pas dans le type de pratique désigné par ces différents termes qui , lui, reste le même , mais dans la portée de ce type de pratique et surtout dans la conception de son rôle global.

les entreprises (" conditionnement " technique déjà utilisé précédemment). Le législateur souligne toutefois , en ce qui concerne l' " autorisation " préalable : " le gouvernement réduira progressivement , au fur et à mesure que les conditions le permettront , les limitations imposées (ici), à titre exceptionnel , à l'initiative privée ".

Pour le D.-L. Nº 75/74 du 28 février (I974) cependant , ce qui devrait être , théoriquement , une simple mise en oeuvre des principes énoncés par la Loi Nº 3/72 dans le domaine du " conditionnement " , va devenir plutôt une redéfinition et et une relative mise en cause de ces principes. En fait , d'un côté , ce décret-loi , établissant la nouvelle liste des industries soumises à l' " autorisation discrétionnaire " (formule employée dans ce diplôme)opère effectivement la " libération " d'un nombre important d'industries : de I34 industries " conditionnées " dans les termes du D.-L. Nº 393/70 et du D.-L. Nº48I/72 on passe maintenant à 46 (cf. Tableau 44).

Toutefois , d'un autre côté , ce relâchement , non seulement ne mène pas jusqu'au bout le processus de libéralisation totale annoncé par la Loi Nº 3/72 , mais il s'inscrit dans le cadre d'une conception du " conditionnement " qui contrarie profondément l'esprit de cette dernière loi. En fait , pour le législateur de I974, le " conditionnement " industriel reste une pratique positive et il n'est pas question de l'éliminer en tant que tel. La libéralisation opérée ici , affirme ce décret-loi, " est allée aussi loin que ce qu'on a pensé qu'elle pourrait aller sans compromettre les virtualités positives que le " conditionnement " possède encore dans les circonstances actuelles et sans faire courir le risque d'un bouleversement excessif et brusque des situations légitimes qui se sont constituées à son abri " .

D'ailleurs , aux yeux du législateur , et complétant l'idée précédente , le " conditionnement " traditionnel n'aurait pas besoin d'être proprement remplacé , mais uniquement complété dans la mesure où il s'avère adéquat mais " insuffisant"(sic). Cet achèvement se trouverait déjà réalisé par le système des incitations de l'Etat institué par la Loi Nº 3/72 et précisé par

Tableau 44 .

D.-L. N°75/74 : Industries soumises à l' " autorisation discrétionnaire " (§)

Classes	20	2I	22	27	3I	32	33	34
Nombre d'industries par classe	7 (I)	2	I	2 (2)	I2 (3)	2	3	4

Classes	35	36	37	38	39	TOTAL = I3
Nombre d'industries par classe	2	2	I	7	I	TOTAL = 46

(§)- " Conditionnement " national et territorial.
(I)- Dont cinq soumises au " conditionnement" temporaire.
(2)- Dont une soumise au " conditionnement" temporaire.
(3)- Dont deux soumises au " conditionnement " temporaire.

le D.-L. N° 74/74 , raison pour laquelle aucune autre modification de fond ne se justifierait. Les incitations de l'Etat viendraient ainsi combler les lacunes du " conditionnement " , ces deux instruments devant fonctionner de manière parallèle et non pas en alternative.

On voit facilement qu'il s'agit ici purement et simplement d'une récupération de la Loi N° 3/72 , car le statut du système d'incitations de l'Etat y était bien différent de celui que préconise ce décret-loi. On comprend ainsi que ce dernier diplôme puisse invoquer comme ses prédécesseurs préférentiels le D.-L. N° 46.666 de I965, le D. N° 393/70 et le D.L. N°48I/72 (les trois antérieurs à la Loi N° 3/72 avec la réserve faite à propos de ce dernier) et souligner dans la Loi N°3/72 essentiellement le côté des incitations , faisant uniquement des allusions très discrètes au côté " conditionnement " de cette loi. Notons , enfin , que " conditionner " et " inciter " sont des pratiques contradictoires qui s'inscrivent dans des logiques d'

intervention de l'Etat radicalement distinctes. Ce que préconise le D.-L. N° 75/74est la coexistence pacifique d'intérêts clairement divergents.

En fait , de la même manière qu'il serait difficile de comprendre le " forcing " qui aboutit à la configuration de la N.P.I. en I970 et à l'adoption de la Loi N° 3/72 sans penser à l' " ouverture " politique du régime en place opérée lors du remplacement de Salazar par M. Caetano , il serait également difficile de comprendre la marche en arrière faite par le D.-L. N° 75/74 sans prendre en considération la reprise des positions perdues au sein de l'appareil de l'Etat lors du " printemps politique " de I969 par les forces bénéficiaires de la politique industrielle traditionnelle.

On ne peut évidemment pas dire que le mouvement de remplacement effectif de cette dernière politique par une autre ait été éliminé en tant que tel ou que le bilan de ses résultats soit négligeable ; bien au contraire : le " conditionnement " industriel semble se trouver " blessé à mort " et le processus de " libéralisation " semble irréversible. Toutefois , ce mouvement et ce dernier processus ont perdu leur élan initial et ils se trouvent dans une impasse évidente après I972 (I).

Un nouveau pas , en apparence irréversible , sera encore donné en I974 dans le sens de l'élimination du " condition-

---

(I) - Un remaniement ministériel a eu lieu en I972 , dans lequel les principaux responsables de la NPI (telle que nous l'avons présentée ici) ont été remplacés à leurs postes par des gouvernants au-dessus de tout soupçon de sympathie envers cette politique et l'élimination définitive du " conditionnement " industriel en particulier. Le Secrétaire d'Etat à l'Industrie , Rogério Martins , est précisément l'un des remplacés. J.M. Pereira écrit à propos de l'échec de la " libéralisation " : " on a vu que le champ d'action immédiatement politique accordé à ces hommes (...) était infime et se trouvait totalement contrôlé " (João Martins Pereira , Indústria, ideologia e quotidiano, op. cit. , p. 27).

nement " , mais son contexte sera profondément différent de celui où avait été amorcé le mouvement de " libéralisation " et de celui du D.-L. Nº 75/74 qui contrarie en partie ce mouvement bien que , entre la date de ce dernier décret-loi et celle de la nouvelle législation à laquelle nous faisons allusion il y ait seulement 7 mois de distance. En fait , le D.-L. Nº 533/74 du IO octobre (I974), à travers lequel est donné ce pas , bénéficie des conditions créées par le renversement du gouvernement de M. Caetano en avril de la même année et reflète très fortement la conjoncture vécue au moment de son adoption.

Bien que se situant chronologiquement au-delà de la période traitée dans ce travail , nous jugeons utile d'analyser ce décret-loi pour les trois raisons suivantes : d'une part , il s'inscrit largement dans la logique de la Loi Nº 3/72 et contribue à la mise en oeuvre des principes énoncés par cette loi (il appartient , donc , au plan logique , en partie à la période précédente) ; d'autre part , aucun autre document important en cette matière (" conditionnement ") n'a été produit depuis cette date jusqu'au moment où nous écrivons (il vaut , donc , comme liaison à l'avenir) ; enfin , il va probablement avoir une place spéciale dans l'histoire de l'économie portugaise dans la mesure où il semble posséder la capacité et exprimer la vocation de mettre fin définitivement à la carrière impressionnante du " conditionnement " industriel.

La finalité du D.-L. Nº 533/74 est , selon son texte même , de " remplacer ce que l'on appelle le " conditionnement " industriel , mettant ainsi fin au processus de décision discrétionnaire cas à cas qui a toujours caractérisé l'intervention du gouvernement dans le processus d'industrialisation du pays ; une telle pratique , poursuit le législateur , a conduit à d'innombrables situations de privilège et de favoritisme auxquelles on veut maintenant mettre fin définitivement ". Selon , cette logique , sont révoqués les D.-L. Nº 46.666 de I965 , Nº 48I/72 et Nº75/74. Reste , donc , en vigueur , la Loi Nº 3/72 , mais cette circonstance n'a , en elle-même , aucune incidence pratique sur le " conditionnement " dans la mesure où cette loi n'établissait elle-même aucune liste des industries " conditionnées ".

Le nouveau régime de l'accès à l'activité industrielle est réglé par le D.L N°533/74 à travers la définition de trois types de situations et ayant comme toile de fond le principe de la liberté de l'entrée. La première situation , appelée " industries d'accès limité " , concerne les industries qui occupent une " place stratégique " (sic) dans le " processus de développement " (sic) ou qui utilisent des facteurs naturels limités. Ces industries doivent se soumettre à un concours public, mais aucune trace de favoritisme n'existera dans l'appréciation des candidats, souligne le législateur. Les " industries d'accès limité " sont au nombre de I5.

La deuxième situation est celle de l'accès en fonction de la satisfaction d'un certain nombre de conditions d'ordre technique , économique et financier (il s'agit d'une situation identique à celle désignée précédemment par " conditionnement " technique). Le nombre d'industries soumises à cet ensemble de normes est supérieur à celui du D.-L. N° 75/74 (37 contre 30) vu l'importance que l'on attache dans ce diplôme à ce type de conditions du fonctionnement des entreprises.

Enfin , toutes les activités non prévues dans les situations précédentes peuvent librement s'installer , modifier leur équipement , ou changer de local , devant respecter uniquement les normes générales (concernant toutes les industries) d'hygiène , de sécurité , de salubrité , de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Comme on peut le voir , des règles administratives existent pour l'installation et le fonctionnement des entreprises industrielles , mais ces règles , non seulement n'ont pas l'ampleur du régime du " conditionnement " mais,surtout , elles n'ont pas la même nature que ce régime. Notons , en particulier, que la première situation décrite (la plus proche , en apparence , du " conditionnement ") , outre son caractère restreint, ne prévoit pas la possibilité de la non autorisation , mais elle confère uniquement à l'administration la possibilité de choisir entre plusieurs candidats , ce qui est une situation à mi-chemin entre le système des incitations de la Loi N° 3/72 et le " conditionnement " industriel. Ceci nous permet de penser que ,

avec le D.-L. 533/74 on assiste à l'abandon définitif du " conditionnement " industriel en tant que tel et que l'on va entrer dans une phase nouvelle de la politique industrielle portugaise.

C)- Le " contre - " conditionnement " ", le nouveau rôle de l'Etat et la régulation économique.

Le processus de constitution d'une politique industrielle correspondant à de nouveaux objectifs , utilisant de nouveaux instruments et s'insérant dans un nouveau cadre des rapports extérieurs que nous avons décrit ci-dessus , pose des problèmes spécifiques et d'une importance fondamentale concernant la régulation de l'économie dans le contexte du processus d'accumulation auquel cette politique se trouve associée et , en particulier , concernant le rôle de l'Etat dans cette régulation . On peut grouper ces problèmes autour des deux points suivants :

- Que devient l'intervention de l'Etat en tant que telle dans le cadre de ce processus d'accumulation ?et
- Quel rôle joue l'Etat dans le cadre de la NPI à l'égard de la régulation de l'économie et (question implicite) comment se fait cette régulation dans le contexte de la NPI ?

Nous aborderons ces deux questions globales dans les deux alinéas suivants.

a)- Intervenir et non intervenir ou changer le contenu et le sens de l'intervention ?

On va assister dans le contexte de la politique économique qui fait l'objet de ce chapitre à un dialogue de sourds analogue à celui auquel nous avions déjà fait allusion à propos de la stratégie analysée dans le chapitre précédent. Partant du principe ,jugé universellement reconnu et accepté , que l'intervention de l'Etat dans la vie économique est une pratique condamnable en elle-même , chacun des protagonistes de la politique économique cherche à poser le problème de la politique industrielle en termes d'intervention et de non-intervention , cherchant à démontrer la légitimité de sa position (opposée à celle de l'adversaire) en fonction de sa proximité de la non-

- intervention étatique.

Ainsi , les tenants de la politique en vigueur invoquent la liberté dont disposeraient les industriels dans le cadre de cette politique et blâment les modifications que d'autres prétendent y introduire sous prétexte que ces modifications constitueraient un attentat à la liberté individuelle et donneraient à l'Etat un pouvoir d'intervention jugé trop important. Les " mécontents " , de leur côté , accusent la politique en vigueur de dirigiste et de limitative des initiatives jugées les plus valables et préconisent le " libéralisme " économique contre cette situation de répression administrative.

Nous avons déjà illustré cette dernière thèse dans les points précédents et dans les premiers alinéas de ce point et nous avons montré dans le chapitre III que le " conditionnement" industriel constitue un instrument d'intervention de l'Etat tellement puissant que , à travers lui , l'Etat dirige effectivement la vie économique de manière autonome. Le fait de l'intervention , dans ce contexte , se trouve ainsi doublement prouvé; par son existence et par son importance capitale.

Toutefois , c'est , paradoxalement , au nom du " libéralisme " économique que de vigoureux arguments ont été invoqués contre la NPI. Les propos de J.M. Ribeiro dans son rapport (avis) présenté à la Chambre Corporative en avril I97I lors de la discussion du projet de loi qui allait aboutir à la Loi Nº 3/72 sont bien représentatifs de ce type d'argumentation. En effet , pour l'auteur de ce rapport , le projet de loi en question fait la consécration de l'hégémonie de l'Etat sur le secteur privé et crée l' " entrepreneur- Etat " ou l' " Etat-entrepreneur " (l'auteur emploie les deux expressions) (I).

Avec cette loi (projet) " on transfère définitivement à l'initiative du gouvernement tout le champ de la vie in-

---

(I) - Cf . João Mendes Ribeiro , A iniciativa privada perante a nova politica industrial do governo (texte présenté à la Chambre Corporative le I5 avril I97I) , Lisboa , I97I , pp. 4 et 9 .

dustrielle" , écrit J.M. Ribeiro (I) qui présente par ailleurs une longue liste des actions que l'Etat aurait dorénavant le droit de faire et qui ajoute : " le gouvernement prévoit , prépare et dirige tout , choisissant même ceux qui doivent être entrepreneurs et ceux qui ne doivent plus l'être " (2). Il s'agit ainsi , selon l'auteur , d'un " système totalitaire déguisé en protectionnisme étatique " (3) , sa conclusion étant la suivante : ce projet de loi est tout à fait incompatible avec les lois fondamentales du pays (notamment la Constitution de I933 qui , elle , respecterait la liberté individuelle) , raison pour laquelle il doit être abandonné (4).

Un point de vue en partie identique , mais présenté dans le contexte plus global d'une conception par ailleurs assez singulière du " conditionnement " industriel , est celui de Ferreira do Amaral (Directeur Général des Services Industriels jusqu'en I970). F. do Amaral est à la fois pour et contre l'intervention de l'Etat pourvu que chacune de ces positions puisse servir à montrer la supériorité de la politique industrielle traditionnelle. Le côté " libéral " de son discours exprime des réserves quant aux propos libéraux de la NPI et avance des critiques aux desseins interventionnistes de cette politique. Un bon exemple du véritable libéralisme serait , à ses yeux , la Constitution de I933 (5).

Toutefois , pour F. do Amaral , bien qu'important , le plus grave n'est pas l'absence de libéralisme de la NPI , mais

---

(I) - Ibidem , p. 5.
(2) - Ibidem , p. I0.
(3) - Ibidem , p. I2.
(4) - Cf. ibidem , pp. I4 et I9.
(5) - Cf. Ferreira do Amaral , Ideias e factos na actividade industrial portuguesa, Estúdios Cor ,Lisboa , I972, p.I09. Notons que la défense de la politique industrielle traditionnelle exprimée par ces deux auteurs (J.M. Ribeiro et F. do Amaral), outre son caractère non pertinent , est contradictoire avec la doctrine véhiculée et affirmée explicitement par les textes fondamentaux dont elle prétend s'inspirer , car cette doctrine revendiquait , parmi d'autres attributs , celui de " non " et " anti-libérale " (cf. chapitre I).

la prétention de cette politique de remplacer le " conditionnement " industriel quand , à ses yeux , il est purement et simplement irremplaçable. Pour lui , en fait , le " conditionnement " est neutre : " il ne symbolise aucune politique ; il est le moyen (...) qui permet de définir , de mettre en place et d'imposer n'importe quelle politique industrielle " (I).

" Conditionnement " serait ainsi synonyme de politique industrielle , raison pour laquelle son élimination se traduirait , à ses yeux , par une " anti-politique " (sic) industrielle , une politique qui n'est pas parce qu'elle ne " conditionne" pas. Ce " conditionnement " qui est <u>la</u> politique industrielle , neutre par essence , laisse toutefois échapper sa partialité quand l'auteur affirme, en fin d'argumentation , que , outre les inconvénients déjà cités , son élimination serait très dangereuse parce que <u>certains</u> secteurs se verraient ainsi " abandonnés" (sic) et " oubliés " (2).

Le ton apparemment libéral de la critique à la NPI ne peut , en réalité , cacher le caractère répressif de la politique industrielle antérieure et le caractère de classe de cette critique. Ce qui est en cause , en rigueur ,n'est pas l'interventionnisme ou le libéralisme , mais le contenu et les effets du premier , le second servant essentiellement de paravent idéologique derrière lequel prétend se cacher chaque type donné d' interventionnisme . Ainsi , les tenants de la politique industrielle traditionnelle ont tort d'accuser la NPI d'interventionniste car , en réalité , il s'agit seulement d'un interventionnisme différent de celui qui est exercé par l'Etat dans le contexte de leur politique et ce dernier interventionnisme n'est pas susceptible d'être nié.

Quant au"libéralisme"de la NPI , il peut être envisagé sous plusieurs angles. D'un côté , la NPI préconise effecti-

---

(I) - Ibidem , p. II3.

(2) - Ibid. , pp. II4-II5. Des propos identiques , contre la concurrence et pour le " conditionnement " sont tenus par l'auteur dans plusieurs passages de son ouvrage " Politica Industrial " ,(ediçâo do autor) , Lisboa , I970. Cf . notamment , pp. I02 - I04.

vement la liberté de l'initiative privée dans la mesure où , dans le contexte du " conditionnement " industriel , cette liberté n'existe pas et toute constitution d'un nouveau capital se voit ainsi obstruée. D'un autre côté toutefois , cette liberté reste assez limitée , dans la mesure où elle va être criblée , au plan interne , par le caractère sélectif de la concurrence que vont dorénavant se faire tous ceux qui prennent des initiatives et , au plan externe , par le caractère limitatif de la compétitivité. Enfin , ce " libéralisme " ne peut pas renoncer à l'intervention de l'Etat et la NPI préconise expressément un appui sélectif à l'initiative privée. Il va donc y avoir interventionnisme et existence d'un critère de sélection des initiatives à appuyer , ce qui finit par donner un caractère doublement restrictif au libéralisme en question.

En somme , le " libéralisme " de La NPI est très peu libéral et il n'y a pas de raison d'opposer cette politique à celle qui la précède en fonction du degré plus ou moins grand de liberté accordée à l'initiative privée , comme le font ses partisans. Notons que les industriels qui bénéficient du " conditionnement " industriel ne se sentent guère libres dans le contexte de la NPI. Si cette dernière politique est réellement porteuse de liberté , il s'agit ainsi d'une liberté que les premiers préfèrent ne pas avoir , ce qui dès lors témoigne de son caractère relatif et indique son caractère de groupe. En définitive , ce que préconisent réellement les partisans de la NPI , c'est un interventionnisme de type nouveau , ayant un contenu différent de celui du " conditionnement " industriel et possédant la capacité de se traduire par des effets spécifiques susceptibles de favoriser la constitution d'un nouveau capital industriel (I).

(I) - La fausse question du libéralisme a été bien vue par J.M. Pereira qui affirme que la nouvelle bourgeoisie portugaise a besoin d'une forte intervention de l'Etat mais , vu les conditions préalablement existantes, cet interventionnisme prend la forme de libéralisme . (cf. João Martins Pereira, Pensar Portugal hoje , op. cit. , p. 36). Ce caractère fallacieux du libéralisme n'empêche toutefois pas l'auteur d'appeler , avec insistance, la nouvelle bourgeoisie de " libérale ".

Notons que cet interventionnisme n'est pas uniquement constitué par le système des incitations institué par la Loi N° 3/72 , bien que ces incitations constituent déjà un vaste et important domaine d'intervention par la mobilisation des moyens fiscaux et financiers qu'elles impliquent. Le plan , lui-même, témoigne de l'intervention de l'Etat et constitue un moyen de définition et de mise en oeuvre de cette intervention. Malgré l'ambiguïté qui traverse son contenu , on ne peut ne pas penser que le plan joue globalement un rôle qui correspond objectivement aux intérêts des forces opposées à la politique économique traditionnelle. Par ailleurs , la destruction de la politique économique précédente , par son caractère systématique et coordonné , constitue une forme négative d'intervention de l'Etat qui , en l'occurrence , n'a pas une importance inférieure à l'intervention par des moyens positifs.

b)- <u>L'élimination du " conditionnement " industriel et la rupture du système de régulation.</u>

Le " conditionnement " industriel n'était pas <u>la</u> politique industrielle , comme le prétend F. do Amaral , mais , avec la protection douanière , il constituait un système cohérent qui assurait la régulation interne de l'économie à travers l'intervention de l'Etat. Avec son élimination , et avec le démantèlement des barrières de protection de l'extérieur qui lui est parallèle (I) , une rupture va surgir dans le système de régulation économique , posant au moins les deux questions suivantes :

-les nouveaux instruments de l'intervention de l'Etat qui viennent remplacer le " conditionnement " possèdent-ils la vocation et la capacité de régulation interne de l'économie ? et

- dans le cas d'une réponse négative à la question précédente , d'où (intérieur , extérieur) va être faite la régulation économique et comment ?

(I) - Le démantèlement sera décrit dans le point suivant. Pour le moment , retenons uniquement la logique d'ensemble qui préside au parallélisme entre ce démantèlement et l'élimination du " conditionnement " industriel.

Ne voulant pas anticiper sur les résultats de l'analyse suivante dans laquelle , après avoir abordé les rapports extérieurs , nous essaierons de trouver une réponse systématique à la deuxième question , nous allons nous borner à chercher ici une réponse à la première question formulée. Cette réponse implique , évidemment , la prise en considération du contenu , du type d'effets produits et du potentiel d'efficacité des nouveaux instruments d'intervention. Toutefois , cette analyse ne peut conduire à des résultats valables que si elle est faite en fonction de la nature de la dynamique qui est sous-jacente à la mise en place de ces instruments.

En fait , la nouvelle intervention de l'Etat s'inscrit dans un contexte d'accumulation propre , caractérisé par des données structurelles nouvelles et par une dynamique spécifique. Contrairement au contexte auquel se trouve associé (comme cause et comme résultat) le " conditionnement " industriel , le fonctionnement de l'économie et l'accumulation vont reposer dorénavant sur l'action spontanée des forces du marché, action qui est commandée par la concurrence sur le plan interne et par la compétitivité sur le plan externe. Dans ce nouveau contexte , l'accumulation va avoir besoin de l'intervention étatique , mais elle se déroule de manière doublement autonome par rapport à l' Etat.

D'une part , c'est le secteur privé , inséré dans le fonctionnement du marché , qui détermine et qui façonne cette intervention en fonction de ses besoins et il lui exige , en même temps , un degré de malléabilité élevé qui puisse lui permettre de s'adapter aux fluctuations de l'activité économique qui sont inhérentes aux vicissitudes du marché et de l'extraversion. L'action de l'Etat se trouve ainsi intégrée au fonctionnement du marché et elle possède une autonomie très réduite qui ne lui permet , en aucun cas , de mettre en cause les lois du marché. D'autre part , l'action de l'Etat , pouvant avoir une importance décisive à l'égard de la rentabilité de certains investissements , ne semble posséder ni la vocation ni la capacité de régulation globale et endogène de l'économie.

En fait , si l'on examine chacun des deux principaux instruments de la nouvelle intervention de l'Etat et les deux ensemble on s'aperçoit facilement de l'absence de cette vocation et de cette incapacité. Prenons le système des incitations fiscales et financières d'abord. La fonction de ces incitations est d'acheminer l'investissement vers certaines branches déterminées à travers la création de conditions d'une plus grande rentabilité aux investissements qui se portent sur ces branches. Elles vont ainsi avoir un impact sur les structures de la production dans la mesure où certaines activités vont se développer plus que d'autres (qui peuvent soit stagner , soit régresser , soit ne pas apparaître quand elles n'existent pas encore).

Toutefois , les besoins sociaux auxquels vont correspondre les structures de la production possèdent une structure et une nature telles que nous ne pouvons pas parler de régulation interne. Ces besoins sont aussi bien ceux exprimés sur le marché intérieur que ceux exprimés sur le marché extérieur. Toutefois , ces derniers prévalent sur les premiers , car ils possèdent une influence sur la configuration des structures de la production beaucoup plus grande qu'eux. Cette influence s'exerce au moins par les deux moyens suivants.

Directement , à travers leur manifestation par une demande (extérieure) élue comme prioritaire par les responsables de la politique économique portugaise ; le soutien de l'Etat va être fonction croissante de la correspondance entre l'investissement et cette demande.

Indirectement , dans la mesure où les entreprises tournées vers l'extérieur , à partir du moment où elles possèdent une capacité de production installée , vont essayer d'exploiter aussi les potentialités du marché intérieur renforçant un besoin pré-existant ou suscitant un besoin nouveau , lequel rétroagit sur les structures de la production ; notons que l'effet de démonstration peut renforcer ce dernier besoin (I).

(I) - Selon Silva Lopes, la diffusion des idées , des moeurs et des aspirations des pays européens avancés se trouve parmi les effets " sociologiques " (sic) de l'intégration extérieure de l'économie portugaise (cf. José da Silva Lopes, A integraçâo

(v. suite , p. suivante)

La structure du besoin social est ainsi hétérogène et elle présente une hiérarchie où le besoin social " interne " a tendance à avoir une place secondaire et subordonnée. La configuration de cette structure échappe très largement aux centres de décision nationaux et elle leur échappe d'autant plus que le rôle de l' " Etat - client " ou celui de la demande créée par l' Etat à travers la politique sociale ne semblent pas être significatifs. L'articulation et l'ajustement se font ainsi entre des structures de la production qui ont tendance à se spécialiser et un besoin social où la composante dominante (en termes stratégiques ; elle peut être minoritaire) est d'origine extérieure.

Dans une telle situation on ne peut pas parler de régulation interne et le système des incitations de l'Etat sert à assurer cet ajustement qui ne constitue pas une régulation endogène . Le système économique se trouve lui-même désarticulé sur le plan interne et la notion même de régulation doit être redéfinie en fonction de cette situation. Notons , par ailleurs , que l'ajustement en question présente un caractère assez unilatéral : il est beaucoup plus l'ajustement des structures de la production aux structures du besoin social que l'inverse, ce qui confère dès lors à la notion de régulation un caractère assez particulier.

Demandons-nous maintenant quel rôle revient dans ce contexte à la planification . Une partie de ce que le plan peut être et de ce qu'il ne peut pas être a déjà été abordée ; nous nous bornerons ici à rappeler ces fonctions et à les réexaminer dans le contexte que nous venons de caractériser . Le plan portugais que l'on connaît à travers le P.I. , le IIIème et le IV ème Plans ne peut pas et n'a pas la vocation d'orienter l'économie pour les raisons suivantes , tout du moins.

I.- L'investissement encadré par le plan reste limité à une partie de l'investissement global , ayant tendance à se

---

(suite de la note (I) , p. précéd.)
econômica europeia : implicaçôes sociais em Portugal , Análise Social , Nº 7-8 , I964 , p. 787).

fixer autour des 70% dans le P.I. et dans le IIIème Plan (I) les projections globales étant assez aléatoires et concernant un horizon très limité (2) .

2.- Le plan privilégie énormément l'industrie et sous-estime à outrance l'agriculture , ce qui lui donne un caractère restreint et sélectif au point de vue social.

3.-Il ne donne pas une synthèse des intérêts contradictoires et ne constitue pas un lieu de concertation , sauf peut-être au niveau de chacun des groupes qui s'expriment à travers lui. Au contraire , le plan portugais reste un amalgame , exprimant les intérêts contradictoires des principales forces économiques et sociales ayant accès à lui.

4.- Le plan ne peut ainsi constituer un facteur de cohérence globale et de stabilisation car , non seulement il reste limité dans son champ , mais il reste aussi fragile dans sa structure. Dans ces conditions , il ne peut pas être conçu comme une procédure de régulation de l'économie.

Ne servant pas à orienter l'économie et ne constituant pas une procédure sociale de régulation , à quoi sert alors le plan portugais ? Tout d'abord , on doit noter que l'ensemble des fonctions exercées par le plan portugais de la période en question nous semble trop complexe pour qu'on puisse avoir la prétention naïve de donner une réponse complète à la question précé-

---

(I) - Rappelons que le IVème Plan présente uniquement la prévision de l'investissement global . Le fait que les programmes d'exécution annuels n'aient pas fait l'objet de publication nous empêche de connaître l'importance relative de l'investissement expressément prévu dans le plan.

(2) - L'incertitude qui pèse sur les prévisions du plan dans le contexte d'extraversion délibérément choisi par le planificateur portugais est tellement grande et manifeste que le IVème Plan même affirme que le taux de croissance qu'il prévoit doit être entendu comme le " point moyen d'un intervalle , pouvant connaître des oscillations soit dans un sens , soit dans l'autre. Ce que l'on choisit , ajoute-t-on , c'est un certain type de politique économique et un ensemble déterminé d'objectifs dont l'expression numérique peut subir quelques oscillations entre la prévision et la réalisation"(IV Plano , p. 54). Souligné par nous .

dente en peu de lignes et en l'absence d'une étude spécifique de ce problème ; ces fonctions se trouvent intimement liées aux données globales de la conjoncture du plan et l'analyse systématique de ces données ne pourra être faite qu'à travers plusieurs contributions s'inspirant de disciplines scientifiques différentes. Les deux idées suivantes , découlant directement de l'analyse que nous avons faite des trois plans précédents , peuvent toutefois nous permettre de comprendre une partie de ces fonctions.

Premièrement , si l'on considère , d'une part , que l'une des caractéristiques de l'économie portugaise est de ne pas avoir été étudiée , d'autre part , que toute tentative de changement global de la politique précédente pouvait être vouée à l'échec en l'absence d'une connaissance minimum des données de la situation de départ , le plan présente à cet égard un intérêt évident du point de vue des candidats à ce changement car il figure encore aujourd'hui parmi les documents les plus complets sur la période en question.

Deuxièmement , si l'on considère que la première condition de tout changement est le bouleversement et la déstabilisation de la situation présente , le plan semble avoir joué un rôle incontestablement utile dans le sens de la rupture nécessaire au changement. C'est , en effet , essentiellement à travers lui que se sont exprimées les forces porteuses de ce changement et le désarroi provoqué au sein du régime échapperait difficilement à l'observateur le plus hostile à l'idée de la lutte des classes. Au lieu d'être un facteur d'ordre et d'harmonie, on peut dire ainsi que le plan a constitué un excellent moyen de déstabilisation et de désordre actionné par les forces modernisantes et tournées vers l'extérieur contre les forces traditionnelles et " nationalistes ". Notons que le plan , malgré ses ambiguïtés , indique clairement le chemin de l'internationalisation et doit être considéré comme l'un de ses principaux instruments.

Ces fonctions ne suggèrent évidemment pas l'idée de régulation , mais précisément le contraire : le plan fonctionne dans le sens de la rupture des procédures sociales de régulation en place , il fonctionne comme un facteur de perturbation, de rupture institutionnelle et de crise (I). Il s'inscrit ainsi dans une logique qui est commune au système des incitations de l'Etat déjà abordé , mais , logiquement , il remplit des fonctions spécifiques. L'absence de capacité interne de régulation semble constituer un des éléments de cette logique ; c'est cette absence qu'indiquent en tout cas les deux instruments précédents de l'intervention de l'Etat. Dans la mesure où ils constituent les principaux éléments du nouvel interventionnisme , on a le droit de penser que l'intervention de l'Etat ne présente pas la vocation et ne possède pas la capacité de régulation économique.

(I) - La notion de crise au Portugal sera précisée dans le dernier point de ce chapitre. En face de ces fonctions du plan , on peut penser que sa nécessité se trouverait atténuée ou pourrait disparaître complètement si l'information qu'il procure était assurée par des organismes spécialisés et si le pouvoir de décision interne se trouvait déjà aux mains de ceux qui ressentent actuellement le besoin de s'exprimer et d'exercer leur pouvoir à travers le plan .

5.4. - La formalisation de l'intégration extérieure : de l'adhésion à l'AELE (I959) à l'accord de I972 avec la CEE.

Nous venons de voir que la politique économique portugaise , à partir du début des années I960 , privilégie de plus en plus l'intégration extérieure au point d'en faire la stratégie prédominante , aux dépens du développement du marché intérieur et contrairement aux deux stratégies qui ont marqué les périodes précédentes , lesquelles , chacune à sa manière , reposaient sur les forces et les potentialités de ce dernier marché . Les trois Plans de Développement (P.I. , IIIème et IVème Plans) adoptés entre cette date et l'année I974 reflètent bien, globalement , cette option de fond , l'expression la plus achevée de la politique d'internationalisation étant la N.P.I. . Il importe d'examiner maintenant les modalités institutionnelles de cette internationalisation et c'est à cet examen que va être consacré l'ensemble de ce point (5.4.) .

Nous allons examiner ici les deux grandes " solutions " institutionnelles de l'intégration extérieure adoptées par le Portugal jusqu'à I974 : l'adhésion à l'AELE en I959 et l'accord commercial de I972 avec la CEE . On s'aperçoit immédiatement que la première date mentionnée précède d'environ cinq années les premières grandes modifications de la politique économique intérieure dans le sens de l'internationalisation (P.I. et début de la dernière phase du " conditionnement " industriel) et on peut dès lors penser que l'adhésion à l'AELE constitue le premier grand pas sur la voie de cette internationalisation et , dans cet ordre d'idées , un important antécédent de la stratégie d'extraversion qui allait se constituer par la suite . En fait , si cette dernière idée ne se trouve pas loin de la vérité , comme nous allons le voir , l'adhésion à l'AELE possède toutefois une signification beaucoup plus complexe que l'on ne saurait ignorer sous peine de faire une interprétation simpliste et partielle de la politique économique portugaise de la période en question .

En réalité , le problème de la position à prendre devant le mouvement d'internationalisation des marchés qui traverse l'Europe occidentale dès la deuxième moitié des années I950 , surgit à un moment où , sur le plan interne , aussi bien la conscience collective que la conscience des groupes " modernisants " n'étaient pas préparées à l'internationalisation et l'excluaient même dans une très large mesure . Le " nationalisme " était l'apanage de la stratégie de l'alliance agraire-industrielle mise en oeuvre dès le début de la dictature et se trouvant solidement incrustée dans le tissu social et économique portugais à cette époque , et la politique de développement qui culmine dans le IIème Plan et qui marque les années I950 au Portugal présentait précisément une grave lacune du côté des rapports extérieurs , lesquels restaient quasi totalement indéfinis dans le contexte de cette politique . Les deux grandes stratégies apparues jusqu'alors ne trouvaient donc pas dans l'intégration extérieure les éléments principaux de leur cohérence et de leur fonctionnement ; au contraire , au-delà de leurs différences , radicales sur certains points fondamentaux , ces deux stratégies présentaient aussi d'importants points communs : le marché intérieur comme espace économique prédominant et l'autonomie de l'accumulation comme condition impérative de toute évolution .

Dans ce contexte , l'internationalisation allait naturellement apparaître beaucoup plus comme une contrainte extérieure que comme un choix interne découlant d'une nécessité consciente déjà ressentie avant . La " position à prendre " va être ainsi envisagée dans une optique essentiellement négative , comme la manière de ne pas rester en dehors d'un processus dont l'initiative échappe au Portugal et dont les fonctions ne correspondent pas rigoureusement aux intérêts portugais . L'adhésion à l'AELE correspond à ce stade de la politique économique portugaise et elle constitue la solution possible du " mal nécessaire " de l'internationalisation . L'indéfinition qui va caractériser globalement ses fonctions reflète bien le contexte contradictoire où cette adhésion va avoir lieu .

Par contre , l'accord de I972 avec la CEE constitue l'aboutissement d'un long processus de mûrissement interne de la conscience de l'internationalisation et il reflète des options concrètes et cohérentes . Il s'inscrit rigoureusement dans le cadre de la stratégie d'extraversion qui se constitue à partir du P.I. et il correspond de manière très nette à la logique de la N.P.I. . Ses fonctions sont donc bien précises , bien nécessaires et il serait trop simple de considérer cet accord comme la simple version des années I970 de l'intégration extérieure , comme s'il y avait eu une évolution linéaire entre la " solution " de I959 et la " solution " de I972 (I) . Bien entendu , tout ne va pas pour le mieux sur la voie de l'intégration à l' Europe en I972 . Nous avons déjà vu que , en cette année précisément , les tendances prédominantes de la politique économique ont connu une inflexion qui a conduit la N.P.I. à l'impasse . Toutefois , cette inflexion ne signifie pas une remise en cause de la stratégie d'internationalisation en tant que telle et l' accord de I972 avec la CEE , bien que reflétant cette impasse , présente clairement une vocation de " solution " tendancielle à long terme .

Nous allons consacrer les deux premiers points à l'analyse des conditions de l'adhésion à l'AELE (5.4.I.) et du statut du Portugal au sein de cette association (5.4.2.) . Dans les deux points suivants nous examinerons les conditions internes directement liées à l'accord avec la CEE (5.4.3.) et nous aborderons le contenu de cet accord (5.4.4.). L'analyse des effets de l'intégration extérieure formalisée à travers ces deux traités sera faite dans le dernier point de ce chapitre , dans lequel nous essaierons de dresser un bilan global , empirique et théorique , de la stratégie présentée à travers les points précédents .

(I) - Position qui est soutenue notamment par C.R. Fernandes et P. Alvares , Portugal e o Mercado Comum , Moraes Editores , Lisboa , I972 , IIème Partie , Chapitre II (significativement intitulé " Continuité de la position du Portugal face à l'intégration économique européenne ") .

5.4.I. - Le contexte et les raisons de l'adhésion du Portugal à l'A.E.L.E .

A) - De la nécessité de l'internationalisation au choix d'une voie .

La participation du Portugal au mouvement d'internationalisation des marchés (I) qui traverse l'Europe occidentale dans les années I950 et qui se traduit notamment par la formation de la CEE en I957 et de l'AELE en I959 , a posé de multiples problèmes aux responsables de la politique économique portugaise . En fait , le Portugal vivait depuis le début des années I930 dans une situation de relative autarcie à la fois voulue et provoquée par la crise de I929 . Possédant une économie non développée dans un petit territoire métropolitain , mais bénéficiant d'un vaste empire colonial , le Portugal dispose apparemment d'un espace économique propre suffisamment large pour asseoir un processus de développement . Toutefois , son commerce extérieur se fait de façon prédominante avec les pays de l'Europe occidentale , comme on peut le voir dans le Tableau 45 . Dès lors , le Portugal ne peut pas rester indifférent à l'évolution des rapports commerciaux entre les autres pays de cette région ,

---

(I) - Nous distinguerons , avec Destanne de Bernis , l'internationalisation des marchés de l'intégration économique proprement dite en fonction de l'existence (dernier cas) ou de l'inexistence (premier cas) de procédures sociales de régulation communes aux divers espaces , activités ou groupes concernés :
" Des espaces , des activités , des groupes sont intégrés lorsqu'ils sont soumis aux mêmes procédures sociales de régulation";
" Nous parlerons au contraire d'internationalisation des marchés (sic) pour désigner toutes les décisions tendant à élargir , soit secteur par secteur , soit de manière générale , des marchés et à les faire fonctionner mieux en homogénéisant les règles institutionnelles qui s'appliquent à eux , chacun des espaces nationaux gardant cependant ses propres procédures de régulation sous réserve de ne pas violer les lois contractuelles du
(v. suite , page suivante)

Tableau 45.

Structure géographique du commerce extérieur métropolitain (I959 ; %)

Régions	Importations	Exportations
ETRANGER	86	7I,3
Europe occidentale	65	43,3
C.E.E.	3I	22,7
A.E.L.E	20,8	I7,6
Autres pays de l'Europe occidentale	I3,2	3
OUTRE-MER	I4	28,7

Source : Alberto Pinheiro Xavier, Portugal e a integraçâo económica europeia, Livraria Almedina , Coimbra , I970 , p. 5I.

car son économie fait partie de l'espace économique qu'elle constitue et tout changement qui y est intervenu va se répercuter nécessairement sur l'économie portugaise . Mais , d'autre part , s'insérer dans cette évolution implique inévitablement l'acceptation de ses coûts et de ses conséquences , le problème consistant alors en la définition d'une forme d'insertion qui minimise les coûts et maximise les avantages . Considérant toutefois qu'il ne peut pas y avoir , à terme au moins , de politique extérieure indépendante de la politique interne , les autorités portugaises vont devoir choisir une modalité d'intégration compatible avec les options internes de la politique économique et,

---

(suite de la note (I) , p. précéd.)
marché commun "(G.Destanne de Bernis, Relations économiques internationales,Dalloz, Paris, I977, pp.77I et 773). Ainsi, et sauf indication contraire, nous employons ici l'expression " intégration économique " dans un sens purement descriptif .

en même temps , redéfinir la politique économique interne en fonction de l'intégration . Dans tous les cas , la doctrine et la pratique économiques de l'Etat vont devoir connaître des modifications .

Le phénomène de l'internationalisation des marchés en Europe vient ainsi poser des problèmes graves à l'économie portugaise , exigeant des choix difficiles et déterminants de l'évolution future de cette économie . C'est bien ce dont témoignent les termes employés par le rapporteur de l'avis de la Chambre Corporative sur l'adhésion du Portugal à l'A.E.L.E. (F. Pereira de Moura) . Cette adhésion , affirme cette Chambre , " présente des implications tellement nombreuses et tellement graves pour l'économie et pour toute la vie du pays (que) nous avons été rarement confrontés , au cours des dernières décennies de notre histoire , à des situations aussi décisives et ceci aussi bien au plan interne qu'extérieur " . Faisant allusion aux activités de production " quant à leurs perspectives de progrès ou d'élimination , on ne trouve une décision équivalente à celle que le pays doit prendre en ce moment qu'en reculant un siècle et demi dans l'histoire de l'économie portugaise "(I) .

La nécessité de participer à ce mouvement européen , malgré la difficulté de faire les choix correspondant à cette participation , va ainsi s'imposer et elle va impliquer un changement des valeurs dominantes au Portugal et de la politique économique qui les exprime . Le Portugal , rappelle-t-on , a vécu jusqu'ici à l'écart des mouvements d'évolution connus par l'Europe pour des raisons de " géographie " (sic) et " aussi de cohérence par rapport à une certaine vocation historique et culturelle " . Toutefois , " le rapprochement entre les peuples qui caractérise de plus en plus la structuration de la communau-

---

(I) - Parecer da Câmara Corporativa sobre a Convenção que instituí a Associação Europeia de Comércio Livre (du I2 Avril I960) in Portugal e a cooperação económica europeia , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I960 , pp. 49 - 50 .

rait " qu'on peut expliquer l'option prise pour le groupe le moins exigeant en termes de transformations et de prises de position irréversibles " (I) . L'option AELE signifierait ainsi , aux yeux de l'auteur , le maintien de l' " espoir que l'idée européenne n'aille pas jusqu'au bout " (2) . C'est-à-dire , en somme , la voie de l'internationalisation choisie par le Portugal était paradoxalement un pari à la non internationalisation.

L'hypothèse CEE étant ainsi pratiquement exclue dès le début , on a toutefois invoqué un certain nombre de raisons pragmatiques et positives pour la " préférence " pour l'AELE . Tout d'abord , il y a chez les dirigeants portugais la préoccupation d'éviter les discriminations commerciales qui auraient eu lieu si le Portugal n'avait pas choisi une voie d'insertion dans le mouvement européen d'internationalisation ; c'est pourquoi , tout en regrettant la formation de deux " blocs " dans une Europe qui devrait , dans l'optique des dirigeants portugais , rester totalement unie , l'économie portugaise va devoir s'aligner sur l'un de ces " blocs " (3). On pense , ensuite , que la solution la moins défavorable au Portugal , compte tenu de la faiblesse de son pouvoir contractuel (bargaining power) (4) , est d'adhérer dès le début car , en tant que co-fondateur, sa position sera plus forte (moins faible, plus exactement)(5).

(I) - F. Pereira de Moura, Por onde vai a economia portuguesa ?, op.cit. , p.243 .

(2) - F. Pereira de Moura , op. cit. , p. 39 .

(3) - Cf. Parecer da Câmara Corporativa,op.cit., pp. 52 et 94 .

(4) - Faiblesse qui découle essentiellement, selon A.P. Xavier, de : I/- une importance réduite des exportations portugaises dans le commerce extérieur des autres pays européens (bien qu' elles représentent un pourcentage élevé du produit national portugais) ; 2/-une faible importance qualitative des exportations portugaises pour les pays acheteurs (cf. A.P.Xavier , op. cit. p. I08).

(5) - Cf. Parecer da Câmara Corporativa , op.cit., p.94. Cf. aussi les propos tenus par Correia de Oliveira en I960 (alors Secrétaire d'Etat au Commerce)cités par José da Silva Lopes , Aspectos recentes da cooperaçâo comercial à escala de toda a Europa ocidental ,Colóquio sobre a posiçâo de Portugal perante a

(voir suite , p. suivante)

On estime , d'autre part , que , au point de vue commercial , le Portugal peut tirer davantage de profit de la participation à l' AELE qu'à la CEE pour deux raisons au moins : d'un côté , la concurrence aux produits portugais est moins forte dans l' AELE que dans la CEE (I) ; d'un autre côté , la composition du commerce extérieur portugais montre que les exportations de produits industriels sont plus importantes en direction de l' AELE que de la CEE . Or , si l'on considère que les restrictions aux importations de matières-premières sont relativement faibles et ont encore tendance à diminuer , et que les produits agricoles n'entrent pas dans les accords de libéralisation des échanges , " on peut conclure , affirme la Chambre Corporative , que , même au point du vue commercial (2) , il serait plus défavorable au Portugal d'être exclu de la Petite Zone que du Marché Commun " (3) .

D'autres avantages sont encore envisagés avec l'entrée à l' AELE . Ainsi , et dans la mesure où la formation de cette association est conçue dès le départ par les pays membres à la fois comme un moyen d'éviter ou de compenser la discrimination commerciale créée par la formation de la CEE et comme un instrument de rapprochement collectif (des pays de l' AELE) de cette communauté (4) , on estime que le Portugal aura beaucoup plus à gagner d'un futur accord avec la CEE commun à tous les pays de l' AELE que d'un accord bilatéral , ceci en raison de sa faiblesse commerciale et de celle du pouvoir con-

---

(suite de la note (5) , p. précéd.)
cooperaçâo das economias europeias , AIP , Lisboa, I960 , p.73 .
(I) - Cf. Correia de Oliveira, cité par J. da Silva Lopes, op. cit. , p.73 .
(2) - Curieuse formulation qui tend à faire croire que la position du Portugal est surtout d'inspiration philosophique et que le commerce n'est plus qu'un mal nécessaire .
(3) - Parecer da Câmara Corporativa , op. cit., pp. 94-95 .
(4) - Cf. sur ce point , A. Pinheiro Xavier , op. cit. , pp. I22-I23 .

tractuel qui en résulte (I) .

On invoque , enfin , l'argument négatif selon lequel l'adhésion à l' AELE serait une manière d'éviter l'adhésion à la CEE . Selon le Secrétaire d'Etat au Commerce , Correia de Oliveira , si le Portugal était obligé d'accepter un rapprochement du niveau des salaires portugais de celui des pays de la CEE et une harmonisation des politiques sociale et fiscale (conditions à respecter dans le cas de l'adhésion à cette communauté selon son projet initial) cela se traduirait dans bien des cas par l' " impossibilité de poursuivre la production " (2) . C'est-à-dire , le Portugal , compte tenu de ses structures et de sa politique économique et sociale , ne peut pas se proposer d'adhérer à la CEE . Encore faut-il voir dans quelle mesure la solution AELE peut être compatible avec ces structures et cette politique et avec la volonté de les faire évoluer .

B)- <u>La situation de l'économie portugaise et les conditions de l'adhésion</u> .

En fait , la décision des autorités portugaises d'adhérer à l' AELE n'a été rendue définitive qu'à partir du moment où il a été possible de sauvegarder au sein de cette association les intérêts spécifiques du Portugal en fonction de l'inégalité de sa situation économique par rapport aux autres pays de l'association (3) . Sur ce point aussi l'alternative AELE se présentait plus favorable , car il ne s'avérait pas possible de bénéficier d'un statut privilégié au sein de la CEE . En réalité , les autorités portugaises avaient conscience des conséquences néfastes qu'entraînerait pour l'économie portugaise une libéralisation pure et simple des échanges ; la réalité économi-

---

(I) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , p.I23 .
(2) - Correia de Oliveira , cité par J. da Silva Lopes , op.cit. p. 73 .
(3) - Cf. A.P. Xavier , op. cit. , pp. I20-I2I .

que portugaise présentait des indices d'une telle faiblesse à côté de ceux des autres pays de l' AELE qu'il n'était pas possible d'accepter les mêmes règles pour ses échanges extérieurs .

On peut comprendre facilement la gravité de la situation pour les dirigeants portugais si l'on considère que tout ce que l'idéologie dominante avait proclamé jusqu'alors comme indice de la supériorité de la société portugaise (cf. Chapitre I en particulier) devient subitement un signe d'infériorité et se transforme en l'objet même d'un problème spécifique . Le " retard " de l'économie portugaise surgit alors à l'ordre du jour et il va être systématiquement invoqué par les négociateurs portugais pour justifier l'obtention d'un statut spécial pour le Portugal au sein de l' AELE (I) .

Ce " retard " , qui se révélerait , en fait , un phénomène bien plus complexe dans le cadre d'une analyse plus rigoureuse (cf. Annexe), est mesuré par Costa André à travers sept critères dont nous rappellerons les plus importants . Le problème du chômage est plus grave au Portugal que dans les autres pays de l' AELE (2ème critère) ; la productivité et le revenu par habitant (3ème critère) sont plus faibles (4,5 fois inférieurs à la moyenne de l' AELE en I957) ; la structure productive (4ème critère) révèle un poids trop important du secteur primaire , un poids insignifiant de la production industrielle portugaise dans l'ensemble de l' AELE et une importance trop grande de certains secteurs de moindre importance au niveau de l'ensemble de l'association (cas des industries du cuir, du bois et des meubles) ; les conditions de vie moyennes de la population portugaise (5ème critère) sont très inférieures à celles des autres pays , notamment au niveau de l'alimentation et

---

(I) - Notons que l'idée de " retard " implique l'existence d'objectifs économiques communs entre le Portugal et les autres pays de l'Europe occidentale , ce qui est tout à fait nouveau dans le contexte de la doctrine de l'Etat portugais construit par Salazar .

du logement (I) . En guise de synthèse sur la situation économique portugaise , la Chambre Corporative dresse le tableau suivant : " une dimension et une importance réduites , des conditions générales d'un retard , des déséquilibres régionaux et sectoriaux , débilité et caractère obsolète des structures productives , des déficiences dans la préparation humaine et dans la mentalité économique " (2) .

Ce tableau révèle ainsi une situation spécifique au sein de l'association et suggère la nécessité d'une solution particulière . Dans ce sens , pour le Portugal , bien que le " leitmotiv " de la formation de l' AELE soit la liberté du commerce selon les principes de la théorie de l'avantage comparatif d'après lesquels cette liberté assurerait l'harmonie universelle et procurerait les plus grands bénéfices à chacun des co-échangistes , ce dont il va s'agir avec l' " ouverture " de son économie , paradoxalement mais de façon réaliste , c'est de la protection de ses principales activités , déjà existantes ou encore à créer . " Il ne semble pas concevable , estime la Chambre Corporative , qu'une structure arriérée comme l'est encore celle de l'économie portugaise , puisse se développer dans des conditions qui excluent le protectionnisme ouvert de nos activités productives " (3) .

(I) - Cf. J. L. da Costa André , Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre , Gabinete de Investigações Económicas do ISCEF , Lisboa , 1960, pp.28-36 . Sur l' "infériorité " de l'économie portugaise appréhendée au moment et à propos de l'adhésion à l'AELE , cf. aussi J. da Silva Lopes , op.cit. , pp.65--66 . Rappelons que nous avons caractérisé la situation de l'économie portugaise à cette époque en termes de blocage des forces productives et des structures sociales (cf. Annexe), auquel se trouve lié , comme effet et cause, un blocage institutionnel (cf. notamment Chapitres II et III).

(2) - Parecer da Câmara Corporativa, op. cit. ,p.89 .

(3) - Parecer da Câmara Corporativa , op. cit. , p.55. La modalité d'intégration revendiquée par le Portugal va ainsi dans le sens de la conception d'H.Bourguinat pour qui , pour intégrer " il sera nécessaire , non pas de supprimer toute discrimina-

(voir suite , p. suivante)

Répondant à sa propre question de savoir si , respectant les normes de la théorie pure du commerce international , le Portugal doit renoncer à la création des industries pour lesquelles il ne dispose pas dans l'immédiat d'un marché vaste , de dirigeants industriels expérimentés et connaisseurs de la branche , de techniciens compétents , d'ouvriers qualifiés , de matière-première , d'énergie et de transports équivalents à ceux des entreprises étrangères concurrentes , c'est-à-dire , pour lesquelles le pays ne dispose pas d'un avantage comparatif " court " (ou " à court terme") selon la terminologie de Maurice Byé (I) , cette Chambre affirme : " on pourrait répondre , sans hésiter , affirmativement si l'histoire n'était pas là pour nous montrer que les industries similaires étrangères (aujourd'hui) prospères et avancées ont affronté d'identiques conditions adverses à leurs débuts , et elles ont progressé précisément dans la mesure où elles ont su accumuler des aptitudes , préparant des dirigeants , des techniciens et des ouvriers , structurant leurs approvisionnements en moyens de production , conquérant et créant le marché pour l'écoulement de leurs produits " (2) .

On ne se laisse donc pas tromper sur les " vertus " de la spécialisation économique dans le cadre de la division internationale du travail régie par la théorie classique et néo-classique du commerce international et on va demander expressément la sauvegarde des intérêts de développement des activités portugaises , lesquels ne se montrent pas compatibles avec la pratique du libre-échange . Les négociateurs portugais semblent

---

(suite de la note (3) , p. précéd.)
tion , mais d'en créer , en prévoyant des régimes d'exceptions, des protections particulières au profit des nations qui manifestent le plus grand retard " . Cité par Destanne de Bernis , Relations économiques internationales , op.cit. , p.763 .

(I) - Cf. Maurice Byé , Relations économiques internationales , Dalloz, Paris , I97I , p.I9I ; cf. aussi Destanne de Bernis , op. cit. , p.I88 en particulier .

(2) - Parecer da Câmara Corporativa , op.cit. , pp.99-I00 . Cf. sur l'avantage naturel et l'avantage acquis , Destanne de Bernis , op. cit. , p.254 en particulier .

ainsi manifester une " préférence nationale de structures " (J. Weiller) (I) , impliquant la mise en place d'un système de protection des industries portugaises réputées nécessaires à la croissance et au développement du pays . Comme l'affirme un texte officiel de I957 (et constituant l'un des principaux documents de politique économique , où s'expriment généralement les positions dominantes au sein du régime) , une " conception purement arithmétique " (sic) de la réciprocité dans les échanges ne pourrait pas être acceptée par le Portugal ; une réciprocité réelle " n'existera en fait que si l'on prend en considération les différences dans les degrés de développement de chacune des économies qui composent la zone " (2) .

La position portugaise semble ainsi tout à fait réaliste car , comme l'écrit Destanne de Bernis , dans le domaine des relations économiques internationales , " la liberté a toujours coïncidé avec l'enrichissement des plus forts " (3) . Pour pouvoir " préférer " (Weiller) et " construire " (F.Perroux) (4) selon les intérêts de son propre développement il faut que la politique commerciale soit conçue globalement comme un " instrument de la politique générale de développement planifié " (5) , ce qui revient à dire que la première ne peut pas être érigée en objectif prioritaire de la politique économique (même pour corriger ce qui est défavorable dans l'avantage comparatif) mais , au contraire , doit être subordonnée au plan de développement interne . Nous allons voir dans le point suivant (5.4.2.) comment cette " préférence " se traduit par une protection à l' industrie portugaise dans le cadre de l'AELE .

(I) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 556-560 .

(2) - Proposta de Autorizaçâo de Receitas e Despesas para I958 , cité par A.P. Xavier , op. cit. , p. I2I .

(3) - Destanne de Bernis , op.cit. , p.298 .

(4) - Cf. Destanne de Bernis , ibidem , p.274 .

(5) - Ibidem , p.555 .

5.4.2. - Le statut du Portugal au sein de l' A.E.L.E. .

On peut distinguer deux aspects principaux dans le statut du Portugal au sein de l' AELE : le régime de l' adhésion qui concerne tous les pays (cf. ci-après A)-) et le régime spécial applicable uniquement au Portugal (cf. B)-) .

A) - Aspects généraux .

L'un des points les plus discutés au Portugal au cours de la préparation de l'adhésion à l' AELE a été l' impact de cette adhésion sur les rapports entre le Portugal et ses colonies . L'économie portugaise vivait à l'ombre de l'Acte Colonial dès I930 (I) , ce qui lui donnait d'importantes prérogatives commerciales auxquelles elle ne voulait pas renoncer . Ainsi , l'exclusion des territoires non européens dont les pays de l' AELE assurent les rapports extérieurs qui a fini par s'imposer dans la Convention de Stockholm (et concernant essentiellement les colonies anglaises et les colonies portugaises) vient dans le sens des intérêts portugais . Comme l'affirme le texte officiel de I957 déjà cité , le Portugal " ne peut pas renoncer à la préférence dont il bénéficie dans la consommation de l'outre-mer " et , d'autre part , " on pense aussi que la préférence accordée par la métropole aux produits de l'outre-mer est essentielle pour son développement " (2) . Ce dernier point a nettement été introduit comme précaution de style afin de montrer la légitimité (pour le Portugal) de ces rapports privilégiés , car il joue un rôle tout à fait négligeable au niveau de

---

(I) - Modifié , certes , plusieurs fois (I935, I945 et I95I) mais configurant une structure des rapports économiques entre la métropole et les colonies qui se maintient inchangée pour l' essentiel .

(2) - Proposta de Autorizaçâo de Receitas e Despesas para I958 , cité par J. L. da Costa André , op.cit. , p. 23 .

l'ensemble du " dossier " de l'adhésion . Le premier , par contre , apparaît constamment dans les préoccupations des responsables , non seulement au niveau de l'Etat mais aussi des instances du secteur privé , ce qui est significatif de son importance réelle .

Ainsi , pour la Chambre Corporative , le besoin de continuer à bénéficier d'une " chasse gardée " aurait été à l'origine de l'exclusion dès le début de l'alternative CEE et , d'autre part , " l'immensité des espaces et des ressources à exploiter " (sic) constituerait précisément l'un des principaux atouts dont le Portugal bénéficie dans ce contexte (de l'internationalisation) où " la réorganisation profonde , drastique , ferme et accélérée de notre structure est une condition de vie ou de mort pour le pays " (I). Pour le secteur privé , d'autre part , qui organise en I960 un colloque pour discuter les problèmes de l'intégration , l' " unité économique de la métropole et de l'outre-mer " (sic) est considérée plus nécessaire que jamais et constitue précisément l'un des thèmes dominants dans les débats (2) .

Un deuxième aspect qui favorise nettement le Portugal est la classification adoptée par l' AELE pour distinguer les produits industriels des produits agricoles et dont l'importance est évidente si l'on considère que les derniers ne font pas partie des accords . Il s'agit , comme l'écrit A.P. Xavier , d'une distinction " purement empirique , n'obéissant à aucun critère économique rigoureux " et d'après laquelle une partie des produits de l'exportation portugaise , " techniquement susceptibles d'être rangés parmi les produits primaires " (3) , vont être toutefois admis au régime de libre-échange de l'association au titre de produits industriels , pouvant ainsi entrer

---

(I) - Parecer da Câmara Corporativa , op.cit. , pp. 89 et I02 .

(2) - Colôquio sobre a posiçâo de Portugal perante a cooperaçâo das economias europeias , Conclusôes , Lisboa, I960 , p.3 .

(3) - A.P. Xavier , op.cit. , p.I33 .

dans les pays de l'association sans payer de droits . Ce sont les cas notamment des conserves de poisson , du liège brut et oeuvré , des résineux , du bois et des minerais , (l'ensemble de ces produits représentant , en I962 , environ 34% des exportations totales portugaises) et encore du concentré de tomate . De tous les produits primaires exportés par le Portugal en quantité appréciable , uniquement les fruits et le vin sont exclus de ce régime (ce dernier produit représentant 7,4% du total des exportations en I962) (I) .

En ce qui concerne l'élimination des obstacles au commerce proprement dit (régime général) , le Portugal , comme les autres pays de l'association , se voit obligé d'abandonner aussi bien la protection à caractère économique que toutes les pratiques qui , n'ayant pas une fin directement économique , se traduisent toutefois en pratique par une protection aux activités nationales . Ces dernières concernent notamment des droits fiscaux dont la finalité est de procurer des recettes à l'Etat (2) (à éliminer avant I965) et des impôts intérieurs qui peuvent avoir un effet protecteur (à éliminer avant I962) . Il s'agit ici , en fait , d'une obligation assez lourde pour l'économie financière de l'Etat portugais car , de tous les pays de l' AELE , le Portugal est celui où les recettes douanières de caractère fiscal (financier) représentent le pourcentage le plus élevé dans les recettes publiques totales et celui qui frappe d'un tel impôt le plus grand nombre de produits (3) .

Quant aux pratiques d'effet protectionniste et dont la finalité est directement économique , il s'agit notamment du

---

(I) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , p.I34 .
(2) - Cf. Sur les droits de douane d'après leur fin et notamment sur la distinction entre l'impôt " financier " et l'impôt " économique " , Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 493-494.
(3) - En I962 , I6% des importations portugaises provenant des pays de l' AELE étaient frappées par cet impôt (cf. A.P. Xavier , op.cit. , p.I39 . Sur ce point , cf. aussi , p.I38) .

" drawback " , bien que la règle adoptée par l' AELE à cet égard soit relativement souple et finisse par permettre la poursuite de cette pratique au moins jusqu'en I970 (I) . Cette liberté a une importance considérable pour l'économie portugaise dans la mesure où le " drawback " est pratiqué au Portugal pour deux produits d'exportation qui représentent à eux seuls un quart environ des exportations totales du pays : le textile et les conserves de poisson (2) .

Il s'agit aussi des contingents d'importation (à éliminer avant I966) , mais il est peu probable que cette restriction puisse avoir un effet négatif important sur l'économie portugaise dans la mesure où les quotas adoptés au Portugal sont assez larges et où il est encore possible de recourir aux clauses dérogatoires de l'application de ces restrictions prévues expressément dans la Convention (3) .

Quant aux exportations , le Portugal doit abandonner , outre les droits à caractère financier (à éliminer avant I965) (4) , les droits économiques (à éliminer avant I962), ainsi que les restrictions quantitatives (à éliminer avant I962) , toutes les formes de soutien gouvernemental qui puissent fausser la concurrence (subventions , etc...) , les pratiques discriminatoires et protectionnistes qui résultent de l'action des entreprises publiques et le dumping . Ce dernier (entendu ici comme dumping " direct " (5)) bénéficie toutefois d'un régime encore

---

(I) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , pp. I4I-I42 .

(2) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , pp. I4I-I42 , pour qui cette pratique , " loin d'être un élément perturbateur , constitue une véritable mesure d'intégration " pour l'économie portugaise (p. I42).

(3) - Cf. ibidem , pp. I42-I43 .

(4) - Ce qui , dans ce cas , ne présente pas d'inconvénient pour les finances publiques portugaises dans la mesure où les recettes de l'Etat provenant de cette source sont négligeables (cf. A.P. Xavier , op. cit. , p. I40) .

(5) - C'est-à-dire , concernant la discrimination des prix et consistant en l'existence d'un prix plus faible à l'extérieur qu'à l'intérieur pour le même produit (cf. pour les différentes formes de dumping , Destanne de Bernis, op.cit., pp. 258-259).

plus souple que le " drawback " et son utilisation ou élimination va dépendre essentiellement de la pratique établie d'Etat à Etat (I) .

Le Portugal se voit contraint , enfin , à respecter le principe de la libre concurrence des capitaux adopté par les signataires de la Convention de Stockholm et se traduisant notamment par la libre entrée et la libre installation des capitaux d'un pays de l'association dans un autre . On peut penser ici immédiatement que ce principe est incompatible avec les lois portugaises de la concurrence , notamment la Loi N° I.994 de I943 (Loi de la nationalisation des capitaux , précisément) et le " conditionnement " industriel . La contradiction apparente entre ces deux politiques de la concurrence peut toutefois être minimisée si l'on considère que le principe le plus général adopté au Portugal est (formellement) celui de l'égalité entre capitaux nationaux et étrangers . Même la Loi I.994 reconnaît ce principe , bien que son objet soit la nationalité des capitaux et sa finalité la création d'obstacles à la présence de capitaux étrangers dans certains secteurs .

L'incompatibilité des deux politiques se trouve encore atténuée si l'on considère que le principe adopté par l'AELE est peu exigeant , admet beaucoup d'exceptions et se réduit , en fait , à l'élimination formelle des discriminations plutôt qu'à l'exigence de tel ou tel régime pour tous les capitaux . La législation portugaise existante en la matière peut ainsi poursuivre sa carrière dans le cadre essentiellement de l'évolution des facteurs internes (2) . C'est-à-dire , et au-delà du paradoxe apparent , il ne semble pas y avoir d'incompatibilité entre le principe de la libre concurrence adopté par l'AELE et le principe et la pratique de la restriction de la concurrence adoptés par le Portugal . Le degré d'intégration réelle atteint

---

(I) - Cf. J. L. da Costa André , op.cit. , p.20 .

(2) - Cf. sur ce point , J. L. da Costa André , op.cit. , pp.43-45 ; cf. aussi A.P. Xavier , op.cit. , pp. I44-I45 .

dans l' AELE est en fait bien modeste , laissant une marge de manoeuvre très large à chacun des participants .

B) - L'Annexe G à la Convention de Stockholm .

C'est pourtant de l'Annexe G à la Convention de Stockholm que vont encore résulter les avantages les plus importants pour l'économie portugaise . Cette Annexe , accordant un statut spécial au Portugal , traduit à la fois la reconnaissance au sein de l'association de la spécificité de la situation portugaise et de l'impuissance des mécanismes du libre-échange à égaliser les niveaux de développement entre les co-échangistes . Il s'agit toutefois essentiellement et uniquement de mettre en oeuvre un dispositif de protection à l'industrie portugaise qui puisse lui épargner le blocage immédiat que provoquerait sur elle l'adoption pure et simple des principes de l'avantage comparatif . Les négociateurs portugais sont , en fait , beaucoup plus conscients du caractère inévitable de l'apparition de ces effets de blocage en situation de libre-échange que de la nécessité de définir et de mettre en oeuvre une politique commerciale qui soit compatible avec une politique de développement à définir (ou redéfinir) sur le plan interne et complémentaire de cette politique .

Leur raisonnement est , en fait , assez proche de celui de F. List au milieu du XIXème siècle qui préconise la mise en place d'un protectionnisme " éducateur " pour les " industries dans l'enfance " , mais qui reste limité aux industries qui peuvent soutenir la concurrence une fois installées (c'est-à-dire , qui sont susceptibles de s'insérer dans l'avantage comparatif) et qui doit durer uniquement le temps de leur installation . Comme List , ils sont réalistes et pragmatiques , mais ils restent prisonniers du cadre de raisonnement de la théorie de l'avantage comparatif et ils présentent en définitive une vue limitée des choses . Comme l'écrit Destanne de Bernis ,

" une fois l'écart initial comblé , alors le règne de la liberté l'emportera " (I) . On ne veut pas savoir ce qui arrivera alors réellement ; la théorie garantit que ce sera l'harmonie universelle et cela semble leur suffire , même si c'est précisément du fonctionnement " pervers " de la théorie qu'on est parti pour , en constatant la contradiction existante entre la doctrine et la réalité , préconiser une pratique différente de la théorie .

La protection accordée par le régime spécial des importations portugaises fixé dans l'Annexe G présente deux aspects principaux liés à deux caractères inhérents à l'industrie portugaise . On a établi , d'une part , quant aux industries anciennes , que le régime général d'élimination de la protection tarifaire ne serait applicable qu'aux produits dont l'exportation portugaise pour tout l'étranger (à l'exclusion des colonies) soit égale ou supérieure à I5% de la production interne . Les droits frappant ces produits doivent ainsi diminuer progressivement , selon le calendrier général , jusqu'à l'extinction complète en I970 . Quant aux autres produits dont l'exportation est inférieure à I5% de la production interne , la période d'élimination des droits va jusqu'en I980 , ce qui signifie que , quand à partir de I970 les produits portugais ne payeront plus de droits à l'entrée dans les autres pays de l' AELE , les produits (en cause) de ces pays continueront à payer des droits , bien que plus réduits qu'en I960 , à l'entrée au Portugal et ceci pendant dix ans . Cette mesure de protection se trouverait justifiée directement par l'inexistence d'une quelconque projection à l'étranger de la plupart des industries portugaises et à la faible compétitivité de ces industries (2) .

(I) - Destanne de Bernis , op.cit. , p.55I .

(2) - Cf. sur l'ensemble de ce point , Costa André , op.cit. , pp. 23-24 ; cf. aussi A. Pinheiro Xavier , op.cit. , pp. I46--I47 .

Quant aux nouvelles industries (I) à installer après I960 et jusqu'en I972 , elles bénéficient non seulement du calendrier d'élimination des droits du régime spécial (I980) , mais de nouveaux droits peuvent encore être créés pour protéger ces industries . Cette protection des " industries dans l'enfance " se trouverait directement liée , selon Costa André , à l' inexistence au Portugal d'un nombre important d'industries qui " sont indispensables à la consolidation et à l'achèvement d'un effort d'industrialisation " (2) . En l'absence d'une protection spéciale,ces industries seraient condamnées à la " stagnation " , aux yeux de A.P. Xavier (3) , ce qui signifie , en l' occurrence , qu'elles seraient condamnées à mourir à la naissance (4) . Ce qu'il reste à démontrer c'est pourtant que l'idée de cette protection s'inscrive dans une conception de l'industrialisation axée sur le marché intérieur , comme le suggère Costa André dans le passage précédent (5) .

Mais l'Annexe G prévoit encore une autre dérogation au régime général concernant cette fois-ci les exportations . Nous avons vu ci-dessus que par la Convention de Stockholm tous les obstacles et mesures de soutien aux exportations étaient sup primés , étant remplacés par une libéralisation totale . Ce régime général s'applique à la généralité des produits portugais , comme nous l'avons indiqué , mais , en ce qui concerne les restrictions quantitatives (éliminées dans le cadre du régime général) , elles peuvent , exceptionnellement , être appliquées

---

(I) - Il s'agit , en fait , aussi bien des nouvelles industries que des nouveaux produits .

(2) - J. L. da Costa André , op.cit. , p.23 .

(3) - A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.I46 .

(4) - Sur la nécessité de protéger ces industries , cf. aussi J. da Silva Lopes , op.cit. , pp. 67-68 .

(5) - On peut comprendre facilement l'importance de ces mesures de protection concernant aussi bien les industries anciennes que les nouvelles , si l'on considère que plus de la moitié des produits de l'importation portugaise de l' AELE (56% en I962) sont soumis au régime spécial fixé par l'Annexe G (cf. A.Pinheiro Xavier , op. cit. , p. I49).

par le Portugal pour certains produits qui sont nécessaires au fonctionnement de l'appareil productif portugais et dont la production interne est limitée par les stocks existants; c'est le cas notamment de certains minerais épuisables (I) .

5.4.3. - Les conditions de l'accord de I972 avec la CEE .

En I972 les conditions existantes au Portugal à l'égard de l'intégration extérieure sont bien différentes de celles de la fin des années I950 , même si la formule de liaison du Portugal à la CEE adoptée en I972 ne se trouve pas très loin , au plan formel , de celle adoptée en I959 dans le cadre de l' AELE et même si les effets à escompter de l'intégration sont de même type dans un cas et dans l'autre . En fait , on peut dire que toutes les raisons qui ont conduit à l'adhésion à l' AELE en I959 subsistent encore au début des années I970 et qu'elles se trouvent même renforcées en elles-mêmes et par l'émergence de nouveaux et importants facteurs d'internationalisation entre ces deux dates .

Le rapprochement entre le Portugal et la CEE n'a toutefois rien d'original ; il s'est limité à suivre le mouvement amorcé par les pays dominants dans l' AELE , notamment et surtout le Royaume - Uni . Ainsi , après l'échec des premières tentatives de négociation bilatérale entre les pays de l' AELE, y compris le Portugal , et la CEE faites en I96I à l'initiative de l'Angleterre , les conversations n'ont repris qu'en I970 à la suite de la décision d'élargissement de la CEE prise à la Conférence de La Haye en I969 . Le Portugal , à la suite des autres pays de l'AELE , se propose aussi de faire des négociations avec la communauté et , à l'instar aussi de ses partenaires , le con-

---

(I) - Cf. J. L. da Costa André , op.cit. , pp. 23-24 .

trat préconisé n'a forcément rien de commun avec ceux des autres pays de l'association ; en fait , chacun de ces pays cherche une solution particulière correspondant à sa réalité propre et à ses intérêts spécifiques (I) .

A) - La nécessité de l'accord .

Contrairement à ce qui s'est passé lors du débat de la fin des années I950 , en I972 l'hypothèse de ne rien faire face à l'évolution de l'intégration européenne , en l'occurrence de rester complètement à l'écart de l'élargissement de la CEE , n'a pratiquement pas été envisagée au Portugal . Empiriquement , la démonstration de la " nécessité " d'un contrat avec la CEE se révèle facile et elle se trouve à la base des principaux arguments en faveur de ce contrat .

Ainsi , si l'on considère que les échanges avec la CEE élargie représentent , en I970 , la moitié des exportations portugaises vers l'étranger (outre-mer exclu) (cf. Tableau 46) , on ne peut pas ne pas attacher une grande importance à l'évolution des conditions de ces échanges , d'autant plus que les autres pays de l'Europe du Sud et d'autres concurrents actuels ou potentiels du Portugal de la zone méditerranéenne ont déjà signé des traités avec la communauté pouvant se traduire par un isolement du Portugal . Si l'on considère , par ailleurs, que la moitié de ces exportations se dirige vers le Royaume - - Uni et le Danemark (cf. Tableau 46) , pays dans lesquels les produits portugais peuvent entrer librement grâce à la présence commune du Portugal et de ces pays dans l'AELE , et que l'adhésion de ces deux pays à la CEE va se traduire par la réintroduction des droits d'importation à l'égard des produits portugais dans les termes de la politique extérieure commune aux membres de la communauté , on s'aperçoit que l'indifférence portugaise

---

(I) - Individualisme qui témoigne bien du caractère provisoire et relatif de l' " intégration " mise en oeuvre dans le cadre de l' AELE .

Tableau 46 .

Structure géographique des exportations portugaises vers l'étranger.

	I959		I970	
	I.000 contos	%	I.000 contos	%
C.E.E	I.875	30,9	4.698	24,6
A.E.L.E	I.486	24,5	8.433	44,2
- Royaume-uni et Danemark	I.077	I7,8	4.83I	25,3
- Mini-AELE	4I8	6,9	3.594	I8,8
CEE élargie	2.95I	48,6	9.576	50,2
EUA	952	I5,7	2.654	I3,9
Autres pays	I.745	28,8	3.246	I7,0
TOTAL	6.066	I00,0	I9.070	I00,0

Source : INE , Estatisticas do Comércio Externo, in C. R. Fernandes et P. Alvares , Portugal e o mercado comum , op. cit. , p. II2.

devant ces deux nouvelles adhésions à la CEE ne serait pas possible sans entraîner des coûts trop élevés pour le pays .

Outre les arguments statiques précédents , on peut encore invoquer l'argument selon lequel les exportations portugaises vers les pays qui font partie de l' AELE et de la CEE élargie ont tendance à augmenter , comme le montre le Tableau 46 pour la période I959-I970 . La nécessité de la formalisation de cette intégration réelle croissante se renforce encore si l'on considère que cette augmentation est due à l'intégration formelle dans le cadre de l' AELE ; en fait , comme on peut le voir dans le même tableau , entre les deux dates considérées , la

part de l' AELE dans les exportations portugaises vers l'étranger est passée de moins de 25% à plus de 44% , tandis que la part de la CEE est passée de plus de 30% à moins de 25% .

Sous un autre angle , on peut voir dans le Tableau 47 que le taux de croissance des exportations vers l' AELE dans cette période a été nettement plus élevé que celui des exportations vers les autres groupes de pays considérés dans le tableau , notamment celui des exportations vers la CEE , lequel dépasse à peine la moitié du premier . Le même tableau montre aussi que la part de l'outre-mer dans les exportations portugaises se maintient relativement stable dans la période considérée, ayant augmenté très légèrement au cours des années 1950 . Cette évolution permet de penser que les tendances prédominantes de l'intégration réelle de l'économie portugaise ne se manifestent pas dans le sens de l'outre-mer , mais dans le sens de l'Europe occidentale (I) .

Existant ainsi la nécessité de la formalisation de l' intégration de l'économie portugaise dans l'espace de la CEE élargie , le problème va se poser de savoir quelle est la formule institutionnelle de l'intégration qui correspond le mieux aux intérêts portugais qui s'identifient avec cette nécessité et qui soit acceptable compte tenu des rapports de force existants . Les solutions du type adhésion intégrale ou formation d'une union douanière avec la CEE , partant du principe qu'elles seraient acceptables du côté de la CEE (ce qui reste à démontrer), présentent des inconvénients évidents pour le Portugal compte tenu des options de fond qui caractérisent la politique économique interne .

(I) - Cet argument en faveur de l'exclusion d'une politique d'intégration prédominante avec l'outre-mer portugais , ainsi que la généralité des arguments invoqués en faveur du rapprochement de la CEE se trouvent notamment chez C.R. Fernandes et P. Alvares, Portugal e o Mercado Comum , op.cit. , pp. III-138 .

TABLEAU 47

Répartition géographique et évolution du commerce extérieur portugais (Prix constants)

	% du total				Taux annuel de croissance	
		1959 (*)				
	1951	1ère estimation	2ème estimation	1970	1951-1959	1959-1970
IMPORTATIONS						
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	6,0	10,3
Outre-mer	14,1	13,6	14,1	10,1	5,5	7,0
Étranger	85,7	86,3	86,0	90,0	6,1	10,7
— AELE	23,5	20,9	20,9	24,9	4,5	12,0
— CEE	27,2	41,1	37,6	33,9	11,6	9,2
— EUA	13,8	6,9	8,0	7,2	- 2,9	9,1
— Reste du monde. ...	21,2	17,4	19,5	24,0	3,4	13,2
EXPORTATIONS						
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	2,9	11,1
Outre-mer	24,0	27,5	25,0	25,9	4,7	11,4
Étranger	75,7	72,2	74,5	74,0	2,3	11,0
— AELE	21,2	18,3	18,3	32,4	1,0	17,0
— CEE	17,9	24,7	23,1	18,3	7,1	8,7
— EUA	14,7	8,2	11,7	10,3	- 4,3	9,8
— Reste du monde. ...	21,9	21,0	21,4	13,0	2,4	6,2

(*) - Deux tendances ont été considérées: celle de la période pré-AELE (1.ère estimation) et celle de la période post-AELE (2.ème estimation). La première estimation doit être confrontée avec les données de 1951 et la 2.ème avec celles de 1970.

SOURCE: C.R. Fernandes et P. Alvares, op.cit., p.44.

En fait , l'idée , inhérente à ces deux formules , de l'adoption d'un tarif extérieur commun devant inclure les territoires de l'outre-mer portugais et impliquant ainsi la perte des préférences dont bénéficie le Portugal à l'égard de ces territoires , excluait immédiatement la possibilité de la formation d'une union douanière et , à fortiori , l'adhésion pleine . L' outre-mer va ainsi constituer encore en I972 le facteur décisif du choix d'une solution , influant de manière négative sur la prise de décision . En réalité , il ne s'agit pas de savoir quel rôle fonctionnel il va jouer dans le système des rapports économiques entre le Portugal et la Communauté , mais de ne pas éliminer le rôle économique traditionnel qu'il joue à l'égard de l'économie métropolitaine (I) .

Pour le Portugal , le contrat le plus adéquat serait celui qui procure la plus grande stabilité aux échanges avec la communauté et dans les meilleures conditions tout en lui laissant la plus grande liberté en matière de politique économique et sociale , notamment et surtout lui permettant le maintien des rapports privilégiés avec ses colonies .

Toutefois , outre les colonies , d'autres obstacles pourraient encore s'opposer à un degré important d'intégration . Ainsi , par exemple , l'hypothèse d'une libéralisation totale de la circulation de travailleurs qui se trouve implicite à la formule de l'association déjà adoptée dans les accords avec d' autres pays de la zone méditerranéenne , pourrait léser fortement les intérêts portugais si l'on considère que la tendance émigratoire de la main d'oeuvre portugaise vers les pays du Marché Commun ne cesse de s'accentuer et que des déséquilibres , parfois très accentués , se manifestent déjà au niveau du marché du travail interne . Un contrôle des mouvements de travail-

---

(I) - Sur l'influence déterminante de l'outre-mer dans le choix d'une formule d'intégration , cf. notamment A.P. Xavier , Portugal e a integração económica europeia , op.cit. , p.I66 en part.

leurs se révèle ainsi nécessaire et sa réalisation ne serait pas possible dans le cadre d'une libéralisation de ces mouvements .

La formule finalement retenue est celle de l'association (article 238) en vue de la formation d'une zone de libre-échange (I) . Cette formule n'exclut pas la possibilité de l'intensification postérieure de l'intégration soit à travers l'élargissement de la " coopération " (qui se limite ici aux aspects commerciaux) à d'autres domaines , soit à travers le passage à un autre statut formel (2) et elle correspond aux conditions décrites précédemment (3) .

B) - La signification globale de l'accord .

L'accord de I972 avec la CEE présente ainsi une analogie formelle évidente avec le traité d'association dans le cadre de l' AELE signé par le Portugal en I959 : dans un cas comme dans l'autre l'économie portugaise va faire partie d'une zone de

---

(I) - L'association peut revêtir les deux formes principales suivantes en fonction de l'existence ou non d'un tarif extérieur commun : association en vue de la formation d'une union douanière (tarif extérieur commun) et association en vue de la formation d'une simple zone de libre-échange .

(2) - Selon C.R. Fernandes et P. Alvares , l'accord de I972 aurait une vocation plus large que la simple formation d'une zone de libre-échange , mais non définie avec précision dans les termes de l'accord . Cette vocation se trouverait implicite à une clause introduite dans le texte de l'accord faisant allusion à la " construction européenne " (cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op.cit. , p.I48) .

(3) - La correspondance logique entre ce type de solution institutionnelle pour l'intégration extérieure et les grandes options de la politique économique interne permettait à A.P. Xavier de préconiser quelques années avant une formule de ce type dans le cadre plus large de son analyse de la position du Portugal devant le processus d'intégration européenne (cf. A.P. Xavier , Portugal e a integração económica europeia , op.cit., p.I87) .

libre-échange . Si l'on se limite à regarder les choses d'un point de vue strictement juridique , cette similitude peut naturellement nous faire penser à la permanence des mêmes conditions internes en I959 et en I972 et à une même signification globale pour les deux contrats d'intégration ; c'est peut-être une vision de ce type qui permet à C.R. Fernandes et P. Alvares de soutenir la thèse , déjà mentionnée , de la " continuité de la position du Portugal face à l'intégration économique européenne".

Au-delà de l'analogie juridique , deux questions doivent toutefois être distinguées : les effets de l'intégration dans le cadre de chacun des contrats (de I959 et de I972) , d'une part , et la situation interne existante à chacun de ces moments aux plan économique et de la conscience sociale , d'autre part . A la première question nous essaierons de donner une réponse systématique dans le point 5.4.5 ; quant à la deuxième , nous allons voir ci-après que , malgré l'existence d'autres raisons qui pourraient renforcer l'idée de la permanence des mêmes conditions dans les deux dates (à laquelle conduit le raisonnement juridique , comme nous l'avons signalé) , la situation concrète de I972 est profondément différente de celle de I959 .

En fait , l'idée de la " continuité " pourrait encore acquérir une plus grande vraisemblance si l'on considère que les forces hostiles à l'internationalisation en direction de l'espace européen et qui n'ont cessé de contrarier tout au long de la décennie la formation de la stratégie de cette internationalisation , sont encore vivantes et puissantes au sein de la société portugaise au début des années I970 et bénéficient de tout le poids et de l'immobilisme des structures constituées . Symptomatique de cette puissance est le fait que la position de la Chambre Corporative devant l'accord de I972 avec la CEE , bien que favorable à cet accord , non seulement ne révèle aucun enthousiasme à l'égard de l'intégration à l'Europe de la part des membres de cette Chambre (contrairement à l'avis de I960 sur l'adhésion à l' AELE) , mais elle va expressément situer cet accord dans le cadre d'un éventail plus large d'options où l'intégration à l'Europe occupe , significativement , la dernière place .

Le texte exprimant cette position est , en réalité , un document de première importance pour la compréhension de la complexité de la situation portugaise à l'entrée dans les années 1970 . On dirait que la question de la position du Portugal devant l'élargissement du Marché Commun est venue raviver les forces traditionnelles et leur montrer la nécessité (de sur - vie) d'opposer une réaction vigoureuse , systématique et globale au mouvement d'internationalisation de l'économie portugaise, à travers lequel ces forces risquent de se voir supplantées par les forces ascendantes par le biais de cette internationalisation . Cette résistance se manifeste partout où la nouvelle politique économique qui correspond à cette internationalisation veut émerger , mais le texte en question est particulièrement représentatif de cette réaction par le soin d'exhaustivité , de profondeur et de clarté de ses auteurs .

Une analyse systématique de ce texte serait sans intérêt dans la mesure où nous avons déjà retrouvé la plupart des idées qu'il exprime dans l'analyse des points précédents ; nous allons ainsi nous borner à souligner uniquement les points qui concernent directement la question de l'internationalisation . Deux idées principales expriment l'essentiel de la position de la Chambre Corporative à l'égard de l'intégration à l'Europe . Premièrement , cette intégration ne doit pas être envisagée en termes d'alternative à la présence portugaise en Afrique ; un tel choix constituerait , selon le texte en question , purement et simplement une " équivoque " , un " faux dilemme " (I) . Au contraire , l'intégration à l'Europe doit coexister avec l'intégration coloniale et d'autres solutions sont encore susceptibles d'être envisagées . En fait , selon cette Chambre , l'intégration portugaise doit se faire à travers des " lignes multiples", les trois composantes principales de ces " lignes " étant les

---

(I) - Parecer da Câmara Corporativa (Nº45/X) sobre o acordo entre a CEE e Portugal , 4 décembre 1972 , in Câmara Corporativa , Pareceres , 1972 , vol.III , Lisboa , 1973 , p.510 , ces expressions étant empruntées par ce texte au Président du Conseil , M. Caetano .

suivantes par ordre hiérarchique :

I/- l' " espace portugais intégré " , constituant la " première priorité " .

2/- l' " espace péninsulaire " (Portugal-Espagne)et l' " espace luso-américain " (Portugal-Brésil) , constituant l' " aire hispano-luso-américaine " , ensuite .

3/- " enfin , on ne doit pas oublier l'espace européen " (I) . La question de l'internationalisation posée dans ces termes permettrait même de penser que l'intégration européenne risquerait d'être oubliée par la Chambre Corporative en I972 si l'auteur du texte en question n'avait pas une bonne mémoire .

Deuxièmement , les avantages de cette intégration ne doivent pas être évalués uniquement en fonction de l'évolution des échanges (exportations et importations) , mais aussi et surtout en fonction des " conditions " du pays (2) . Le sens de cette dernière proposition n'est pas précisé par ses auteurs , mais on peut tirer au moins une conclusion importante : ils ont conscience du fait que l'évolution des échanges extérieurs en eux-mêmes ne peut intéresser que les agents économiques qui en sont directement les protagonistes , c'est-à-dire , les entrepreneurs qui produisent pour exporter et les intermédiaires qui font de l'import - export . Ils pensent très probablement aux intérêts (différents de ces derniers) d'un groupe social également réduit (3) , mais leur position permet de marquer le caractère relatif et socialement déterminé de la " nécessité " de l'internationalisation .

Une autre importante manifestation de l'opposition à l'intégration à l'Europe se trouve dans l'ensemble des documents

---

(I) - Ibidem , in op.cit. , pp. 520-522 .

(2) - Ibidem , in op.cit. , p. 5I2 .

(3) - J. da Silva Lopes indiquait en I964 , parmi les effets bénéfiques de l'intégration à l'Europe , la diminution de l'influence de certains " groupes de pression " (d'origine traditionnelle , naturellement) (cf. José da Silva Lopes , A integração económica europeia : implicações sociais em Portugal , Análise Social , Nº 7-8 , Lisboa , I964 , p. 787) .

produits dans le cadre du Colloque sur l'Europe réalisé en I969 et qui a eu la présence marquante de certains des théoriciens de premier plan de l'idéologie traditionnelle . Permettant peu d'exceptions (I) , les thèses soutenues dans ce Colloque vont dans le sens de montrer l'erreur historique que constituerait la tentative de rapprochement entre les pays de l'Europe occidentale et elles ont un but positif et concret commun : montrer la légitimité de la présence portugaise en Afrique .

En Europe , les facteurs d'union seraient tellement rares et fragiles que , selon H.M. de Carvalho ,"il n'existe que l'embarras du choix entre les problèmes susceptibles de provoquer la division " (2) . Ce qu'il y aurait en commun entre les pays européens serait essentiellement l'aventure collective de l'expansion extra-européenne et non pas des affinités intra-européennes réelles , soutient J. Ameal (3) , et cet expansionnisme commun devrait demeurer , selon A. Moreira , le véritable et unique ciment reliant les pays européens entre eux (4) .

On ne doit toutefois pas rester prisonniers de l'analogie apparente entre l' accord de I972 avec la CEE et l'adhésion à l' AELE en I959 et l'opposition même à l'intégration à l'Europe que nous venons d'évoquer doit être située dans le contexte du moment pour pouvoir montrer sa véritable signification. En fait , cette opposition , loin de constituer la confirmation de la permanence en I972 des mêmes conditions et de la même attitude que I959 , indique , au contraire , par la vigueur de sa

---

(I) - Les positions prises dans ce colloque par A.Ramos Pereira sont pratiquement les seules apparemment favorables à l'intégration européenne et elles se distinguent clairement de la généralité des thèses soutenues par les autres participants . Dans un certain sens , son argumentation constitue l'anti-thèse des positions dominantes dans ce colloque (cf. A.Ramos Pereira , As Organizaçôes Económicas Europeias e a Politica Económica Internacional , Colóquio sobre a Europa, ISCSPU , Lisboa , I969) .

(2) - H.Martins Carvalho, Europa e não Europa,Colloque cité,p.75.

(3) - João Ameal, Conceito da Europa,Colloque cité, p.39 en part.

(4) - Adriano Moreira , Os legados da Europa , Colloque cité , p.83 en particulier .

manifestation et par le caractère de nécessité qu'elle révèle clairement , la puissance des facteurs internes de changement dans le sens de l'intégration à l'Europe et la faiblesse relative des forces qui s'opposent à cette intégration . Cette réaction , non seulement n'est pas isolée (nous l'avons déjà retrouvée dans les points précédents de ce chapitre) , mais elle se révèle plus forte qu'en I959 , ce qui suggère fortement l'existence d'un risque de rupture sociale et institutionnelle beaucoup plus fort en I972 qu'en I959 .

Ce risque ressort également de manière claire de l'analyse des points précédents et l'existence des facteurs qui se trouvent à son origine nous permet de penser que les conditions globales de l'accord de I972 , au plan interne , sont substantiellement différentes de celles de l'adhésion de I959 . Si l'internationalisation à travers l'adhésion à l' AELE en I959 se révélait susceptible de réversibilité , par contre le degré d'intégration à l'Europe déjà atteint lors de l'accord de I972 avec la CEE indique clairement que l'internationalisation est devenue pratiquement irréversible et qu'elle se réalise de manière prédominante à travers cette intégration . Il existe en I972 au sein de la société portugaise une accumulation de forces productives , de structures et de comportements qui n'existaient pas en I959 et cette accumulation donne un caractère spécifique à l'accord avec la CEE .

Mais un argument décisif nous semble contrarier définitivement l'idée de la permanence des mêmes conditions dans les deux dates . En fait , même si , par hypothèse , la même attitude de I959 devant l'intégration européenne subsistait encore paisiblement au Portugal en I972 , la vérité est que , en Europe , la situation a profondément changé entre-temps . La réalité de la CEE s'impose de plus en plus au cours des années I960 au niveau européen et au niveau mondial et , à la fin de la décennie , chaque pays européen doit nécessairement définir sa politique économique par référence à la communauté , quel que soit le type de liaison adopté avec elle . Le temps des solutions provisoires d'attente semble être définitivement révolu et le besoin ressenti par la Grande - Bretagne d'adhérer à la CEE (I)

(I) - Sur la prise de conscience de ce besoin , cf. Destanne de Bernis, Relations économiques internationales,op.cit.,pp.782 - 784 .

témoigne clairement du caractère artificiel et transitoire de l' AELE .

La CEE s'affirme ainsi comme le cadre définitif de l' intégration en Europe et , dans ce cadre , le statut de chaque pays européen n'est pas forcément le même que dans le cadre des solutions provisoires . Cette différenciation se révèle clairement dans le cas du Portugal . Au-delà de toutes les analogies que l'on puisse découvrir entre le statut du Portugal au sein de l' AELE et son statut par rapport à la CEE , au moins deux différences réelles et de première importance existent entre ces deux statuts .

D'une part , l'accord signé avec la CEE en I972 est loin de procurer au Portugal les mêmes avantages immédiats que la liaison à l' AELE (aussi bien par rapport au contenu même de cette liaison que par rapport aux potentialités beaucoup plus grandes de l'intégration dans le cadre de la CEE) .

D'autre part , la position relative du Portugal dans le cadre global des rapports extérieurs de la CEE est visiblement différente de sa position dans le cadre de l' AELE . En réalité , de membre pauvre , mais non discriminé , d'une association de pays riches , le Portugal devient désormais , dans le cadre des rapports extérieurs de la CEE , un simple membre pauvre d'une région pauvre avec laquelle la communauté entend négocier selon une politique appropriée et globalement discriminatoire . Le Portugal , encore qu'on puisse penser qu'il a bénéficié , au niveau du détail , dans son accord avec la CEE , de sa qualité de membre de l' AELE (I) , fait toutefois définitivement partie (par généralisation) de la Méditerranée et l'avenir de sa liaison à la CEE sera nécessairement défini dans le cadre de

---

(I) - C.R. Fernandes et P. Alvares soulignent l'acceptation spéciale que le Portugal aurait eue dans ses négociations avec la CEE (par rapport aux autres pays de l'Europe du Sud) du fait de son appartenance à l' AELE , mais dont les résultats se soldent par l'introduction de certaines clauses de nature purement doctrinale dans l'accord signé avec la Communauté (cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op. cit. , pp. I4I - I48) .

la politique méditerranéenne de la Communauté (I) .

5.4.4. - Le contenu de l'accord de I972 avec la CEE .

L'accord signé le 22 juillet I972 entre le Portugal et la CEE possède un caractère purement commercial et il vise à mettre en oeuvre une zone de libre-échange entre le Portugal métropolitain (les colonies en sont exclues) et les pays de la Communauté pour les produits industriels (2) . Signalons dès maintenant qu'une partie des produits de l'exportation portugaise considérés comme produits " industriels" dans le cadre de l'AELE , ne le sont plus dans le cadre de la CEE , ce qui va les exclure de l'accord de libre-échange avec préjudice évident pour le Portugal . Un régime particulier sera créé dans cet accord pour les produits agricoles (parmi lesquels se trouvent les produits précédents) , mais ce régime n'est pas comparable à celui des produits industriels et il occupe une place assez secondaire dans le contexte global de l'accord .

Les échanges de produits industriels entre les deux parties vont obéir à un régime général et deux régimes spéciaux. Le régime général prévoit , du côté des importations et en ce qui concerne les " six " et l'Irlande , l'élimination réciproque de tous les droits douaniers (économiques et financiers) à travers cinq étapes de 20% d'abattement chacune , selon le calendrier suivant : I avril I973 , I janvier I974 , I janvier I975 , I janvier I976 et I juillet I977 . Dans un délai de cinq années , donc , il ne doit plus y avoir de barrières à l'importa

---

(I) - Sur cette politique , cf. Destanne de Bernis , Relations économiques internationales , op.cit. , pp. 827 - 828 .

(2) - Un accord simultané a été signé avec la CECA , rendant extensible le traité de libre-échange aux produits sidérurgiques.

tion de produits industriels . En ce qui concerne le Royaume - - Uni et le Danemark , le régime déjà existant de la liberté des échanges réalisé dans le cadre de l' AELE doit être maintenu . Du côté des exportations , tous les droits d'exportation et taxes à effet équivalent doivent être éliminés avant le Ier janvier I974 . Par ailleurs , les restrictions quantitatives doivent être levées avant le Ier janvier I973 et les mesures d'effet équivalent doivent être définitivement éliminées avant le Ier janvier I975 .

Quant au premier régime spécial , il concerne les produits " sensibles " et se justifie en fonction des besoins de la CEE . Vu l'intérêt des pays de la communauté au maintien de la protection à certaines de leurs activités , des limitations sont imposées à la libéralisation des importations de ces produits dans ces pays . Ces limitations vont se traduire par la mise en oeuvre d'un régime plus lent d'élimination des droits d'importation , selon lequel la disparition totale de ces droits doit avoir lieu seulement en I984 (contrairement à I977 pour les produits du régime général) . Le régime des produits " sensibles " touche les exportations portugaises de liège , de produits du textile , de vêtements , de papier et de produits du papier . Ces produits représentent environ 32% des exportations portugaises de produits industriels en I97I .

En ce qui concerne le deuxième régime spécial , il vise la " protection " de l'industrie portugaise et contient les quatre clauses suivantes . Le Portugal peut retarder l'élimination définitive de ses droits douaniers jusqu'en I980 à l'importation d'un certain nombre de produits représentant 4I% du total des importations portugaises de produits industriels en I97I , et jusqu'en I985 à l'importation de produits représentant environ 8% de ces importations . Il peut , d'autre part , maintenir les restrictions quantitatives à l'importation de produits représentant I4% du total des importations de produits industriels , jusqu'en I980 dans certains cas et jusqu'en I985 dans d'autres . Le Portugal peut encore appliquer un système plus restrictif que les précédents à l'importation de véhicules automobiles . Il peut , quatrièmement , introduire ou augmenter des

droits d'importation ayant en vue la création ou l'expansion d' industries qui n'existent pas dans le pays au moment de la mise en oeuvre de l'accord (I) .

Pour les produits agricoles , enfin (lesquels représentent , en I97I , 2I% des exportations portugaises vers la CEE élargie) , l'accord prévoit la réduction des droits d'importation dans les pays de la communauté pour les produits agricoles portugais , selon une proportion qui va de 30 à 50% pour les principaux produits de l'exportation (vin de Porto , conserves de poisson et conserves de tomate) . En sont exclus , cependant , parmi ces derniers produits , notamment les vins communs . Globalement , les produits bénéficiant de ces réductions représentent environ les 2/3 des exportations agricoles portugaises vers la CEE élargie . La contrepartie portugaise consiste dans la garantie du maintien et dans l'acceptation du principe de l'élargissement du marché portugais pour les principaux produits agricoles de la CEE importés par le Portugal (lesquels représentent en I97I uniquement 4% des importations portugaises globales en provenance de la communauté) (2) .

Vu l'importance globale réduite de ces échanges , le caractère limité de la libéralisation consentie par la communauté et la forte concentration des exportations agricoles portugaises sur un nombre assez réduit de produits (3) (concentration que le régime appliqué à ces produits tend à accentuer par l'exclusion d'une partie d'entre eux) , on peut dire que les produits agricoles occupent une place relativement marginale dans l'accord de I972 et que cet accord reste essentiellement un contrat pour les produits industriels .

(I) - Sur l'ensemble de ces informations , cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op.cit. , pp. I57-I87 . Cf. aussi IV Plano de Fomento ,op. cit. , pp. II0-III.

(2) - Cf. C.R. Fernandes et P.Alvares , op.cit. , pp. I89-2I6 .

(3) - En I97I , environ 78% des exportations agricoles portugaises vers la CEE élargie se trouvent concentrées sur les quatre produits suivants : amandes , conserves de tomate , conserves de poisson et vins (cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op. cit. , p. I92) .

5.5. - La stratégie d'internationalisation, sa réalisation et ses effets : bilan global.

Après avoir identifié au sein de la politique économique globale de la période I960-I974 les éléments prédominants de cette politique et après avoir vu , à travers l'examen du contenu de ces éléments , qu'ils configurent une stratégie spécifique de l'Etat ayant pour vocation la modernisation du capitalisme à travers l'extraversion de l'économie , nous allons essayer de dresser , dans ce dernier point , un bilan sommaire de cette stratégie .

Ce bilan aura deux aspects essentiels : d'une part , nous allons comparer , statistiquement , les résultats obtenus aux prévisions faites . Cet exercice concernera , d'un côté , la réalisation des plans de développement aux différents niveaux correspondant aux agrégats ayant fait l'objet d'une projection; d'un autre côté , l'évolution des échanges extérieurs dans le cadre de l'intégration à l'Europe . D'autre part , sur la base des résultats statistiques de l'analyse précédente et de l'interprétation logique des principales propositions de la politique économique qui correspond spécifiquement à la stratégie d' extraversion , nous essaierons d'établir un certain nombre de conclusions en vue de la compréhension théorique du rôle global de la stratégie en question .

Naturellement , ces conclusions ne peuvent être que provisoires , pour les deux raisons suivantes au moins . D'une part , nous ne pouvons pas démontrer , intégralement , au plan empirique , dans le cadre de ce travail , tout ce que nous pensons pouvoir conclure de l'ensemble de l'analyse de ce chapitre; une démonstration intégrale exigerait d'autres études , avec d' autres instruments théoriques . Ces conclusions doivent être ainsi entendues comme les résultats d'une approche partielle de la réalité globale de l'économie portugaise de la période en question . En ce sens , elles peuvent aussi être conçues comme des hypothèses de travail pour l'étude des aspects non abordés ici et nous admettons que nos conclusions puissent devoir être nuancées ou modifiées en fonction des résultats d'une étude de ce dernier type .

Tableau 50.

IIIème Plan : Evolution vérifiée de l'émigration et de l'emploi (§).

Années	Nombre d'émigrants (§§)	Indices de l'emploi (janvier I968 = I00)
I968	I00.550	I0I,3 (juillet)
I969	I49.870	I0I,8 (octobre)
I970	I75.770	I0I,7 (octobre)
I97I	I50.000	I02,7 (octobre)
I972	-------	I03,9 (octobre)
I973	-------	I03,4 (janvier)

(§) - Secteurs secondaire et tertiaire uniquement.
(§§)- Emigration légale et clandestine.
Source : Relatório de Execução do III Plano de I970 (pp. I0- - II) , de I97I (p. I2) et de I972 (vol. I, p. I8).

mais le flux émigratoire est devenu encore beaucoup plus dense qu'au cours des années précédentes . Comme le montre le Tableau 50 , le solde émigratoire a été supérieur , pour chacune des quatre premières années du plan , à I00.000 travailleurs , la moyenne de ces années étant de I45.500 émigrés . Comparé à la prévision de 28.000 émigrés par an , le dernier chiffre indique une disparité énorme entre prévision et évolution réelle .

Dans la mesure où l'évolution de l'emploi au niveau des secteurs secondaire et tertiaire ne s'est pas écartée significativement des prévisions (cf. Tableaux 25 et 50) , la disparité vérifiée au niveau des chiffres concernant la prévision et l'évolution réelle de l'émigration suggère l'existence d'une

diminution nette de l'emploi au niveau du secteur primaire (absent du Tableau 50) beaucoup plus forte que celle prévue dans le Tableau 25 . Cet irréalisme des prévisions qui caractérise globalement le P.I. et le IIIème Plan , a amené le planificateur à modifier les hypothèses dans le IVème Plan et à prévoir une régression plus forte de l'emploi agricole et une croissance plus faible dans les secteurs secondaire et tertiaire , se traduisant par un taux global de croissance de l'emploi nul (cf. 5.2.2.) .

C) - Le commerce extérieur .

Le commerce extérieur , comme nous l'avons vu , est la variable privilégiée par la politique économique exprimée par le P.I. et par le IIIème Plan (et aussi par le IVème Plan) et, d'une manière plus générale (et plus particulière simultanément) , par la stratégie d'internationalisation . Les exportations devraient croître , selon les prévisions , au cours de la période du P.I. et du IIIème Plan , à un rythme nettement supérieur à celui du P.I.B. (une évolution identique étant prévue dans le IVème Plan) .

L'évolution vérifiée , ne contrariant pas globalement le sens des prévisions , ne correspond pas toutefois de manière rigoureuse à ces prévisions . En effet , comme le montre le Tableau 5I , la croissance des exportations a été effectivement plus rapide que la croissance du P.I.B. au cours du P.I. et l'écart entre les deux taux a même été supérieur à l'écart prévu . Cependant , au cours du IIIème Plan , contrairement aux prévisions , cet écart non seulement ne s'est pas approfondi , mais la croissance même des exportations a été plus lente que la croissance du P.I.B. . Au cours de la période globale des deux plans , la croissance des exportations a été également moins rapide que celle du P.I.B. (cf. Tableau 53) .

Cette disparité contrarie-t-elle la politique économique en question et infirme-t-elle l'hypothèse d'un rapport de causalité entre la croissance du P.I.B. et la croissance des exportations qui se dégage des projections faites par le planificateur de ces deux variables ? En réalité , nous ne le pensons

Tableau 5I.

P.I. et IIIème Plan : Evolution du commerce extérieur (Prix de I963).

	Plan Intercalaire (I965 - I967)		IIIème Plan (I968 - I973)	
	Taux de croissance prévu	Taux de croissance réel	Taux de croissance prévu	Taux de croissance réel
IMPORTATIONS	6,5	0,9	8	5,7
EXPORTATIONS	8,3	9,8	I0,6	6,6
P.I.B.	6,I	6,0	7	7,6

Source: Tableaux 27,28 et 48 ; INE , As Contas Nacionais Portuguesas I958 - I97I ; INE , Contas Nacionais I970 - I976.

pas pour les trois raisons suivantes .

Tout d'abord , on ne doit pas perdre de vue que l'évolution prévue ne s'est pas réalisée pour le IIIème Plan , mais qu'elle s'est réalisée pour le P.I. et , au niveau global des deux plans , l'écart existant entre le taux de croissance des exportations et celui du P.I.B. n'est pas suffisamment grand pour pouvoir suggérer une conclusion qui contrarie totalement l'hypothèse de départ .

Deuxièmement , comme le montre le Tableau 52 , la croissance des exportations est très irrégulière et l'année qui précède le P.I. (I964) a connu une croissance exceptionnelle des exportations . L'année I965 constitue ainsi un point de départ particulièrement inadéquat pour une série statistique re-

Tableau 52 .

Evolution des Exportations et du P.I.B. - indices en chaîne (Prix de I963)

	I958	I959	I960	I96I	I962	I963	I964	I965
EXPORTATIONS	----	92,8	I09,0	97,4	II9,I	I00,9	I58,7	III,I
P.I.B.	----	I05,4	I06,6	I05,5	I06,7	I05,9	I06,4	I07,3
	I966	I967	I968	I969	I970	I97I	I972	I973
EXPORTATIONS	II6,3	I03,6	96,6	I02,9	98,4	I09,9	II8,5	I04,2
P.I.B.	I04,2	I07,9	I07,4	I03,2	I08,7	I06,6	I08,0	III,2

Source : INE , As Contas nacionais portuguesas I958 - I97I ; INE , Contas Nacionais I970 - I976.

présentative de l'évolution à plus long terme et il suffit de regarder le Tableau 53 pour s'apercevoir que le taux de croissance des exportations peut varier beaucoup selon les années prises pour extrêmes . Si l'on considère la période qui commence en I959 (année qui marque réellement le départ d'un mouvement nouveau de croissance des exportations avec l'adhésion du Portugal à l' AELE) on s'aperçoit que l'évolution vérifiée jusqu'en I973 correspond bien , globalement , à l'évolution préconisée et prévue dans les plans . Nous devons ainsi conclure que l'évolution préconisée se confirme par l'évolution constatée , mais la vitesse de cette évolution semble difficile à prévoir et son déroulement se révèle très irrégulier .

Tableau 53.

Evolution des Exportations et du P.I.B. par périodes (Prix de I963) .

	I959 - I964	I965 - I973	I959 - I973
EXPORTATIONS	I5,I	6,0	9,6
P.I.B.	6,2	7,2	6,9

Source : INE , As Contas Nacionais Portuguesa I958 - I97I ; INE , Contas Nacionais I970 - I976 .

D) - Les investissements .

L'observation de la réalisation des investissements permet de confirmer les principales conclusions de l'analyse des alinéas précédents . Ainsi , comme le montre le Tableau 30 pour le P.I. (I) , la réalisation des investissements a suivi la même structure globale des prévisions , privilégiant nettement l'industrie au détriment de l'agriculture . Ce dernier secteur a connu un taux de réalisation supérieur à celui de l'industrie (99% et 82%) , mais sa place au niveau global est restée sensiblement la même : I0% (contre 8,2% prévus) de l'investissement total . Une situation analogue est celle indiquée dans le Tableau 3I pour le IIIème Plan .

On peut voir , d'autre part , dans les mêmes Tableaux 30 et 3I que la réalisation finale des investissements , au niveau global , est restée relativement loin des I00% dans chacun des plans et ceci malgré l'importance partielle des investisse-

---

(I) - Certains résultats de la réalisation des investissements des plans se trouvent dans les mêmes tableaux qui présentent les prévisions .

Tableau 54.

Participation de l'investissement du plan à la FBCF.

	Investissement du plan(financé)(millions de contos) (A)	FBCF(réalisée) (millions de contos) (B)	(A) / (B) x 100
Ier Plan	10,3 (1)	37,3 (2)	27,7
IIème Plan	24,9 (3)	82,1 (4)	30,3
P.I.	33,8 (5)	62,9 (6)	53,7
IIIème Plan	62,5 (7)	162,1 (8)	38,6
IVème Plan(9)	282,3	282,3	100

(1)- Prix courants ; (2)- Prix de 1954 ; (3)-Prix courants ; (4)- Prix de 1958 ; (5) - Prix courants ; (6)- Prix de 1963 ; (7)- Prix courants ; (8)- Prix de 1963 ; (9) - Investissement (FBCF)prévu; FBCF prévue ; prix de 1963.

Source : Tableaux 14,17,31, 33 et 34 ; Relatório de Execução do I Plano , p. 90 ; Relatório de Execução do II Plano, p. 15 ; INE , As Contas Nacionais portuguesas 1958 - 1971 ; INE , Contas Nacionais , Estimativas de 1970 a 1976 .

ments du plan dans le cadre global de la FBCF (cf. Tableau 54). L'incertitude qui caractérise l'évolution des autres variables déjà examinées se révèle ainsi également , et logiquement , au niveau de l'investissement (I) .

On peut noter par ailleurs que l'investissement public réalisé a été proportionnellement supérieur à l'investissement

---

(I) - V. page suivante .

Tableau 55.

Sources de financement des Plans de Développement (§) (%).

SOURCES	Ier Plan	IIème Plan	P.I.	IIIème Plan
Publiques	65,6	54,2	4I,7	52,8
Privées	30,4	33,2	33	37,8
Non spécifiées	----	----	I2,9	I,8
Externes	4	I2,6	I3,4	7,7
TOTAL	I00	I00	I00	I00

(§)- Investissements financés.
Source : Tableaux I5, I8, 3I et 33 ; Relatório de Execução do I Plano , p.98.

prévu dans le P.I. (cf. Tableau 33) , un écart de même sens étant suggéré par le Tableau 34 pour le IIIème Plan , bien que les chiffres du tableau ne permettent pas d'en évaluer l'ampleur . On peut penser que cet appel au financement public plus important au niveau de la réalisation que de la prévision témoigne encore des " difficultés " de la planification indicative , " difficultés " aggravées par le contexte d'extraversion où se situe expressément cette planification .

(Note (I) , page précédente)
(I) - En ce qui concerne le P.I. , en particulier , le taux de réalisation globale des investissements que montre le Tableau 30 (80,5%) est supérieur à celui présenté par l' OCDE (67,5%) (cf. OCDE , Le développement de l'agriculture en Europe méridionale , op.cit. , p.269). Ayant utilisé les sources les plus officielles et les plus récentes , nous n'avons pas de raison de penser que notre pourcentage correspond moins bien à la réalité que celui de l' OCDE .

Tableau 56.

Participation du secteur public à la FBCF à travers les investissements du plan (§).

	Investissement du secteur public (A) (millions de contos)	FBCF (B) (millions de contos)	(A) / (B) x I00
Ier Plan	7,9 (I)	37,3 (2)	2I,2
IIème Plan	I3,5 (3)	82,I (4)	I6,4
P.I.	I3,7 (5)	62,9 (6)	2I,8
IIIème Plan	33 (7)	I62,I (8)	20,4

(§)- Investissements financés ; FBCF réalisée.
(I),(3),(5) et (7) : Prix courants ; (2) - Prix de I954 ; (4)- Prix de I958 ; (6) et (8) - Prix de I963.
Source : Tableaux I5,I8,3I,33 et 54.

Le passage d'un plan conçu comme un simple programme d'investissements surtout du secteur public (cas du Ier Plan) à un plan global qui définit la stratégie de croissance et programme , à un niveau de probabilité élevé , les investissements pour l'ensemble de l'économie se révèle ainsi difficile . Comme le montre le Tableau 55 , la part du secteur public dans le financement du plan , partant de 66% dans le Ier Plan et devant se situer , selon les prévisions , au-dessous des 36% dans le P.I. (cf. Tableau 33) et au-dessous des 30% dans le IIIème Plan (cf. Tableau 34) , dépasse en fait les 40% dans le P.I. et ne révèle pas de tendance à descendre dans le IIIème Plan (I) .

(I) - Rappelons que les industries manufacturières ont été exclues du recensement des investissements réalisés à cause des
(v. suite , p. suivante)

Dans une autre optique , on peut considérer que les investissements se font , mais qu'ils se révèlent " rebelles " au plan , c'est-à-dire , l'accumulation , dans le contexte en question , semble être difficilement " planifiable " . Cette difficulté ne peut que subsister tant que la participation du secteur public à la FBCF n'augmente pas des 20% où elle a tendance à se fixer (cf. Tableau 56) à un pourcentage plus élevé , i.e. , tant que le secteur privé garde sa place écrasante au niveau global de l'accumulation .

5.5.2. - Les effets de l'intégration extérieure en statique concurrentielle : les illusions mercantilistes .

L'évolution des importations portugaises en provenance de l' AELE manifeste clairement dès les premières années du fonctionnement de l'association la disparité des régimes d'élimination des droits existante entre le Portugal et les autres pays membres . En effet , entre I959 et I964 , ces importations ont augmenté nettement moins que les exportations (66,3% et I50% , respectivement) et l' " effet AELE dans les importations " (I) a été au Portugal , en termes absolus , le plus faible de tous les pays de l'association .

En termes relatifs , toutefois , (rapport de l' " effet AELE " aux importations totales provenant de l' AELE) il a été le plus fort , montrant ainsi l'importance pour le Portugal

---

(suite de la note (I) , p. précéd.)
difficultés trouvées au niveau de la connaissance des investissements réalisés dans ces industries et correspondant aux investissements prévus . Ainsi c'est comme si ces industries restaient en dehors du plan .

(I) - Effet d ' augmentation des importations en provenance des pays de l' AELE du fait de l'élimination des droits consécutive à la formation de la zone de libre-échange . Au point de vue de la mesure , il est égal à la différence entre les importations

(v. suite , p. suivante)

de son entrée dans la zone . On peut noter , cependant , que cet effet peut être entièrement imputable à un détournement de trafic , ce qui signifie , au niveau de l'ensemble du commerce (avec tous les pays) des pays qui composent l' AELE , que la formation de cette association se traduit , vue du côté des importations portugaises , par un renforcement du protectionnisme collectif des pays de l'association à l'égard du reste du monde . Ce résultat contrarie nettement les principes doctrinaux qui servent d'appui à la formation de l'association , mais il correspond sans doute aux objectifs pragmatiques des co-échangistes " intégrés " (I) .

Du côté des exportations , d'autre part , l' " effet AELE dans les exportations " (2) portugaises a été assez notoire (I50% d'augmentation de ces exportations entre I959 et I964), cet effet étant , en termes relatifs , le plus fort de l'association et pouvant être imputable aux deux facteurs suivants :

I/- une augmentation spécifique de la demande des produits portugais provenant des autres pays de l'association .

2/- un transfert des exportations portugaises des pays où subsiste une protection tarifaire vers l'intérieur de l' AELE , où les droits ont baissé , ce mouvement reflétant , selon A.P. Xavier , une " création de trafic proprement dite " (3) .

(suite de la note (I) , p. précédente)
réalisées (avec la formation de l'AELE) et celles qui auraient eu lieu en l'absence de cette association . Cf. sur la méthodologie et les difficultés de ces mesures , Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 746 - 749 .

(I) - Cf. sur les aspects concernant le comportement des importations portugaises , A. Pinheiro Xavier , op.cit. , pp.203-2I4. Sur l'interprétation et la définition du détournement de trafic, cf. Destanne de Bernis , op.cit. , p.739 .

(2) - Augmentation des importations provenant du Portugal dans tous les autres pays de l'association et pouvant être imputable à la formation de l'association .

(3) - A.Pinheiro Xavier , op.cit. , p.223 . V. aussi sur l'ensemble de ce point , pp. 2I4 - 227 .

On peut noter encore que la croissance des exportations a porté surtout sur les produits manufacturés (le textile et la confection en particulier) (I) . En fait , les exportations des produits primaires portugais semblent connaître une évolution défavorable à long terme laquelle proviendrait surtout , selon A.P. Xavier , des trois facteurs suivants :

I/- une élasticité-prix et une élasticité - revenu de la demande défavorable en ce qui concerne les produits alimentaires et les boissons .

2/- une demande des matières-premières fluctuante et de tendance décroissante pour les produits substituables par des succédanés industriels.

3/- une demande des biens non essentiels très dépendante des goûts des consommateurs et caractérisée par une grande rigidité par rapport aux prix (2) . Pour la période plus large qui va de I959 à I970 , le Tableau 47 montre que le taux de croissance des exportations portugaises vers l' AELE a été beaucoup plus fort que les taux correspondant aux autres groupes de pays considérés dans le tableau .

En ce qui concerne les termes de l'échange , enfin , l'auteur cité montre que le Portugal connaît une détérioration de ses termes de l'échange coïncidant avec son entrée à l'AELE et il estime que cette détérioration est " partiellement imputable " à cette entrée (3) . Les fondements de cette conclusion nous semblent , toutefois , assez fragiles et contestables . En fait , d'un côté , l'auteur centre son raisonnement sur l'évolution constatée entre deux années consécutives seulement (I959-I960) ; d'un autre côté , son hypothèse pour passer de cette constatation à la conclusion de la responsabilité de l'adhésion en ce qui concerne la détérioration des termes de l'échange portugais manque largement de validité .

(I) - Cf. A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.226 .
(2) - Cf. ibidem , p.250 .
(3) - Ibidem , pp. 228 - 229 .

A.P. Xavier suppose , en effet , que les termes de l' échange portugais ont dû suivre le mouvement " général " de détérioration connu par les pays sous-développés à l'égard des pays développés (I) . Or , comme le montre Destanne de Bernis , aussi bien pour les pays développés que pour les sous-développés il n'y a pas une tendance uniforme à la hausse ou à la baisse des termes de l'échange à l'intérieur de chacun de ces deux groupes de pays ; il y a , au contraire , diversité dans cette évolution et elle concerne aussi bien les pays que les produits, étant également fonction de la période (2) . Ainsi , il n'est pas possible de partir d'une loi générale pour tirer des conclusions particulières à un pays ; seule une analyse concrète peut conduire à des conclusions certaines .

Tout ce que l'on peut dire en termes généraux c'est que , au moment considéré par A.P. Xavier pour tirer ses conclusions , les pays avec lesquels le Portugal se trouvait au sein de l' AELE connaissaient un relèvement de leurs termes de l'échange , mais qui était consécutif à une baisse et auquel s'ensuivit une période de relative stabilité (3) . Les données générales existantes ne permettent donc pas de conclure que la détérioration vérifiée par A.P. Xavier est imputable à l'entrée du Portugal à l'AELE . Mais , inversement , elles ne permettent pas non plus de conclure le contraire . La responsabilité de l'adhésion pour cette détérioration reste ainsi purement hypothétique.

Dans une perspective statique et considérant globalement les résultats précédents , on peut ainsi conclure que l'adhésion à l' AELE a produit des effets positifs . Cette conclusion est particulièrement valable si l'on prend en considération isolément le critère habituellement privilégié dans une perspective d'analyse de ce type : la croissance des exportations . En

---

(I) - Cf. A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.229 .
(2) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 286-292 .
(3) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 228-289 .

effet , comme le montre le Tableau 47 , les exportations vers l' AELE ont connu un taux de croissance assez élevé dans la période I959 - I970 , contrastant très fortement avec le taux correspondant à la période I95I-I959 et avec le taux des exportations vers les autres groupes de pays indiqués dans le même tableau , aussi bien de la première période que de la seconde . Un tel rythme de croissance des exportations semble être capable d'assurer un taux de croissance du produit national positif et d'un niveau supérieur à 6% (cf. Tableau 48 et analyse du point 5.5.I. - A)-) si l'ensemble des autres facteurs de la croissance ne connaissent pas de modifications significatives .

On peut penser , par ailleurs , que l'accord de I972 avec la CEE , par l'analogie existant entre ses dispositions et celles du traité d'adhésion à l' AELE est susceptible d'assurer des conditions favorables au maintien d'un taux élevé de croissance des exportations et , corrélativement , de croissance du produit national . Une prévision optimiste de ce type se trouve, en fait , présente dans les analyses courantes des effets de l' intégration extérieure (I) . Toutefois , deux réserves doivent être faites à cette conclusion et une objection de fond doit lui être opposée .

Tout d'abord , on ne doit pas perdre de vue le fait qu' il ne suffit pas que les obstacles à l'entrée des produits portugais dans les autres pays soient éliminés pour que la croissance des exportations se trouve garantie . En réalité , pour que cette évolution se vérifie il faut que la demande de ces exportations augmente et que sa structure demeure inchangée ou change à une vitesse non supérieure à la capacité d'adaptation des structures productives portugaises . Or , cette condition est

---

(I) - Un exemple bien représentatif de cet optimisme est l'analyse de C.R. Fernandes et P.Alvares , op.cit. , Pour ces auteurs, l'accord de I972 n'aurait pratiquement que des avantages et la croissance prévisible des exportations en serait l'un des plus importants (cf. op.cit. , pp.235-260) .

loin de se trouver garantie par l'accord signé entre le Portugal et la CEE et on comprend facilement que les conditions de ce type ne puissent pas figurer dans la formalisation des rapports économiques entre pays capitalistes surtout quand il s'agit de pays possédant des structures très différentes comme cela se passe dans le cas du Portugal et des pays de la CEE .

Ensuite , le rythme de croissance des exportations portugaises dans le cadre de l'accord avec la CEE peut être inférieur à celui qui correspond à l'adhésion à l' AELE dans la mesure où le régime de ces exportations dans le premier cas semble moins favorable que dans le second .

En effet , d'une part , une partie des produits bénéficiant de la libéralisation progressive de leur entrée dans les autres pays , dans le cadre de l' AELE , du fait de leur qualité de produits " industriels " vont être exclus de l'accord de libre-échange avec la CEE . Il est vrai qu'une partie de ces produits exclus vont bénéficier du régime spécial prévu pour les exportations de produits agricoles portugais , mais , non seulement ce bénéfice reste réservé à une partie limitée de ces produits , mais aussi le régime des produits agricoles est, lui-même , globalement moins favorable que celui des produits industriels .

D'autre part , une partie assez importante des produits industriels portugais d'exportation (32%) vont être soumis à des barrières douanières dans la CEE pendant une période beaucoup plus large que celle du régime général dans leur qualité de produits " sensibles " , situation qui ne se vérifiait pas dans le cadre de l'AELE .

Par ailleurs , si l'on considère maintenant le côté des importations et de la " protection " à l'industrie portugaise , là aussi des différences importantes existent entre le traité de I972 et celui de I959 . En effet , d'un côté , le régime général de démantèlement des barrières douanières est beaucoup plus court dans le cas de la CEE que dans celui de l' AELE (5 ans contre I0) ; d'un autre côté , le régime spécial de " protection " prévu dans l'accord avec la CEE est nettement moins favorable que celui dont bénéficiait le Portugal dans le cadre de l'AELE . Dans ce dernier cas , le délai de protection pouvait aller jusqu'à 20 ans et il concernait 56% des produits

de l'importation portugaise de l' AELE ; dans le premier , ce délai est de 8 ans pour 4I% des produits de l'importation en provenance de la CEE et de I3 ans pour 8% de cette importation .

Enfin , et même si les perspectives de l'évolution des échanges , en particulier des exportations , étaient les meilleures (ce qui n'est pas le cas , comme nous venons de le voir), un problème de fond reste à résoudre : quel est le type d'effets structurels et globaux que cette évolution des échanges va entraîner , c'est-à-dire , quelle va être l'évolution de l'économie portugaise à long terme et de quel type sont les effets durables des échanges extérieurs réglés par l'adhésion à l' AELE et par l'accord avec la CEE (I) ? C'est à cette dernière question que nous allons essayer de répondre dans les deux points suivants .

5.5.3. - L'intégration extérieure en dynamique : l'absence d'effets de développement .

Les effets structurels de l'internationalisation dans le cadre de l'intégration extérieure telle que la configure la politique économique (interne et externe) que nous avons examinée , peuvent être analysés à plusieurs niveaux en fonction de la spécialisation de la production que cette intégration impose à l'économie portugaise et des conséquences de cette spécialisation au niveau global de l'accumulation . Une partie de ces effets peuvent être examinés dans le cadre de la théorie de l'avantage comparatif " dynamisé " , mais l'analyse des effets les plus décisifs de l'intégration extérieure ne peut être menée que dans le contexte d'une théorie globale de l'industrialisation

---

(I) - Comme l'écrit Destanne de Bernis , " l'insuffisance fondamentale de toute analyse statique est de laisser hors de son champ d'appréhension la dynamique de l'appareil de production liée au processus d'accumulation " (Destanne de Bernis , Relations Economiques Internationales ,op.cit. , p.292) .

et du développement , laquelle dépasse nécessairement les limites imposées par la théorie de l'avantage comparatif au raisonnement . Nous allons nous placer , d'abord au premier niveau d'analyse , ensuite au second .

A)- L'avantage comparatif " dynamisé ".

a)- Le contenu de la spécialisation .

L'adaptation de l'économie portugaise à l' " impératif " de l'intégration extérieure consiste , comme nous l'avons vu , d'abord et surtout dans le choix des investissements en fonction de la compétitivité extérieure et sur la base des dotations pré-existantes en facteurs de production et de celles que la logique même de l'extraversion puisse créer (cas notamment des économies externes créées par les industries les plus compétitives et dont puissent bénéficier , dans le sens de la même compétitivité , d'autres industries initialement moins compétitives) . Il s'agit , donc , rigoureusement de mettre en oeuvre une rationalité d'exportation , impliquant la création ou la reconversion des structures de la production en fonction de la demande extérieure et se traduisant par l'élimination ou le blocage de la croissance de celles qui ne sont pas susceptibles d'extraversion .

La spécialisation de l'économie portugaise pouvait ainsi aller , en termes de composition technique des investissements , des activités dont la compétitivité sur le marché extérieur passe purement et simplement par la mise en valeur de l'abondance et du bas prix de la force de travail portugaise (application de techniques labour-intensive) à celles dont la compétitivité exige l'application de techniques capital-intensive . La liste des industries " préférentielles " allait ainsi des activités traditionnelles dans lesquelles le Portugal possède déjà une longue expérience d'exportation (cas notamment du textile , de la confection et des meubles) aux industries modernes que le Portugal ne possède pas encore ou dans lesquelles il ne possède pas d'expérience d'exportation (cas notamment de la chimie , de l'électronique et de l'optique) .

On voit bien qu'une politique de spécialisation de ce type ne s'inscrit pas dans la logique de la division internationale du travail classique . Non seulement il ne s'agit pas , ni surtout, d'une spécialisation en produits primaires en vue d'être " transformés " sur le marché mondial en produits manufacturés , mais il ne s'agit pas non plus d'une simple spécialisation inter-sectorielle au niveau industriel . En réalité , au-delà de la spécialisation en produits primaires , bruts ou transformés , qu'il s'agit de maintenir , voire de développer (vins , concentré de tomate , conserves de poisson ...) , il s'agit de mettre en oeuvre une spécialisation industrielle à la fois inter et intra-sectorielle (I) .

Les industries traditionnelles semblent correspondre mieux au premier type de spécialisation (sans exclure toutefois l'éventualité de la mise en oeuvre d'une division internationale du travail entre les divers ateliers d'un même processus de fabrication au niveau de certaines de ces activités , la confection notamment) , tandis que la viabilité des industries modernes dans les conditions de compétitivité internationale semble s'insérer beaucoup plus étroitement dans une division du travail du second type . C'est , en réalité , surtout au niveau des industries modernes qu'est apparue la production de la marchandise sur le marché mondial avec division du travail entre ateliers situés dans des pays différents .

L'avantage comparatif peut ouvrir ainsi une nouvelle voie à la spécialisation et la diversification de celle-ci qui en découle semble pouvoir procurer des avantages en termes d'accès d'une économie non développée , comme celle du Portugal , à des activités nouvelles,et en termes d'atténuation des difficultés pesant sur la balance des paiements et provenant du déficit

---

(I) - Comme le note C. Palloix , la définition de la DIT uniquement à partir de la division sociale internationale en branches est incomplète dans la mesure où l'on assiste aujourd'hui à une segmentation de diverses branches à l'échelle mondiale , ce dernier processus donnant ainsi lieu à une DIT intra-branche (cf. Christian Palloix , <u>La crise du mode de production capitaliste: procès de production et division internationale du travail</u> , in <u>L'occident en désarroi</u> , op.cit. , p.I55) .

commercial . Nous allons voir comment se présentent ces deux possibilités au Portugal .

b)- La " loi " des économies d'échelle .

L'un des thèmes les plus chers à la problématique de la dynamisation de la théorie de l'avantage comparatif est celui des économies d'échelle (I) et c'est très largement en fonction du critère de la création de ces économies que le problème de la spécialisation est posé au Portugal (2) . Le raisonnement est connu : dans les petits pays l'installation d'un certain nombre d'activités n'est pas rentable dans la mesure où , le marché étant étroit , le coût par unité produite est trop élevé à cause de la petitesse de l'échelle de la production imposée aux entreprises . L' expérience des pays développés (laquelle constitue souvent la seule référence que les responsables de la politique économique adoptent délibérément) montre , en effet , que les coûts unitaires décroissent au fur et à mesure qu'augmente l'échelle de la production pour un grand nombre d'activités . Sur la base de cette expérience , la recherche systématique d'économies d'échelle est devenue une norme mondiale (la norme du " scaling up ") , la " loi " des économies d'échelle exerçant de puissants effets de blocage dans les pays sous-développés , surtout dans les pays de petites dimensions .

Nous allons voir toutefois que , dans le cas portugais , non seulement la spécialisation (élargissant le marché et permettant l'augmentation de la taille des unités de production) procure des économies de ce type à un degré plus faible que ce que l'on pourrait penser , mais la " loi " même des économies d'échelle doit être ramenée à ses justes dimensions . En

---

(I) - Sur les différents aspects de la démarche qui permet cette dynamisation , cf. Destanne de Bernis , Relations économiques internationales ,op.cit. , pp.245 - 255 .

(2) - Cf. notamment José da Silva Lopes , A integração económica europeia : implicações sociais em Portugal , art. cit. , p. 783 . L'idée de la création d'économies d'échelle est implicite aux propositions de R. Martins déjà examinées .

fait , d'une part , il ne semble pas que les activités pour lesquelles le Portugal dispose d'un avantage comparatif exigent une " dimension optimale " des unités de production très élevée et ceci aussi bien pour les activités traditionnelles que pour les activités modernes (I) . Les premières , dans la mesure où elles utilisent généralement des techniques intensives en travail , lesquelles correspondent peu à la loi des économies d'échelle ; les secondes , dans la mesure où la nature même des tâches qui semblent être assignées à ces industries dans le cadre de la DIT intra-branche , peut ramener la " dimension optimale " des unités-ateliers à un niveau plus bas que dans le cas d'un processus de production complet concentré dans le même lieu .

D'autre part cependant , et admettant que la création d'économies d'échelle reste encore possible pour un certain nombre d'activités de la spécialisation , il ne semble pas que les conditions nécessaires pour que la " loi " en question puisse produire pleinement ses effets se trouvent remplies . En effet , ces conditions étant , selon Scitovsky (2) , l'existence d'un marché , non seulement vaste , mais aussi homogène et stable , il est facile de voir que , dans le cas du marché " conquis " par le Portugal à travers l'intégration extérieure , ces deux dernières conditions , et en particulier la dernière , ne semblent pas exister au sein de ce marché . En fait , bien que l'intégration au niveau de la CEE puisse se traduire par une certaine homogénéisation du marché de chacun des produits , cette homogénéisation reste toutefois toujours inférieure à celle qui peut être réalisée au sein d'une même économie . Quant à la "stabilité " du marché , l'analyse de l'évolution des exportations portugaises déjà faite , montre clairement que cette évolution connaît de très fortes fluctuations et ne semble guère suscepti-

---

(I) - Selon A.P. Xavier , cette dimension serait même " relativement petite " (A.P. Xavier , op.cit. , p.252) . L'auteur fait toutefois uniquement allusion aux industries traditionnelles , lesquelles seraient , à ses yeux , les seules compatibles avec l'avantage comparatif (cf. pp. I94-I97).

(2) - Cité par A.P. Xavier , op.cit. , p.247 .

ble d'une stabilisation (cf. 5.5.I. - C)) .

Par ailleurs , au-delà de ces limites au fonctionnement de la " loi " des économies d'échelle et concernant directement les conditions portugaises , d'autres limites existent encore dont il faut avoir conscience pour pouvoir situer avec précision le rôle de la " loi " en question . Certains des inconvénients liés à la grande taille sont apparus dans les pays développés mêmes avec la crise (vulnérabilité beaucoup plus grande de la grande unité que de la petite) , mais , avant même la crise , des difficultés importantes de la production à grande échelle s'étaient déjà manifestées dans les pays sous-développés . Ces difficultés concernent notamment les quatre aspects suivants de la grande unité .

Tout d'abord , la durée de la construction d'une unité industrielle dans un pays non développé est en général plus longue que ce qui est prévu dans la norme admise dans les pays développés , cet allongement se traduisant par un coût additionnel de l'investissement .

Ensuite , dans ces pays , la montée en production est généralement plus lente que dans les pays développés , la pleine utilisation de la capacité de production étant difficilement atteinte et des taux de l'ordre de 60 à 70% exigeant un temps d'attente généralement long .

Troisièmement , il est beaucoup plus difficile d'ajuster pleinement et dans un bref délai les composantes physiques , économiques et humaines d'une unité industrielle de grande taille à un environnement encore largement étranger à l'industrie (cas des pays non développés) qu'à un environnement déjà industrialisé (cas des pays développés) , des goulots d'étranglement pouvant surgir à divers niveaux du fonctionnement de l'unité .

Enfin (mais sans épuiser nécessairement la liste de ces inconvénients) , au niveau de la main-d'oeuvre (cadres , techniciens , ouvriers et employés) , la formation individuelle exigée par l'unité de grande dimension est plus longue et plus difficile dans les pays dont les structures en ce domaine ne sont pas encore mûres (des stages à l'étranger sont souvent nécessaires) et une bonne formation individuelle peut ne pas être suffi-

sante pour résoudre le problème du fonctionnement collectif , lequel exige , pour son efficacité maxima , une expérience technique accumulée (I) .

On voit ainsi que la recherche systématique d'économies d'échelle est un objectif beaucoup plus difficilement réalisable et bien moins valable que ce que l'on pourrait imaginer et que ce qu'imaginent les responsables de la politique économique portugaise . Cet objectif ne saurait ainsi fonder une politique d'intégration extérieure et avoir une influence décisive sur le choix des investissements et sur la conception globale de l'accumulation . Ceci sans considérer le caractère non pertinent du choix autonome d'un objectif de ce genre dans le cadre d'une conception globale du développement , point sur lequel nous reviendrons dans l'alinéa suivant .

c) - La balance des paiements .

Voyons maintenant dans quel sens vont les résultats de l'intégration extérieure au niveau de la balance des paiements , un autre des principaux thèmes de la problématique de la dynamisation de la théorie de l'avantage comparatif et de la politique d'extraversion portugaise (2) . Le raisonnement ici est également simple : la balance commerciale portugaise étant chroniquement déficitaire (3) , et cette balance constituant le principal élément de la balance des paiements , l'équilibre de cette dernière balance sans compromettre,à terme , l'autonomie financière du pays passe par une augmentation des exportations plus rapide que l'augmentation des importations dans le sens de résorber le déficit commercial . En fait , les principales

---

(I) - Sur les limites au fonctionnement de la " loi " des économies d'échelle et notamment sur les aspects auxquels nous avons fait allusion , cf. Pierre Judet et Raphaël Tiberghien , Quelques problèmes d'industrialisation et de planification en République de Guinée - Bissau , IREP , Grenoble , 1978 , pp.34-38 .

(2) - Cf. la N.P.I. , notamment 5.3.2. - A)- .

(3) - Cf. , pour les années 1950 , Annexe , I.3.I. .

Tableau 57

Solde de la Balance Commerciale (millions de contos)
(Prix de I963) .

I958	I959	I960	I96I	I962	I963	I964	I965
-I,3	-2,0	-2,9	-7,5	-3,0	-4,8	-0,9	-0,6
I966	I967	I968	I969	I970	I97I	I972	I973
+I,6	+4,7	-6,3	-8,4	-9,3	-I2,2	-8,3	-I6,5

Source : INE , As Contas Nacionais Portuguesas I958-I97I ;
INE , Contas Nacionais I970-I976 .

sources de financement extérieur étant au Portugal , outre les exportations , les transferts des émigrants et les recettes du tourisme , mais la capacité de financement provenant de ces sources étant instable et d'évolution imprévisible et indépendante du Portugal , le seul moyen de garantir , à terme , l'autonomie financière est d'avoir une balance commerciale excédentaire ou peu déficitaire , d'où la nécessité d'augmenter à tout prix les exportations .

La réalité a toutefois " trahi " les expectatives optimistes des responsables portugais de la politique d'intégration extérieure car , comme le montre le Tableau 57 , le déficit commercial portugais , au cours de la période qui va de l'adhésion à l'AELE en I959 à I973 , révèle une tendance nette à l'accroissement , constituant ainsi un poids de plus en plus lourd sur la balance des paiements . Exceptant la période I964-I967 , qui coïncide grosso modo avec le Plan Intercalaire et au cours de laquelle l'évolution du commerce extérieur a été même plus favorable que ce que prévoyait le plan en question (cf. Tableau 5I) , les deux autres périodes , avant et après celle du P.I. , sont d'aggravation du déficit en question,ce qui contraste vivement , en ce qui concerne la dernière période , avec les prévi-

sions du IIIème Plan (cf. Tableau 5I) .

On peut ainsi conclure que , du côté de la balance des paiements , la politique d'intégration extérieure adoptée est contrariée dans ses fondements par les données de la réalité et que les effets en dynamique de la loi de l'avantage comparatif se révèlent néfastes à l'économie portugaise . En face de ces résultats et de ceux de la réflexion faite précédemment à propos des économies d'échelle , nous ne pouvons pas ne pas souscrire à l'affirmation d' A.P. Xavier indépendamment de la terminologie employée , selon laquelle " la structure actuelle de notre production et de notre exportation n'est pas compatible avec la participation dans un système de libre-échange à côté de pays dans un stade de développement économique supérieur . Le libre-échange , conduisant à la spécialisation selon le critère des coûts comparatifs ou des avantages relatifs , tend au maintien de structures néfastes à la croissance de l'économie portugaise" (I) .

En fait , ce qui est réellement en cause , contrairement à l'idée suggérée par A.P. Xavier dans le dernier passage de son affirmation(2), n'est pas la croissance en tant que telle (comme nous l'avons vu , l'accroissement du P.I.B. semble avoir été impulsé par l'intégration extérieure) , mais le contenu de la croissance et sa signification en termes économiques et sociaux globaux . Il nous reste ainsi à faire une dernière réflexion concernant les rapports entre la politique commerciale responsable des résultats précédents et l'existence ou l'inexistence d'une politique de développement .

B) - Une politique commerciale contre le développement .

Le bilan fait jusqu'ici de la politique d'intégration extérieure et , d'une manière plus générale , de la politique

---

(I) - A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.26I .

(2) - Notons qu'au Portugal on se limite généralement à analyser le commerce extérieur en lui-même , ne dépassant pas la statique comparative et révélant une conception purement mercantiliste de l'économie . L'auteur en question n'échappe pas à cette concep-

(v. suite , p. suivante)

d'internationalisation de l'économie portugaise , montre que le côté positif de cette politique se réduit pratiquement à l'obtention d'un taux de croissance du P.I.B. relativement élevé . La dynamisation même de l'analyse en partant de la politique commerciale a montré que l'intégration extérieure et la croissance qu'elle permet d'assurer semblent constituer davantage une fin en elles-mêmes que le moyen de réalisation d'une préférence interne de structure délibérément choisie . Nous allons voir maintenant , de manière plus systématique , que la politique commerciale en question , non seulement ne garantit pas le passage spontané de la croissance au développement , mais qu'elle est incompatible avec ce développement . La réflexion se déroulera en trois étapes mettant l'accent sur les trois aspects centraux d'une politique de développement : l'autonomie nationale ; l'intégration interne de l'économie et la satisfaction des besoins .

a)- Une internationalisation contre l'autonomie nationale .

L'un des points les plus faibles de la politique économique précédente est sans doute celui de la perte de l'autonomie nationale qu'elle implique et de l'aliénation de la liberté collective corrélative à cette perte de l'autonomie . Les différents niveaux de l'analyse précédente constituent autant de manières de voir se dérouler un processus de soumission au marché mondial et , par son intermédiaire , aux économies dominantes sur ce marché . A travers ce marché va ainsi se constituer un processus de domination sur l'économie portugaise et , à travers lui , cette économie devient dépendante , ces deux phénomènes (domination / dépendance) étant , naturellement , le corollaire l'un de l'autre .

Nous avons vu que les mécanismes qui assuraient la régulation endogène de l'économie (" conditionnement " industriel et protection douanière notamment) vont être brisés peu à peu jusqu'à leur élimination complète : le " conditionnement " industriel , à travers un processus qui consiste d'abord en sa " libéralisation " et ensuite en sa remise en cause radi-

---

(suite de la note (2), p.précéd.) -tion , bien que son analyse, par son degré d'élaboration et par son caractère systématique , se trouve parmi les plus importantes .

cale ; le protectionnisme extérieur , à travers l'insertion de l'économie portugaise , dans un processus plus vaste d'internationalisation des économies européennes , de l'intérieur duquel le Portugal serait par la suite incapable de sortir et dans lequel son statut va être de plus en plus faible . La concomitance des deux processus , interne et externe , est quasi parfaite et ces deux processus se traduisent par l'éclatement global du système de régulation économique et des mécanismes qui assurent la stabilité sociale .

La dynamique de l'appareil de production portugais va être désormais entièrement dépendante des impulsions provenant du marché extérieur et c'est la demande exprimée sur ce marché qui va commander le choix des investissements internes . Indépendamment de la nationalité juridique des titulaires des capitaux à investir , ce qu'il importe de comprendre c'est , d'une part , que la décision même d'investir va être subordonnée aux décisions prises au sein des économies dominantes à partir desquelles se forme la demande que le Portugal reçoit du marché extérieur ; d'autre part , que ce processus de soumission à ces dernières économies part du Portugal , se configure ensuite à travers l'adaptation des structures internes à la dynamique extérieure et se confirme et se consolide enfin à travers , d'un côté , la constitution d'une véritable (bien que dépendante) dynamique interne d'extraversion , de l'autre , à travers la formalisation de la subordination à la dynamique extérieure , où l'on doit encore distinguer deux aspects : la formalisation sur le plan extérieur à travers la signature de traités d'intégration et la formalisation au niveau interne à travers la mise en place des institutions qui correspondent aux besoins de l 'accumulation dans le contexte décrit .

Nous sommes ainsi en face d'une situation d'asymétrie dans les rapports du Portugal avec l'extérieur , dans laquelle nous pouvons distinguer les trois caractéristiques théoriques suivantes . Une <u>emprise de structure</u> au sens de F. Perroux , définie comme " la combinaison des actions asymétriques exercées plus ou moins durablement par un sous-ensemble A sur un sous-ensemble B qui tendent à substituer , à la décision de B , la dé-

cision de A " (I) . Un phénomène de domination / dépendance caractérisé par l'existence d'une " efficacité prépondérante"des " inductions en provenance de certains flux nationaux " et des " décisions prises au sein de certaines économies nationales " (2) . Un phénomène de dépendance interne - externe décrit surtout par la littérature économique et sociologique latino-américaine (3) et consistant en l'existence d'une véritable " rationalité de dépendance " chez les classes dominantes , lesquelles doivent se " dénationaliser " pour pouvoir subsister comme classes capitalistes , perdant ainsi définitivement leur caractère de " bourgeoisie nationale " .

La politique économique portugaise devient ainsi de plus en plus un élément de la politique économique des pays dominants sur l'espace auquel se trouve intégrée l'économie portugaise , perdant ainsi sa capacité de définir et d'actionner la mise en oeuvre d'une base propre d'accumulation . Comme nous l'avons déjà noté , les nouvelles procédures qui viennent occuper la place du " conditionnement " industriel (fiscales et financières notamment) ne suffisent pas et surtout n'ont pas pour vocation de donner à l'Etat le pouvoir et la capacité de régulation de l'économie ; la planification même semble jouer un rôle bien par-

---

(I) - François Perroux , " Indépendance " de l'économie nationale et interdépendance des nations , cité par Destanne de Bernis, Relations Economiques Internationales , op.cit. , p.285 .

(2) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , p.295 .

(3) - Cf. notamment F.H. Cardoso et H. Faletto , pour qui " la notion de dépendance concerne directement les conditions d'existence et de fonctionnement du système économique et du système politique , révélant les liens entre ces deux systèmes aussi bien au plan interne qu'au plan externe " (F.H. Cardoso et H. Faletto , Dependência e desenvolvimento na América Latina - Ensaio de interpretação sociológica - , Zahar Editores , Rio de Janeiro , I970 , p.27) . Cf. aussi, A. Gunder Frank , " La question de la détermination " interne " vs. la détermination "externe " " , in A. Gunder Frank (et S.Amin) , L'accumulation dépendante (et Sociétés précapitalistes et capitalisme), Editions Anthropos , Paris , I978 , pp. I8-25 .

ticulier qui ne peut se comprendre que dans le cadre spécifique où elle s'inscrit et qui ne saurait être confondu avec un rôle de régulation économique . Cette régulation va être assurée au niveau global de l'espace d'intégration de l'économie portugaise par les économies qui dominent le fonctionnement économique de cet espace (I) .

Si l'on considère , par ailleurs , que la rupture du système de régulation interne consécutive à l'intégration extérieure coïncide avec une élévation du taux de croissance globale , on s'aperçoit que la situation créée au Portugal par l'internationalisation présente des particularités qu'il importe de mettre en relief . En fait , dans la mesure où il y a une rupture dans le système de régulation , nous sommes devant une " crise " , mais dans la mesure où il n'y a pas de stagnation ni de chute du taux de croissance mais , au contraire , augmentation de ce taux , nous sommes devant une situation de crise particulière : une crise qui ne se manifeste pas par les symptômes habituels (conventionnels) , une crise " larvée " .

b) - <u>Intégration extérieure et désintégration interne</u>.

Le discours du P.I. , du IIIème et du IVème Plans proclame de manière solennelle , comme nous l'avons vu (cf. 5.I.3) l'intention de promouvoir le développement économique et le progrès social . Quand on examine de manière isolée le discours im-

---

(I) - Le Portugal n'étant pas un pays du Tiers-Monde , la situation de son économie va toutefois se rapprocher de celle qui caractérise globalement les économies de cet espace géographique . Ces économies , comme l'écrit Destanne de Bernis , " entièrement " intégrées " au marché mondial capitaliste n'ont pas de mécanisme propre de régulation , la fonction économique de leurs Etats se situant à l'articulation de ces économies et des exigences du capital international " ; " ce sont les économies dominantes , du moins l'ensemble des économies hautement industrialisées , qui organisent la régulation d'ensemble du capitalisme mondial " (Destanne de Bernis , op.cit. , p.768) .

plicite sur la croissance on peut avoir même l'impression que le planificateur a en tête une stratégie déterminée pour réaliser cette croissance , même s'il ne l'explicite pas . Certains aspects de ce discours peuvent nous faire penser , en effet , à la croissance non - équilibrée que la littérature économique consacrée aux pays sous-développés présente généralement en termes de choix alternatif avec la croissance équilibrée .

En fait , la croissance préconisée par ce discours supposerait l'existence de secteurs-clé à installer en premier lieu , ces secteurs devant entraîner la croissance ou l'installation des autres secteurs et assurer ainsi le développement de l'ensemble de l'économie et la constitution d'un appareil productif complet (I) . La création même d'un " pôle de développement" à Sines (2) constitué par un bloc d' " industries intégrées "et à partir duquel devraient se produire des effets d'entraînement sur un certain nombre d'autres activités , pourrait renforcer l'idée de la croissance non équilibrée et constituer un élément de la réalisation de cette croissance (3) .

Toutefois , quand on regarde de plus près la " stratégie " en question et quand on la réexamine à la lumière de la Nouvelle Politique Industrielle et de la politique commerciale mise en oeuvre , on s'aperçoit facilement que toute ressemblance entre un schéma de ce type et la stratégie de la croissance non équilibrée telle que la conçoivent ses théoriciens ne peut être qu'une simple coïncidence . En fait , d'une part ,

---

(I) - On aurait ainsi , en termes très généraux , un schéma du type de celui préconisé par A. Hirschman pour la croissance non équilibrée (cf. Albert O. Hirschman , Stratégie du développement économique , Les Editions Ouvrières , Paris , 1974 , chapitres IV et V en particulier) .

(2) - Cf. IV Plano , pp. 247 - 254 .

(3) - Sur le pôle de croissance et de développement , cf. François Perroux , L'Economie du XXème siècle , PUF , Paris , 1969, IIème Partie ; cf. aussi la présentation qu'en donne Destanne de Bernis , Relations Economiques Internationales , op.cit. , pp. 293 - 294 .

la détermination des secteurs - moteurs reste trop vague , au niveau des " industries manufacturières " en général (I) , et le choix des investissements est loin de devoir obéir à l'idée de la sélection des " séquences efficaces " (Hirschman) en vue de la dynamisation interne de l'économie .

D'autre part , la conception portugaise du " pôle de croissance " ne semble correspondre qu'à une partie limitée des caractères théoriques de cette notion (2) et surtout on ne voit pas les connexions existantes entre les " industries de base " qui constituent ce pôle et les " industries manufacturières " préconisées comme moteur de la croissance ; en réalité , on semble se trouver devant un " saupoudrage " d'industries tournées vers l'extérieur (dans le pôle de Sines , la principale matière-première utilisée est d'origine étrangère - le pétrole - et la majeure partie des débouchés prévus se trouvent aussi à l'étranger) et non pas devant une conception " intégrée " de la croissance (3) .

Par ailleurs , et au-delà de l'absence d'articulation interne au niveau industriel , on doit noter qu'un autre élément fondamental d'une véritable politique d'industrialisation conduisant réellement au développement manque au schéma préconisé par le planificateur portugais : la " prise en compte " de l'agriculture et l'articulation de la croissance de ce secteur à la croissance industrielle dans le cadre d'une stratégie globale de développement . En fait , le secteur agricole est complètement " ou-

---

(I) - Cf. IV Plano , p.54 .

(2) - Cf. F. Perroux , op.cit. , IIème Partie ;cf. aussi la synthèse de ces caractères faite par Destanne de Bernis , op.cit. , p.294 .

(3) - La stratégie en question , n'ayant pas une fin clairement fondée et ne permettant pas une vision globale du déroulement de l'action à partir d'un choix conscient , sélectionné et organisé des investissements en fonction de l'intégration interne de l'économie , ne peut pas permettre de faire l' " oeuvre prospective " sur la base de laquelle se constitue la véritable planification du développement (cf. Guy Caire , La Planification , op. cit. , pp.243-264) . La prospective semble , en fait , diffici-

(voir suite , page suivante)

le se révèle insuffisante ou inadéquate et pouvant déterminer , si cela s'avère nécessaire , la participation de l'Etat ou d'autres personnes de droit public à des projets industriels déjà existants ou à créer ".

Quant aux objectifs , ils sont au nombre de IO (Titre II) :

I)- faire augmenter le rythme de la croissance industrielle .

2)- il s'agit d'un objectif ayant un énoncé très long et un caractère assez vague et qui concerne à la fois les industriels , les travailleurs et les consommateurs. La première partie de son énoncé peut donner un résumé de son contenu : " garantir l'équilibre entre les intérêts économiques et sociaux (qui sont) en cause dans les processus d'expansion de l'activité industrielle "

3)- stimuler la projection de l'industrie au niveau des marchés extérieurs.

4)- contribuer à la création d'emploi .

5)- il s'agit d'un objectif dont l'intention n'est pas claire : " promouvoir l'élévation progressive du niveau des rémunérations des facteurs de production de manière compatible avec la protection des intérêts des consommateurs ".

6)- susciter une répartition plus équitable du revenu industriel .

7)- garantir la promotion professionnelle et sociale des travailleurs .

8)- contribuer à l'équilibre régional du développement économique et social.

9)- prévenir la dégradation de l'environnement , de la santé et du bien-être des populations.

IO)- coordonner le développement industriel de la métropole avec celui des provinces d'outre-mer.

Comme on peut le constater , il s'agit d'une liste trop longue et trop vague pour que l'on puisse lui accorder plus que le statut d'un simple catalogue d'objectifs théoriquement souhaitables en eux-mêmes et susceptibles de satisfaire tous

les intérêts sociaux. En fait , on se propose de faire pratiquement tout ce qui est concevable , indépendamment des conditions objectives de l'économie en question et indépendamment de l'existence d'un ordre hiérarchique et logique entre les divers objectifs (I). Un tel énoncé ne peut nullement avoir un caractère opérationnel ; il se limite à transposer l'éclectisme et l' ambiguïté de la politique économique globale les traduisant dans le langage de la politique industrielle.

En ce qui concerne les moyens , enfin , ils sont très nombreux et ils nous permettent de retrouver le nouveau rôle assigné à l'Etat auquel nous avons déjà fait allusion (cf. 5.I. 5.) . Le principal moyen de la politique industrielle étant , par son poids et sa signification , le " conditionnement " industriel (auquel on prétend donner un autre sens) et un point particulier étant réservé dans notre plan à ce thème (5.3.3.), nous nous bornerons ici à l'énoncé de la liste des moyens préconisés pour la réalisation des objectifs précédents. Notons toutefois que le " test " de compatibilité des moyens avec les objectifs reste difficile , voire impossible , tant que ces derniers restent formulés dans les termes syncrétiques précédents. Une reformulation des objectifs s'impose donc avant d'aborder plus en détail les moyens ; c'est ce que nous nous proposons de faire entre-temps (B) et 5.3.2. , A)).

Cette liste est la suivante outre les modifications à introduire dans le " conditionnement " : un très vaste ensemble d'importantes incitations fiscales et financières à l'installation , l'agrandissement , la réorganisation et la reconversion des unités industrielles ; la participation directe de l'Etat ; la réalisation d'achats par l'Etat aux entreprises pri-

---

(I) - Notons , en particulier , la présence de l'objectif " coordonner le développement industriel de la métropole avec celui des provinces d'outre-mer " en dernier lieu , comme si , au cas où il serait un objectif à poursuivre réellement , il n'avait pas d'incidence sur tous les objectifs précédents.

vées (I) ; l'appui à la concentration ; la prise en charge par l'Etat de la formation de la main-d'oeuvre et la participation de l'Etat ou la prise en charge d'études , de l'élaboration de projets et de la recherche technologique. Un organisme nouveau sera créé , le Fundo de Fomento Industrial , ayant pour fonction la coordination et la mise en place des actions mentionnées précédemment.

B)- La vocation et la place stratégique de la N.P.I .

L'éclectisme et l'ambiguïté de la politique économique globale et de la politique industrielle en particulier déplaisent manifestement aux forces les plus rattachées à l'internationalisation. L'insatisfaction de ces forces par rapport à cette politique et aux plans de développement qui la véhiculent n'ayant pas pu se manifester de manière conséquente plus tôt , va toutefois saisir la première occasion qui se présente et qui va être l'abandon du gouvernement et du pouvoir par Salazar fin I968 et son remplacement par Marcello Caetano. L'arrivée du " Printemps politique " avec Marcello Caetano , bien qu'ayant été présentée dès le début par le nouveau Président du Conseil comme un simple " renouvellement dans la continuité " et bien qu'ayant montré dès le départ ses limitations , va toutefois constituer le moment propice au " forcing " de ces forces.

Le Colloque sur la politique industrielle organisé en I970 par l'Association Industrielle Portugaise (A.I.P.) marque le point culminant de cette ascension et constitue une référence-clé de la Nouvelle Politique Industrielle. Cette dernière politique est , en effet , très largement le fruit des interventions et des débats de ce colloque , notamment et en particulier

---

(I) - Notons l'apparition de cette forme de liaison du secteur public au secteur privé pour la première fois parmi les grands moyens de l'intervention de l'Etat. Sur les potentialités de cette liaison , cf. notamment M. dos Santos Loureiro, Um aspecto do fomento industrial : a acção do Estado cliente, I Semana da Metalomecânica , Grémio dos Industriais Metalúrgicos e Metalomecânicos do Sul , Lisboa , I966.

de l'intervention du Secrétaire d'Etat à l'Industrie , Rogério Martins (I).

La N.P.I. se présente , au sein de la politique économique globale et de la politique industrielle en particulier , comme étant rigoureusement une stratégie spécifique de définition et de mise en place de l'internationalisation et c'est uniquement par référence à l'objectif de l'internationalisation qu' elle devient intelligible. Comme nous l'avons vu (cf. 5.I.4.) , l'intégration au marché européen constitue l'objectif réellement prioritaire de la politique économique portugaise parmi la panoplie d'objectifs énoncés. Cette intégration , le rappellent les participants au Colloque de I970 , ne pourrait en aucune circonstance ne pas avoir lieu car , " aussi bien à court qu'à long terme on ne peut pas entrevoir un autre chemin " , l'alternative étant simplement , à leurs yeux , " l'Europe ou la stagnation et le sous-développement ". La non intégration signifierait ainsi " la plus grave abdication du pays devant le monde civilisé " (2).

Le but principal à poursuivre étant ainsi l'intégration extérieure , le problème central à résoudre n'est pas de savoir dans combien de temps on atteint le niveau de développement européen , affirme la même source (3) qui propose : " la question que l'on devra se poser de manière réaliste (...) est

---

(I) - Avec le départ de Salazar et l'arrivée de Marcello Caetano une partie du personnel politique a été remplacée et c'est dans ce contexte qu'émerge Rogério Martins.

(2) - A.I.P. ,Colóquio de Politica Industrial , Politica Industrial e Integração Europeia, Lisboa , I970, pp. I et 2.

(3) - Cf. Ibid. , pp. 3-4. Ce point est d'une importance particulière parce qu'il signifie l'abandon explicite de l'un des objectifs fictifs de la politique économique globale (l'égalisation entre les niveaux de développement portugais et européen) et qui ne servait qu'à nourrir la confusion entre l'objectif de l'intégration extérieure en soi et la finalité nationale ultime que cet objectif poursuit.

celle de la capacité (...) d'adaptation structurelle et fonctionnelle aux exigences de l'intégration, de manière à pouvoir maximiser les avantages de la spécialisation ou minimiser les désavantages " (I). En fait , et comme l'affirme R. Martins , " ce qui est entre nos mains n'est pas l'avenir - - que nous ne pouvons pas définir - mais notre position devant lui , c'est-à-dire , la possibilité de concevoir une stratégie d'adaptation , cherchant à ce qu'il nous soit le plus favorable possible " (2).

En réalité , les plans de développement " ont déjà ouvert des horizons appréciables dans le sens envisagé (l'" adaptation ") " , poursuivent les participants au colloque. Toutefois , jusqu'à maintenant on n'a pris que des mesures dispersées; il devient ainsi nécessaire d'adopter un " véritable schéma opérationnel " et de donner une " réponse systématique , coordonnée et structurée " , s'insérant dans une perspective temporelle bien définie (3). En somme , il s'agit de mettre en oeuvre une véritable stratégie d'internationalisation autonome dans ses conceptions et ses méthodes par rapport à la politique économique d'ensemble et à la politique industrielle au sens large. Comme l'affirment les Conclusions du même colloque , on a besoin de la " définition d'une politique industrielle avec des objectifs précis " visant l' " adaptation aux impératifs européens "(4). La N.P.I. va avoir précisément pour mission de définir le contenu de l' " adaptation " et d'actionner les mécanismes susceptibles de conduire à sa mise en oeuvre , en fonction d'objectifs " précis " et indépendamment du caractère explicite ou non explicite de ces objectifs (5).

(I)- Ibidem , p. 4 , souligné par nous.

(2)- Rogério Martins , Discours au Colloque ..., in, op. cit. , p. 92 , souligné par nous.

(3)- Cf. Ibidem , p. 4.

(4)- A.I.P., Colóquio de Politica Industrial, Conclusões, Lisboa, I970, p. 2.

(5)- La politique industrielle du IVème Plan renoue avec l'ambiguïté des deux plans précédents et de la Loi N°3/72 mais , curieusement , devant la variété des objectifs de la politique industrielle au sens large , le planificateur finit discrètement par faire une option claire : " l'orientation qui présidera à la

(v. suite , p. suivante)

5.3.2.- Le contenu de la N.P.I.

A)- Fondements et objectifs spécifiques.

La possibilité de l'existence d'une politique industrielle prioritairement (spécifiquement) tournée vers l'extérieur (N.P.I.) repose sur un ensemble de circonstances et d'atouts de l'économie portugaise dont la composition varie d'un texte à l'autre , mais où il est possible de trouver certains éléments constants. Sans chercher à dresser la liste de tous les éléments invoqués , nous aborderons ceux qui nous semblent les plus fréquemment cités. Notons toutefois qu'une justification et une explication systématiques de la N.P.I. n'existent pas ; on mélange fréquemment l'impossibilité de l'autarcie et la difficulté de l'autonomie avec la nécessité de l'internationalisation , ajoutant après coup quelques objectifs " précis " raisonnables et opportuns ou faisant appel à l'arsenal des objectifs énoncés auparavant mais laissant alors à nu le divorce entre la logique de l'action et le type d'objectif invoqué. La N.P.I. surgit ainsi très largement comme une pétition de principe , comme une " nécessité " qui cache ses véritables fondements.

La présentation que fait Rogério Martins de cette politique , utilisant une démarche purement axiomatique , est bien représentative de l'absence d'une explication satisfaisante de la N.P.I. . Pour lui , tout peut se résumer à l'analyse des " déterminants négatifs " et des " déterminants positifs " de l'économie portugaise (I). Parmi les premiers , on a :

(suite de la note (5) , p. précéd.)
nouvelle phase du développement industriel sera la concentration de l'effort dans les domaines où l'on puisse obtenir des avantages concurrentiels à l'échelle internationale " (IV Plano, p. 389, souligné par nous).

(I) - On peut trouver une schématisation identique notamment dans le bulletin de propagande de la N.P.I. publié en plusieurs langues par le Secrétariat National de l'Information et du Tourisme en I972 et intitulé (version française) " La Nouvelle Politique Industrielle Portugaise ".

a)- L' exiguïté du marché intérieur due à :

I)- un nombre réduit d'habitants.

2)- un faible revenu par tête et

3)- une mauvaise répartition du revenu. La population portugaise représente ainsi une " force économique infime "(sic); en termes de pouvoir d'achat et d'étendue du marché elle équivaut uniquement , avec ses 9 millions d'habitants , à environ I,5 ou 2 millions d'habitants de l' Europe Centrale. Dans un tel contexte la subsistance des unités de production ne peut être assurée qu'à travers la protection de l'Etat. Cette protection a toutefois pour contrepartie la cristallisation technologique et l'absence de conditions de compétitivité internationale ;

b)- La localisation géographique : l'éloignement physique du Portugal des grands centres producteurs et consommateurs européens renchérit les produits importés et exportés par le biais du coût des transports. Ce facteur est d'autant plus lourd que le réseau routier est de mauvaise qualité et que le réseau ferroviaire est inadéquat , le gros du commerce extérieur portugais étant fait par bateau (I).

Quant aux " déterminants positifs " , ils sont au nombre de trois :

a)- Des richesses du sous-sol " exceptionnelles "(sic) les pirites , les minerais de zinc et de plomb , le wolfram , le sel gemme , la syénite et le fer (celui-ci mauvais par sa qualité mais abondant) constituent une constellation de ressources naturelles susceptibles de fournir la base d'une industrie chimique et d'une industrie métallurgique modernes et puissantes. Le faible coût d'extraction permettrait de pratiquer des prix compétitifs au niveau international et une conception intégrée des projets permettrait la production d'économies externes ;

(I) - Ce qui place le pays dans la situation d'une " île en Europe " (Rogério Martins, Discours ... , in , op. cit. , p. 97; sur l'ensemble des " déterminants négatifs " , cf. pp. 96 et 97).

b)- des conditions climatériques et un milieu écologique favorables à l'obtention de conditions de coût compétitives à l'exportation dans le contexte de l'Europe du Sud (I) .

c)-Des ressources humaines abondantes , facilement adaptables aux techniques modernes et à un prix peu élevé (2).

Le caractère simplificateur d'un schéma de ce type ne peut conduire , en fait , qu'à la conclusion où l'on voulait arriver dès le départ : l'intégration extérieure est possible et indispensable et l'extraversion devient nécessaire . L'introduction des objectifs poursuivis devient secondaire , car le choix est déjà fait indépendamment des objectifs que l'on peut invoquer. En réalité , les objectifs spécifiques de la N.P.I. sont bien dérisoires par rapport à la surenchère faite autour de cette politique et au potentiel de changement économique et social qu'elle possède effectivement. Laissant de côté le catalogue déjà mentionné à propos de la politique industrielle au sens large et qui , en rigueur , doit être référé , non pas à la N.P.I. , mais à cette dernière politique , le principal objectif qui sert de support logique direct à la N.P.I. est l'allègement du déficit commercial portugais.

Cependant , le raisonnement dont procède ce dernier objectif dénonce immédiatement son caractère artificiel : dans

---

(I) - On ne doit pas attacher ici beaucoup d'importance à ce groupe de " déterminants positifs " car l'agriculture occupe une place tout à fait marginale dans le contexte de la N.P.I.

(2) - Cf. Rogério Martins , Discours ..., in, op. cit. , p. 98. La question du niveau auquel doit se fixer le salaire sera discutée dans le dernier point de ce chapitre. Dans le contexte de la N.P.I. le salaire doit augmenter pour des raisons que nous pouvons laisser de côté maintenant . Son bas niveau , en termes internationaux , reste toutefois , à nos yeux , dans le cadre de cette politique , l'un des atouts les plus importants de l'économie portugaise , bien qu'il ne soit pas présenté comme tel mais pour des raisons qui sont faciles à comprendre.

la mesure où le développement industriel du pays crée la nécessité d'augmenter les importations (d'inputs pour l'industrie), il devient nécessaire d'exporter pour obtenir des moyens de paiement de ces importations (I). Le raisonnement est logique , simplement on n'a jamais envisagé , dans le cadre de la N.P.I. , un développement industriel en dehors du cadre de l'extraversion i.e. , l'extraversion précède , au plan logique , le besoin d'importation et le développement industriel. L'exportation ne peut donc pas être présentée comme une conséquence du développement industriel , comme une sorte de " coût " de ce développement. Au contraire , elle est son facteur déterminant et sa raison d'être. Ainsi , si le besoin d'importation existe , il découle de l'exportation et non l'inverse. En réalité , la présentation , telle qu'elle est faite , des " déterminants négatifs" et des " déterminants positifs " de l'économie portugaise est elle-même déjà fonction de l'extraversion envisagée.

En somme , les objectifs internes ultimes de la priorité aux exportations restent non explicités. Nous nous contenterons pour le moment de la constatation de l'existence de l'objectif de l'intégration en soi. Dans le dernier point de ce chapitre nous essaierons de dégager les véritables objectifs poursuivis avec la N.P.I. et avec l'extraversion dont elle trace la stratégie.

B)- Les industries préférentielles et non-préférentielles .

Dans le contexte de la N.P.I. le critère de choix des investissements est le suivant : " il s'agit de définir le type

---

(I) - Cf. Rogério Martins , Discours ... , in, op. cit. , p. 92.

d'activités qui correspondent le mieux à nos caractéristiques géo-économiques en fonction du marché mondial " (I); en d'autres termes , il faut " concentrer l'effort sur les secteurs où nous puissions obtenir des avantages concurrentiels (2) à l'échelle mondiale " (3). Le choix est donc bien clair : il s'agit d'orienter les structures productives internes et de les spécialiser en fonction des possibilités de participation à la DIT sur la base de la demande pré-existante provenant du marché mondial et des dotations immédiates en facteurs dont dispose le pays.

Le choix des techniques se présente ainsi déterminé au préalable en termes stricts : on doit choisir les techniques susceptibles de mettre en valeur les ressources dont dispose le pays et qui permettent d'obtenir des coûts qui puissent rendre compétitif le prix des produits portugais au niveau international. Ces techniques doivent notamment remplir les deux conditions suivantes : avoir un caractère moderne (" avancé " (sic)) et utiliser relativement beaucoup de main-d'oeuvre (labour-intensive) (4) .

La liste des critères de définition des activités "préférentielles " (sic) est alors la suivante , compte tenu du degré d'applicabilité des techniques précédentes :

a)- industries d'extraction des matières du sous-sol déjà mentionnées et industries de transformation de ces matières (chimique et métallurgique notamment).

b)- industries de produits forestiers.

c)- industries intensives en main-d'oeuvre , suscepti-

(I) - Rogério Martins, Discours ..., in, op. cit. , p. 95.

(2) - Il s'agit , dans le langage courant , de l'avantage comparatif.

(3) - R. Martins , Discours , in, op.cit. , p. I02.

(4) - R. Martins, Ibid. , in, op. cit. , p. I00. Rogério Martins identifie aussi la " modernité " des techniques avec l'intensité en capital , ce qui l'amène alors à affirmer que les techniques idéales doivent être à la fois intensives en capital et en travail (cf. , ibid. , op. cit. , p. I00). Nous reviendrons sur ce paradoxe apparent ci-après.

bles de tirer parti de l'abondance et de la malléabilité de la main-d'oeuvre portugaise. On doit considérer que le maintien du salaire à un niveau relativement bas constitue une condition nécessaire à la compétitivité de ces industries car , si le salaire n'était pas plus faible au Portugal on comprendrait mal pourquoi les industries labour-intensives portugaises seraient compétitives au niveau international. En fait , l'idée d'une qualité spécialement élevée des travailleurs portugais par rapport à ceux des pays développés ou d'un manque absolu de main-d'oeuvre dans ces derniers pays semble être hors de question.

d)- industries où le coût de transport possède un faible poids dans le prix du produit.

e)- industries " portuaires " susceptibles de tirer parti de la position portugaise de " tête de pont atlantique" ; il s'agirait notamment de la construction d'un port géant au niveau de Fos-Sur-Mer , Tarente , Dunkerque , Göteborg ou Bantry-Bay.

f)- industries tournées vers le marché ibérique (I).

g)- industries-relai entre les précédentes et qui puissent bénéficier d'économies externes. Ces industries seraient également tournées vers l'exportation , contrairement à ce que peut suggérer l'idée de la liaison interindustrielle , leur compétitivité devant résulter des économies externes procurées par les industries compétitives installées au préalable. Il s'agit d'industries qui , isolément , ne seraient pas compétitives (2).

On s'aperçoit ainsi , dans ce dernier cas , que le T. E.I. peut prêter un service qui ne semble guère correspondre à son utilisation habituelle : au lieu de renseigner le planificateur du développement sur le réseau des complémentarités internes techniquement possibles en vue de la construction d'un appareil de production auto-centré , il renseigne le planificateur

---

(I) - Cette rubrique n'a pas été reprise par le IVème Plan , contrairement à toutes les autres (cf. note(2)).

(2) - Cf. Rogério Martins, ibid. , in, op. cit. , pp. 101 - 103; cf. aussi IV Plano , p. 389.

de la croissance extravertie sur les possibilités techniques de la production de conditions supplémentaires de compétitivité externe par les industries pré-existantes , ceci en vue du renforcement de l'extraversion. Nous sommes ainsi devant un cas évident où il ne s'agit pas uniquement de mettre en valeur les dotations " naturelles " du pays , mais aussi de la création de conditions nouvelles , très peu " naturelles " , en vue de la spécialisation dans le cadre de la DIT (I) .

Un certain nombre d'industries " préférentielles " sont par ailleurs cités à titre d'illustration de la réalité préfigurée par la N.P.I. . Ces industries sont les suivantes : l'optique , l'électronique , le travail manuel de laboratoire , la mécanique fine , la construction de machines , la fonderie , les meubles de haute qualité et le textile de " très haute qualité" (il s'agit ici probablement aussi bien du textile proprement dit que de la confection) (2) .

Toutefois , en fonction des critères fixés précédemment sur la correspondance entre les activités et les dotations initiales du pays , il s'agit , logiquement , non nécessairement de l'industrie entière , mais des opérations du processus de fabrication des produits correspondants qui se rapprochent davantage des conditions offertes par le Portugal . On sait , en fait, que certaines des industries de la liste précédente ou certaines opérations du processus de fabrication peuvent être compatibles avec les conditions existant au Portugal et notamment avec l'existence d'une main-d'oeuvre abondante et habile (cas des trois premières et des deux dernières).

On peut ainsi lever le paradoxe de R. Martins du caractère doublement intensif en capital et en travail des industries " préférentielles " dans la mesure où il ne s'agit pas d'industries possédant ce double caractère , mais d'industries qui peuvent posséder soit l'un soit l'autre , tout en étant viables

---

(I) - sur les avantages construits et les formes de leur construction , cf. Destanne de Bernis , Relations Economiques Internationales , op.cit. , notamment pp.245 - 255 et 550 et suiv. Notons toutefois que la construction des nouveaux avantages au Portugal , contrairement à d'autres cas , a pour but spécifique l'extraversion .

(2)- Cf. Rogério Martins, ibid. , in , op.cit. , p.100.

dans les conditions existantes. Certaines de ces industries peuvent , en fait , exiger un investissement substantiel par travailleur (avoir un caractère capital - intensive) et employer une main-d'oeuvre spécialisée mais sans qualification , ce qui, ajouté à son abondance relative , permet l'existence de salaires faibles et d'une rémunération du capital suffisamment élevée pour des prix compétitifs. D'autres , peuvent exiger peu de capital et beaucoup de main-d'oeuvre (avoir un caractère labour-intensive) , tirant ainsi parti directement de l'abondance proprement dite des travailleurs et de l'effet de cette abondance sur le niveau du salaire.

On s'aperçoit aussi que le problème peut être mal posé en termes d'abondance de la main-d'oeuvre , dans la mesure où cette abondance peut signifier aussi bien existence d'un nombre absolu suffisant de travailleurs pour l'ensemble de l'économie compte tenu de l'introduction de nouvelles activités (surtout dans la mesure où celles-ci peuvent être labour-intensive) que reflet sur le niveau du salaire de l'existence d'une demande d'emploi supérieure à l'offre. On retrouve ainsi , encore une fois , le problème du salaire déjà mentionné ci-dessus.

Quant aux autres industries ne remplissant pas les conditions précédentes - les industries non " préférentielles " -, leur avenir se présente assez sombre dans la mesure où la N.P.I. définit de manière très stricte les activités qui correspondent à la logique de l'extraversion et ne fait pas de concessions à celles qui restent ou qui peuvent apparaître en dehors de cette logique . Les industries non préférentielles déjà existantes doivent ainsi effectuer leur reconversion , pour laquelle la N. P.I. prévoit d'ailleurs des formes de soutien multiples et à laquelle cette politique accorde le temps nécessaire. Le dilemme est cependant simple et " impératif " (sic) : " la reconversion ou la mort " (I).

(I) - Rogério Martins , ibid. , in, op. cit. , p. I04.

5.3.3.- La N.P.I. , le " conditionnement " et le rôle de l'Etat .

L'un des principaux enjeux de la N.P.I. est le " conditionnement " industriel et il est facile de comprendre l'importance décisive que lui accordent les responsables de cette politique. En fait , nous avons montré que le " conditionnement" règle de manière stricte la configuration de la structure et le fonctionnement de l'industrie et nous avons pu voir que chaque fois que l'on parle d'industrie au Portugal on pense tout d'abord et surtout à lui. La principale bataille de la N.P.I. va ainsi , logiquement , se dérouler autour du " conditionnement ". Pour avoir une idée de son importance dans le cadre de la N.P.I. voyons tout d'abord ce qu'en pensent les responsables de cette politique , aussi bien au moment où la N.P.I se trouve déjà établie en tant que telle que pendant la phase de sa gestation.

A)- La nécessité de la modification du " conditionnement " industriel.

On peut dire qu'il y a une très large convergence de vues à l'égard des méfaits du " conditionnement ", même si le sens des modifications à introduire peut varier beaucoup d'un " mécontent " à l'autre. Ainsi , pour Correia de Oliveira (Ministre de l'Economie de I966 à I969), qui reste assez conciliateur avec le " conditionnement " traditionnel , le problème existe , mais il se trouverait seulement dans le fait qu' " on a maintenu certaines pratiques trop longtemps , ce qui , empêchant la concurrence et entravant l'apparition de nouveaux entrepreneurs d'une nouvelle mentalité , de nouvelles techniques et de nouveaux capitaux , n'a pas stimulé le progrès industriel à atteindre le rythme qu'il aurait pu atteindre " (I). Il s'agit

---

(I) - Correia de Oliveira , interview au Diário de Lisboa citée.

donc , pour C. de Oliveira , uniquement d'une question de vitesse dans un processus qui n'est pas mis en cause en soi, l'idée de rupture et de changement qualitatif étant exclue.

Le IIIème Plan (adopté sous le ministère de C. de Oliveira) s'attaque toutefois avec beaucoup plus de vigueur aussi bien au " conditionnement " intérieur qu'au protectionnisme extérieur,lesquels seraient les responsables des deux problèmes centraux de l'économie portugaise indiqués par le même plan et auxquels nous avons déjà fait allusion : la concentration des exportations manufacturières portugaises sur un nombre réduit de produits traditionnels et la fragilité de la structure des exportations qui en découle , et le poids excessif des secteurs traditionnels dans la structure industrielle du pays , ayant pour corollaire l'absence , ou le développement insuffisant , des secteurs modernes.

" Les systèmes de protectionnisme douanier , écrit le planificateur , justifiés au début par la faiblesse de la production nationale et par la petitesse du marché intérieur , sont devenus des stimulants de l'esprit routinier de certains entrepreneurs plus intéressés à jouir des bénéfices obtenus par la limitation de la concurrence des produits étrangers qu'à la modernisation de leurs processus de fabrication en vue de l'augmentation de la productivité et de la pénétration dans les marchés extérieurs ". Quant au " conditionnement " intérieur : " la limitation de la concurrence du côté de l'offre , justifiée par l'exiguïté du marché (qui se trouverait) déjà satisfait par la production des unités anciennes , est venue aussi étouffer l'initiative et le dynamisme de certains entrepreneurs , contribuant ainsi à rendre certaines productions éternelles dans des conditions de monopole ou oligopole avec des coûts inévitables à supporter par l'ensemble de l'économie et de la société portugaises " (I).

(I) - III Plano , vol. I , p. 298.

Le même réquisitoire contre ces deux facteurs de blocage économique surgit lors du Colloque sur la politique industrielle de I970 , colloque où le ton général des interventions se caractérise par une vive hostilité vis-à-vis de ces deux aspects centraux de la politique industrielle traditionnelle. Les positions les plus claires sont , une fois encore , celles du Secrétaire d'Etat à l'Industrie." En fait , c'est (bien) le régime qui règle la vie des industries au Portugal qui est en cause " , affirme R. Martins , ajoutant : " le régime industriel qui a été en vigueur dans notre pays dans le dernier quart de siècle , non seulement n'a pas permis que l'on se rapproche de l'ensemble des pays européens économiquement avancés , diminuant la distance qui nous séparait de ces pays , mais il n'a pas non plus amélioré notre position par rapport à d'autres pays (allusion à la périphérie européenne) " (I).

" L'industriel portugais , protégé de la concurrence interne et externe , poursuit R. Martins , voyait sa survie assurée sans avoir besoin de se soucier constamment des problèmes de rentabilité . Au lieu de la nécessaire sélection des plus capables , des plus compétitifs , on a protégé bien souvent ceux qui existaient déjà et qui opéraient dans des conditions (statiques) , progressivement dépassés , donc " ; " parallèlement, on a empêché l'émergence de nouvelles initiatives ou déformé leur conception et leur installation ". Ainsi , " le " conditionnement " économique de la production a constitué un obstacle au développement souhaitable " (2).

Avant de poursuivre et d'aborder l'esprit qui va présider aux modifications introduites dans le " conditionnement " et le contenu de ces modifications , il importe de faire les trois remarques suivantes sur la contestation du " conditionnement ".

Tout d'abord , les positions prises dans le cadre de la N.P.I. contre le " conditionnement " industriel sont d'une

---

(I) - Rogério Martins, ibid. , in, op. cit. , pp. 87-88.
(2) - Rogério Martins , ibid. , in , op. cit. , pp. I08-I09.

transparence rarement vue dans la politique économique portugaise et elles révèlent une opposition réelle et profonde à la politique industrielle traditionnelle.

Deuxièmement , ces positions sont d'une cohérence et d'une justesse à toute épreuve , mais , il faut le noter , cette justesse ne peut être entendue que par référence à des objectifs spécifiques et différents de ceux que vise le " conditionnement" dans sa version traditionnelle. En fait , si l'on peut affirmer ce que l'on affirme du " conditionnement " , cela se doit purement et simplement au fait que l'on se fixe des objectifs foncièrement différents de ceux de la politique économique précédente et dont la réalisation se heurte au " conditionnement " industriel. Si on ne cherche pas à discuter des instruments de la politique économique à la lumière des objectifs poursuivis , on risque fortement de s'attacher à de faux problèmes et de ne pas s'apercevoir des problèmes réels.

On doit noter , enfin , que les modifications du "conditionnement " qui sont implicites dans les propos précédents ne découlent pas de la conviction de l'existence d'une économie solide au plan interne et capable d'affronter la compétition au plan externe , mais plutôt d'un choix délibéré de stratégie de croissance extravertie fait par un groupe social déterminé , ce qui suggère au moins les deux idées suivantes .

D'une part , la politique économique traditionnelle n'avait pas un caractère national , c'est-à-dire , elle n'était pas susceptible de satisfaire l'ensemble de la nation.

D'autre part , la stratégie préconisée maintenant possède également un caractère limité , de groupe , et elle se situe aux antipodes de la politique précédente en ce qui concerne la nationalité du pouvoir de décision économique. Compte tenu de l'infériorité des conditions portugaises et de la faiblesse du pouvoir de négociation du Portugal , reconnues par les responsables mêmes de la N.P.I. , l'internationalisation préconisée par ces responsables se présente au départ très largement comme une aventure pour l'économie portugaise.

B) - L'esprit et le contenu des modifications introduites.

L'idée de base qui préside aux modifications introduites dans le " conditionnement " industriel dans le contexte de la N.P.I. est l'abandon même du " conditionnement " en tant que tel et son remplacement par une politique de sélection et de promotion des initiatives jugées les plus appropriées à la mise en place de la " stratégie d'adéquation " aux impératifs de l'intégration au marché européen . En d'autres termes , à la protection administrative des industriels déjà installés et à la limitation du développement de la structure industrielle on substitue la sélection des projets en fonction de l'intégration extérieure et le soutien de leur mise en place. Il s'agit , en somme , de remplacer une politique qui opère de manière négative (passive et restrictive) poursuivant ses propres buts par une politique qui opère de manière positive et active en fonction d'objectifs nouveaux correspondant à des intérêts économiques et sociaux spécifiques.

Le gouvernement se propose de créer les conditions au " libre exercice " (sic) de l'initiative privée , affirme le texte de la Loi Nº 3/72, la liberté de l'entrée de nouvelles unités dans les marchés déjà constitués étant l'un des principes fondamentaux de la doctrine produite dans le cadre du colloque de 1970 (1). Pour R. Martins , il s'agit de faire une " reformulation totale " (sic) des conditions de l'accès à l'activité industrielle ayant pour base le principe du " fonctionnement normal des forces du marché " (2).

La N.P.I. préconise ainsi un " changement radical d'attitude " (sic) : " de protectionniste elle devient libérale , d' autarcique elle devient pleinement insérée dans le réseau des échanges mondiaux , d'immobiliste elle devient prospective "(3). Ainsi , contrairement à l'univers de sécurité interne et de protectionnisme extérieur qui caractérise la situation précédente, la réalité d'un " climat concurrentiel rigoureux et sévère " (sic), aussi bien au plan interne qu'au plan extérieur , consti-

---

(1)-Cf. en particulier , Conclusões, op. cit. , p. 22.
(2)-Rogério Martins, ibidem, in, op. cit. , p. 110.
(3)- R. Martins, ibid. , in. op. cit. , p. 107.

tue dorénavant le cadre où doivent opérer les industriels portugais et à laquelle ils doivent inévitablement s'adapter (I).

Nous allons voir toutefois que l'application de cet esprit " libéral " aux modifications du " conditionnement " industriel se révèle assez lente et qu'elle se déroule selon un processus qui n'a rien de linéaire. En fait , de puissantes contradictions apparaissent qui vont soit contredire purement et simplement cet esprit , soit déformer son application. L'idée même de la liberté à l'initiative privée n'a rien d'évident dans le cadre de la N.P.I. .

a)- La législation antérieure à la Loi N° 3/72.

Le premier texte réglementaire important sur le " conditionnement " industriel apparu après le début de la formation de la conscience de l'intégration extérieure et après la réalisation des premiers pas sur la voie de cette intégration , est le Décret - Loi N° 46.666 du 24 novembre I965 ; jusqu'à cette date les deux pièces de base de la politique industrielle restaient la Loi N° 2.005 de I945 et la Loi N° 2.052 de I952 (réglementée par le Décret N° 39.634 de I954). La nouvelle législation va , logiquement , être marquée par les données de la nouvelle conjoncture des années I960 , notamment et surtout la tendance croissante à l'internationalisation de l'économie et le conflit colonial suscitant une révision globale de la politique économique portugaise.

Le fait colonial va toutefois prévaloir dans la première phase de l'évolution du " conditionnement " et il va marquer profondément les premières modifications introduites , circonstance qui donnera lieu , d'ailleurs , à un imbroglio très considérable , comme nous allons le voir. Ayant pour fondement l'objectif " suprême " de la formation d'une " économie nationale dans l'espace portugais " (cf. 5.I.2. , 5.I.3. , et 5.I. 4.) , le D.-L. N° 46.666 de I965 se propose de réviser le "conditionnement " industriel à la lumière du Décret-Loi N°44.0I6

(I) - Cf. Rogério Martins, ibid. , in , op. cit. , p. 92.

du 8 novembre I96I , lequel pose les bases générales , établit le programme et définit les modalités de l'intégration " nationale ". Les raisons de cette révision invoquées par le législateur laissent cependant , au départ , le lecteur dans une situation de perplexité inévitable .

En fait , il s'agirait d'actionner les mécanismes de la formation de cette " économie nationale dans l'espace portugais " , mais en vue de satisfaire une exigence formulée plus de 30 années avant dans la Constitution de I933 et que des circonstances " naturelles " avaient empêché d'accomplir.

" On ne doit pas s'étonner , écrit le législateur , si on a amorcé uniquement très récemment le processus vers l'objectif proposé dans la Constitution Politique. La formation d'une économie nationale dans l'espace portugais , si elle était en I933 une conséquence naturelle et nécessaire - pour ceux qui ont su le comprendre - du concept même de Nation , était aussi , d'une certaine manière , à l'époque où elle a été indiquée au pays comme étant sa voie , un objectif très au-delà des connaissances, des possibilités et de l'expérience que possédaient , à ce moment-là , la science économique et la technique à l'égard de la résolution des problèmes que soulevait sa réalisation. C'est seulement plus tard , et surtout après les travaux théoriques et pratiques qui ont précédé l'intégration économique européenne , que l'on a été en mesure d'amorcer , de façon sûre , le processus qui conduira à l'union économique de tous les territoires portugais " (Préambule du D.- L. Nº46.666).

On ne saurait évidemment pas s'attarder sur l'analyse d'un texte de ce genre , absurde à plusieurs égards. Signalons uniquement les trois raisons principales pour lesquelles nous ne lui accordons pas plus que le statut d'un pur instrument de diversion idéologique.

Premièrement , on ne saurait concevoir qu'un régime et qu'une politique économique aient pu subsister plus de trente années dans l'attente passive de l'émergence exogène des conditions de la réalisation de l'un de leurs objectifs fondamentaux sans être vigoureusement mis en cause et sans s'écrouler tout seuls . Dans une autre perspective , on ne saurait concevoir un objectif réel pour la réalisation duquel on n'entrevoit à l'ho-

rizon aucune trace des conditions nécessaires.

Deuxièmement , il est tout à fait inopportun et absurde d'imputer implicitement la responsabilité de la non réalisation d'un objectif central de la politique économique portugaise à la communauté internationale quand, non seulement cette communauté poursuit , d'une manière générale , à la même époque des objectifs bien distincts de celui qui est en question , mais la politique économique portugaise même ne cesse de revendiquer le droit à la différence et de s'affirmer effectivement comme originale et contradictoire par rapport aux politiques étrangères.

Enfin , cela n'a aucun sens de comparer les méthodes et les mécanismes de l'intégration européenne à ceux de l'intégration " nationale " portugaise dans la mesure où ces"intégrations " constituent deux problématiques radicalement différentes.

Toutefois , d'un autre côté , il s'agirait aussi , avec le D. - L. Nº 46.666 , de réviser le " conditionnement " industriel en fonction de l' " énorme transformation qui a eu lieu , dans les dernières années , dans le potentiel industriel du pays - fruit de la politique suivie et de la nouvelle mentalité et capacité des entrepreneurs - et aussi (en fonction) des différentes perspectives actuelles des relations économiques internationales " . Laissant de côté ici le problème de savoir si les transformations survenues dans l'économie portugaise ont eu lieu grâce à la politique suivie ou malgré cette politique - question à laquelle nous donnons une réponse au niveau global de ce travail - notons seulement que le législateur du " conditionnement " prétend concilier ce qui , aux yeux des responsables de la NIP , se révèle tout à fait inconciliable : l'intégration à l'Europe et l'intégration " nationale ".

Avec le D.- L. Nº 46.666 est créée une nouvelle modalité de " conditionnement " industriel , le " conditionnement " national , qui va dorénavant fonctionner de façon parallèle et complémentaire avec le régime précédent , lequel est désormais désigné par " conditionnement " territorial . La distinction de ces deux formes de " conditionnement " a pour but la mise en oeuvre d'une certaine séparation entre le régime appliqué dans

métropole et le régime appliqué dans les colonies , en même temps qu'elle généralise à ces dernières la notion même de "conditionnement "(I).

Le " conditionnement " national s'applique sur l'ensemble de l'espace national (métropole et colonies) et il concerne les industries " d'une grande projection , actuelle ou potentielle , qui exigent , par leur nature , un gros capital d'installation , une dimension minimum adéquate à la nécessité de la concurrence avec la production étrangère similaire et qui ne dépendent pas , pour l'écoulement de leur production , de facteurs d'ordre géographique d'une manière très accentuée ". l'intention serait ici d'éviter la multiplication d'unités de ce genre de manière à épargner à l'économie de chacun des territoires(supposées à égalité) la concurrence destructive des unités de ce genre déjà installées dans un autre.

Quant au " conditionnement " territorial , il s'applique aux industries qui " intéressent de façon prédominante le développement de chacun des territoires " et qui se rattachent aux " caractéristiques du territoire en question et aux facteurs de son développement ". La mise en place du " conditionnement " territorial va dépendre des autorités de chaque territoire,mais la portée de cette modalité de " conditionnement " se trouve limitée par le " conditionnement " national en ce qui concerne le côté négatif de son fonctionnement (concernant les industries qui resteraient éventuellement en dehors de toute forme de "conditionnement "). En fait , le responsable du " conditionnement" territorial peut avoir la volonté de laisser en dehors du "conditionnement " une certaine industrie ou groupe d'industries , mais il est possible que ces industries tombent dans l'orbite du " conditionnement " national.

(I) - En fait , jusqu'à cette date le " conditionnement " en tant que tel s'applique uniquement à la métropole , l'installation de nouvelles unités industrielles dans les colonies étant par principe exclue dans le contexte de l'Acte Colonial.

Ainsi , le " conditionnement " territorial ne peut fonctionner que dans le sens de renforcer le " conditionnement " national. L'intention serait ici , comme le suggèrent les citations précédentes , de distribuer l'industrie sur l'ensemble de l'espace national en fonction des spécificités de chacune des parcelles de cet espace.

L'examen du rapport de ces intentions aux faits nous conduirait , évidemment , trop loin et sortirait inévitablement du cadre de ce travail ; par ailleurs , il serait naïf d'analyser ce décret isolément , sans le replacer dans le contexte global de la politique économique (et industrielle) et , spécifiquement , dans le contexte de l'évolution du " conditionnement". Nous nous bornerons ainsi à laisser quelques réserves à ces déclarations d'intention appuyées sur les propos tenus par Ferreira do Amaral , en l'occurrence bien placé pour connaître l'esprit réel de ces innovations juridiques en sa qualité de Directeur Général des Services Industriels (I).

Pour F. do Amaral , en fait , et d'abord , le " conditionnement " en tant que tel n'a jamais été en question , contrairement à ce que suggèrent certains passages du D. - L. Nº 46.666. Ce diplôme est considéré comme très positif notamment parce qu'il permet d'amorcer une " nouvelle phase dans l'industrialisation portugaise étalée à tous les territoires"(2). Toutefois , prudemment et anticipant sur ses effets et sur la manière d'appliquer la nouvelle législation , l'auteur se hâte de souligner (il écrit en I966) que le territoire métropolitain,

---

(I) - La complexité introduite dans le régime du " conditionnement " industriel par ce décret-loi constitue probablement l'une des raisons pour lesquelles ce décret-loi est parfois considéré comme l' " apogée " du " conditionnement " industriel (cf. notamment le D.-L. Nº533 du IO octobre I974). Nous pensons toutefois qu'une telle vision de ce diplôme est erronée et elle conduirait à une profonde déformation de l'interprétation globale du " conditionnement " . La connaissance de l'histoire globale de cette politique est en fait indispensable à la compréhension de chacun de ses moments.

(2) - Ferreira do Amaral , A Industrialização em Portugal , op. cit. , p. 30.

pour des raisons multiples et qui peuvent être les unes opposées des autres , se trouve dans de très bonnes conditions pour accueillir les nouvelles unités industrielles.

Deux raisons " puissantes " présentées par F. do Amaral : l'existence d'un réseau d'infrastructures assez important dans les zones de Lisbonne et de Porto , rendant ainsi les investissements moins coûteux , d'un côté , et l'inexistence d'industrie dans les régions de l'intérieur métropolitain , d'un autre côté , rendant ainsi nécessaire son installation en vue du rapprochement des niveaux de développement entre les régions : " la colonisation interne (de la métropole) , écrit l'auteur, (...) constitue l'un des grands objectifs du " conditionnement" territorial " (I).

Le champ d'application du " conditionnement " (dans ses deux modalités) dans le cadre du décret en question recouvre pratiquement le même nombre et le même type d'opérations que le régime précédent . Il s'agit :

I)- de l'installation de nouveaux établissements.

2)- de la réouverture des établissements qui ont suspendu leur activité pendant une période supérieure à deux ans.

3)- du remplacement ou de l'agrandissement des équipements .

4)- du changement de local d'un territoire à l'autre ou, à l'intérieur d'un même territoire , d'un district à l'autre.

La mise en oeuvre du D.- L. Nº 46.666 va être immédiate en ce qui concerne le " conditionnement " national , mais , pour la métropole , le " conditionnement " territorial ne sera réglementé qu'en I970. Le " conditionnement " précédent va donc subsister jusqu'à cette dernière date , sauf pour ce qui est des industries soumises au " conditionnement " national , pour lesquelles , le résultat pratique étant le même , le cadre légal du " conditionnement " va être différent. La liste des industries soumises au " conditionnement " national est donnée par le Tableau 38.

(I) - Ferreira do Amaral , op. cit. , pp. 34 - 35.

Tableau 38 :

D.-L. N° 46.666 (I965) : Industries soumises au " conditionnement " national.

Numéro de la classe d'industries	Contenu générique de la classe	Nombre d'industries" conditionnées" par classe
20	Alimentation , boissons exceptées	3
3I	Chimie	6
34	Métallurgie de base	8
35	Produits métalliques, machines et matériel de transport exceptés	I
36	Construction de machines , à l'exception des machines électriques	I
37	Construction de machines, appareils, outils et autre matériel électrique	6
38	Construction de matériel de transport	4
39	Industries manufacturières diverses	3
TOTAL	8	32

Tableau 39 .

Décret N° 393/70 : Industries soumises au " conditionnement " territorial de la métropole.

Numéro de la classe	Contenu générique de la classe	Nb. d'industries " conditionnées " par classe
20	Alimentation, boissons exceptées	I4
2I	Industries des boissons	2
22	Industrie du tabac	I
23	Industries textiles	8
25	Industries du bois et du liège , à l'exception de l'industrie des meubles	3
27	Industrie du papier et des articles en papier	2
29	Industrie du cuir et des articles en cuir et fourrure , à l'exception des chaussures et d'autres vêtements	2
30	Industrie du caoutchouc	2
3I	Chimie	22
33	Industries des produits minéraux non métalliques , à l'exception des dérivés du pétrole brut et du charbon	I4
34	Métallurgie de base	4
35	Produits métalliques, machines et matériel de transport exceptés	3
36	Construction de machines, à l'exception des machines électriques	II
37	Construction de machines , appareils , outils et autre matériel électrique	3
38	Construction de matériel de transport	6
39	Industries manufacturières diverses	I
TOTAL	I6	98

Tableau 40.

Industries enlevées au " conditionnement " par le Décret Nº 393 /70.

Classes (§)	20	2I	23	24 (§§)	25	29	30	3I	33	34	35	36	37	38	39	TOTAL = = I5
Nb. d'industries par classe	22	I	2I	2	I	2	I0	20	II	4	4	I8	8	2	8	TOTAL = = I34

(§)- Le contenu de ces classes se trouve indiqué soit dans le tableau 38 , soit dans le tableau 39 , soit dans les deux , à l'exception de celui de la classe 24 (§§)

(§§) - Fabrication de chaussures , autres vêtements et textile oeuvré.

En ce qui concerne le " conditionnement " territorial de la métropole , le Décret Nº 393 / 70 du I0 août (I970) établit la liste des industries soumises à cette modalité de " conditionnement " (cf. Tableau 39) et , en même temps , enlève au " conditionnement " un nombre assez important d'industries.(cf. Tableau 40).

Comme le montre le Tableau 39 , I6 des 39 classes industries recensées par la comptabilité nationale connaissent encore le " conditionnement " d'un certain nombre des industries qui les composent. Si l'on considère que , jusqu'à la classe 20, aucune industrie ne se trouve " conditionnée " vu la faiblesse de l'importance relative des industries des premières I9 classes au Portugal (I) , on s'aperçoit que , entre la classe 20 et la classe 39 il n'y a que 4 classes qui ne connaissent pas le "conditionnement " (n'étant pas soumises au " conditionnement"national non plus). Parmi ces dernières , il vaut la peine de citer la confection et les chaussures (classe 24) et la fabrication de meubles (classe 26) , ces deux classes étant composées

---

(I)-Il s'agit des industries extractives, de l'électricité , du gaz et de l'eau.

par certaines industries ayant une importance considérable au Portugal .

Toutefois,comme le montre le Tableau 40 , le nombre d'industries enlevées au " conditionnement " par ce décret(I34) est supérieur à celui des industries dorénavant " conditionnées" soit au plan national (32) , soit au plan territorial (98) (total = I30). La tendance au relâchement du " conditionnement " industriel se révèle ainsi clairement (I) , malgré l'ambiguïté qui caractérise globalement le processus (2) .

Enfin , et avant la Loi N° 3/72 (I972) , le D.-L. N° 48I/72 du 28 novembre (I972) (3) , vient traduire en termes pra-

---

(I) - Ce qui signifie deux choses à la fois : l'élimination de la politique industrielle traditionnelle et son remplacement par la NPI dans la mesure où le démantèlement du " conditionnement " auquel nous sommes en train d'assister correspond , au plan concret , à l'esprit et à la lettre de cette dernière politique .

(2) - Notons que , d'après la nouvelle nomenclature des industries utilisée à partir du D.-L. N°46.666 de I965 , le nombre d' industries " conditionnées " jusqu'à la date de ce diplôme est de 264 , distribuées en I7 classes . Ce dernier chiffre , qui est supérieur à celui du nombre de classes d'industries " conditionnées " présenté par le Décret N°39.634 de I954 (le dernier avant le D.-L. N°46.666) équivaut toutefois à ce dernier , dans la mesure où la nomenclature utilisée n'était pas la même . Le total des industries " conditionnées " avant le Décret N°393/70, c'est-à-dire, dans le contexte du D.-L. N°39.634 (une fois que le D.-L. N°46.666 de I965 avait uniquement changé les modalités du " conditionnement " sans faire bouger le nombre global d'industries " conditionnées ") correspond , en I970 , à environ 70% de la production industrielle (valeur ajoutée) et à 54% des travailleurs du secteur (cf. Rogério Martins , ibid. , in, op.cit. , p.II3) .

(3) - En fait , ce décret-loi est chronologiquement postérieur à la Loi N°3/72 , car il a été publié en novembre tandis que cette loi avait été adoptée au mois de mai . Toutefois , au point de vue de sa signification , il lui est antérieur dans la mesure où il s'inscrit dans la logique du D.-L. N°46.666 de I965 et concerne , en fait , la matière de ce dernier diplôme , ignorant la Loi N° 3/72 .

tiques un peu de l'esprit du D.-L. Nº 46.666 de I965 en ce qui concerne l'ampleur du " conditionnement " national ; il vient enlever à l'orbite de ce " conditionnement " I7 industries qu'il transfère au domaine du " conditionnement " territorial. Les tableaux 4I et 42 indiquent les chiffres correspondant à ce changement (I). Le Tableau 43 montre la nouvelle liste des industries soumises au " conditionnement " territorial. Les industries de ce dernier tableau , ajoutées à celles du Tableau 4I (" conditionnement " national) , donnent le nombre total d'industries " conditionnées " au moment de l'adoption de la Loi Nº 3/72 (I34 industries).

b) - <u>La Loi Nº 3/72 et la législation postérieure</u>.

Le contexte où apparaît la Loi Nº 3/ 72 est profondément marqué par la NPI et cette loi devrait , en principe ,constituer le principal levier administratif de cette politique et en donner l'énoncé officiel systématique. Nous avons vu que la doctrine du moment définit des objectifs spécifiques (bien que vagues) dans le cadre de l'internationalisation et qu'elle préconise une " libéralisation " de la politique industrielle devant se traduire notamment par le remplacement du " conditionnement " industriel par un système d'incitations aux activités "préférentielles " (définies dans le cadre des nouveaux objectifs , logiquement).

L'une des tâches de la Loi Nº3/72 est précisément d' établir la liste et de définir le contenu de ces incitations. L'importance de ce nouveau système de soutien (positif) de l' Etat aux activités " préférentielles " se révèle clairement dans l'ampleur même des incitations mises en oeuvre et aussi

---

(I) - Dans le Tableau 42 apparaît un nombre d'industries égal à 2I , lequel , additionné aux I5 industries du Tableau 4I qui restent " conditionnées " , donne 36 industries , nombre qui est supérieur à celui du Tableau 38 (32 industries). Cette différence se doit au fait que le D.-L. Nº 48I/72 ne s'est pas limité , en réalité , à transférer au " conditionnement " territorial I7 des 32 industries soumises précédemment au " conditionnement " national ; il a ajouté 4 autres industries qui n' étaient soumises à aucune forme de " conditionnement ".

Tableau 4I .

D.- L. Nº 48I/72 : Industries soumises au " conditionnement" national .

Classes	20	32	34	35	36	37	38	39	TOTAL = 8
Nb. d'industries par classe	2	2	3	I	I	I	4	I	TOTAL = I5

Tableau 42 .

D.L. Nº48I/72 : Industries enlevées au " conditionnement" national et soumises au " conditionnement " territorial.

Classes	20	3I	34	37	38	39	TOTAL = 6
Nb. d'industries par classe	I	6	5	5	I	3	TOTAL = 2I

Tableau 43.

Nombre total d'industries soumises au " conditionnement" territorial (Décret Nº393/70 et D.-L. Nº48I/72).

Classes	20	2I	22	23	25	27	29	30	
Nb. d'industries par classe	I5	2	I	8	3	2	2	2	
Classes	3I	33	34	35	36	37	38	39	TOTAL = I6
Nb. d'industries par classe	28	I4	9	3	II	8	7	4	TOTAL =II9

dans l'idée que se fait le législateur de cette nouvelle pratique (I). Les incitations fiscales et financières , affirme le D.-L. N° 75/74 (lequel a pour fonction d'établir les critères d'octroi des bénéfices prévus dans la Loi N° 3/72), constituent " le plus important de tous les instruments opérationnels dont va disposer l'administration en vue de la réalisation des objectifs préconisés pour notre développement industriel ".

Dans le domaine fiscal en particulier , ces bénéfices peuvent aller de la simple déduction de la valeur des nouveaux investissements à la matière imposable ou de l'addition aux coûts de l'entreprise (définis par le fisc) des dépenses en matière de formation et de perfectionnement du personnel , à la réduction ou l'exemption totale des principaux impôts pour une période qui peut aller jusqu'à dix ans . Les différentes modalités de bénéfices s'appliquent en fonction du type d'opération que vise réaliser l'entreprise et du rapport entre cette opération et le critère des priorités adopté.

Les cinq classes suivantes indiquent , en échelle croissante , les bénéfices à attribuer :

classe A : bénéfices de caractère générique à octroyer aux entreprises qui réalisent des opérations d'installation , agrandissement , reconversion ou réorganisation d'unités industrielles .

classe B : bénéfices concernant les opérations précédentes à octroyer aux entreprises qui remplissent les conditions spécifiques du secteur en question.

classes C et D : bénéfices à attribuer aux entreprises qui effectuent des opérations d'installation d'unités dans les secteurs considérés comme prioritaires ou des opérations de réorganisation ou reconversion dans le cadre du plan sectoriel fixé par le gouvernement .

classe E : bénéfices à attribuer aux entreprises qui installent des unités dans les secteurs prioritaires et dans les régions préférentielles.

(I)- En fait , il ne s'agit pas d'une pratique proprement nouvelle; ce qui est nouveau , c'est son ampleur, son caractère systématique et son potentiel d'efficacité.

La politique industrielle dispose ainsi d'un nouvel et puissant instrument d'action et on peut penser que cet instrument va être actionné en fonction des objectifs spécifiques de la stratégie la mieux organisée et qui se trouve en position d'en bénéficier : la NPI . Le problème est toutefois plus complexe car , contrairement à l'idée du remplacement progressif du " conditionnement " par ce dernier instrument que préconise la Loi N° 3/72 et , d'une manière plus générale , la NPI , ces deux instruments vont plutôt fonctionner parallèlement et de manière relativement concurrente en tant qu'expressions de deux politiques distinctes.

En fait , pour la Loi N° 3/72 le " conditionnement " doit être réduit , non pas pour devenir plus tolérable , mais en vue d'être définitivement éliminé en tant que tel (I). Les industries soumises à l' " autorisation " de l'administration sont les suivantes , les opérations concernées étant les mêmes que celles de la législation précédente :

I)- industries indispensables à la défense nationale.

2)- industries de base , d'une grande projection intersectorielle ou d'un coût d'installation exceptionnel .

3)- industries soumises à un régime spécial.

Par ailleurs , certaines industries se trouvant dans des conditions particulières concernant soit les marchés , soit le plan de reconversion ou de réorganisation du secteur , peuvent être " conditionnées " provisoirement (pour une période de 3 ans , prorrogée éventuellement jusqu'à 5). Enfin , un certain nombre de normes économiques , financières et techniques sont fixées par l'administration et devant être respectées par

---

(I) - Notons que , à partir de cette loi le terme même " conditionnement " a été abandonné, ayant été remplacé par celui d' " autorisation " dans le texte de cette loi et , plus tard, par celui d' " autorisation discrétionnaire " (cf. D.-L. N°75/74 (I974)). Si les mots peuvent avoir un sens en eux-mêmes, le renouvellement du vocabulaire constitue ici un signe de changement non pas dans le type de pratique désigné par ces différents termes qui , lui, reste le même , mais dans la portée de ce type de pratique et surtout dans la conception de son rôle global.

les entreprises (" conditionnement " technique déjà utilisé précédemment). Le législateur souligne toutefois , en ce qui concerne l' " autorisation " préalable : " le gouvernement réduira progressivement , au fur et à mesure que les conditions le permettront , les limitations imposées (ici), à titre exceptionnel , à l'initiative privée ".

Pour le D.-L. Nº 75/74 du 28 février (I974) cependant , ce qui devrait être , théoriquement , une simple mise en oeuvre des principes énoncés par la Loi Nº 3/72 dans le domaine du " conditionnement " , va devenir plutôt une redéfinition et et une relative mise en cause de ces principes. En fait , d'un côté , ce décret-loi , établissant la nouvelle liste des industries soumises à l' " autorisation discrétionnaire " (formule employée dans ce diplôme)opère effectivement la " libération " d'un nombre important d'industries : de I34 industries " conditionnées " dans les termes du D.-L. Nº 393/70 et du D.-L. Nº48I/72 on passe maintenant à 46 (cf. Tableau 44).

Toutefois , d'un autre côté , ce relâchement , non seulement ne mène pas jusqu'au bout le processus de libéralisation totale annoncé par la Loi Nº 3/72 , mais il s'inscrit dans le cadre d'une conception du " conditionnement " qui contrarie profondément l'esprit de cette dernière loi. En fait , pour le législateur de I974, le " conditionnement " industriel reste une pratique positive et il n'est pas question de l'éliminer en tant que tel. La libéralisation opérée ici , affirme ce décret-loi, " est allée aussi loin que ce qu'on a pensé qu'elle pourrait aller sans compromettre les virtualités positives que le " conditionnement " possède encore dans les circonstances actuelles et sans faire courir le risque d'un bouleversement excessif et brusque des situations légitimes qui se sont constituées à son abri " .

D'ailleurs , aux yeux du législateur , et complétant l'idée précédente , le " conditionnement " traditionnel n'aurait pas besoin d'être proprement remplacé , mais uniquement complété dans la mesure où il s'avère adéquat mais " insuffisant"(sic). Cet achèvement se trouverait déjà réalisé par le système des incitations de l'Etat institué par la Loi Nº 3/72 et précisé par

Tableau 44 .

D.-L. N°75/74 : Industries soumises à l' " autorisation discrétionnaire " (§)

Classes	20	2I	22	27	3I	32	33	34
Nombre d'industries par classe	7 (I)	2	I	2 (2)	I2 (3)	2	3	4

Classes	35	36	37	38	39	TOTAL = I3
Nombre d'industries par classe	2	2	I	7	I	TOTAL = 46

(§)- " Conditionnement " national et territorial.
(I)- Dont cinq soumises au " conditionnement" temporaire.
(2)- Dont une soumise au " conditionnement" temporaire.
(3)- Dont deux soumises au " conditionnement " temporaire.

le D.-L. N° 74/74 , raison pour laquelle aucune autre modification de fond ne se justifierait. Les incitations de l'Etat viendraient ainsi combler les lacunes du " conditionnement " , ces deux instruments devant fonctionner de manière parallèle et non pas en alternative.

On voit facilement qu'il s'agit ici purement et simplement d'une récupération de la Loi N° 3/72 , car le statut du système d'incitations de l'Etat y était bien différent de celui que préconise ce décret-loi. On comprend ainsi que ce dernier diplôme puisse invoquer comme ses prédécesseurs préférentiels le D.-L. N° 46.666 de I965, le D. N° 393/70 et le D.L. N°48I/72 (les trois antérieurs à la Loi N° 3/72 avec la réserve faite à propos de ce dernier) et souligner dans la Loi N°3/72 essentiellement le côté des incitations , faisant uniquement des allusions très discrètes au côté " conditionnement " de cette loi. Notons , enfin , que " conditionner " et " inciter " sont des pratiques contradictoires qui s'inscrivent dans des logiques d'

intervention de l'Etat radicalement distinctes. Ce que préconise le D.-L. N° 75/74est la coexistence pacifique d'intérêts clairement divergents.

En fait , de la même manière qu'il serait difficile de comprendre le " forcing " qui aboutit à la configuration de la N.P.I. en I970 et à l'adoption de la Loi N° 3/72 sans penser à l' " ouverture " politique du régime en place opérée lors du remplacement de Salazar par M. Caetano , il serait également difficile de comprendre la marche en arrière faite par le D.-L. N° 75/74 sans prendre en considération la reprise des positions perdues au sein de l'appareil de l'Etat lors du " printemps politique " de I969 par les forces bénéficiaires de la politique industrielle traditionnelle.

On ne peut évidemment pas dire que le mouvement de remplacement effectif de cette dernière politique par une autre ait été éliminé en tant que tel ou que le bilan de ses résultats soit négligeable ; bien au contraire : le " conditionnement " industriel semble se trouver " blessé à mort " et le processus de " libéralisation " semble irréversible. Toutefois , ce mouvement et ce dernier processus ont perdu leur élan initial et ils se trouvent dans une impasse évidente après I972 (I).

Un nouveau pas , en apparence irréversible , sera encore donné en I974 dans le sens de l'élimination du " condition-

---

(I) - Un remaniement ministériel a eu lieu en I972 , dans lequel les principaux responsables de la NPI (telle que nous l'avons présentée ici) ont été remplacés à leurs postes par des gouvernants au-dessus de tout soupçon de sympathie envers cette politique et l'élimination définitive du " conditionnement " industriel en particulier. Le Secrétaire d'Etat à l'Industrie , Rogério Martins , est précisément l'un des remplacés. J.M. Pereira écrit à propos de l'échec de la " libéralisation " : " on a vu que le champ d'action immédiatement politique accordé à ces hommes (...) était infime et se trouvait totalement contrôlé " (João Martins Pereira , Indústria, ideologia e quotidiano, op. cit. , p. 27).

nement " , mais son contexte sera profondément différent de celui où avait été amorcé le mouvement de " libéralisation " et de celui du D.-L. Nº 75/74 qui contrarie en partie ce mouvement bien que , entre la date de ce dernier décret-loi et celle de la nouvelle législation à laquelle nous faisons allusion il y ait seulement 7 mois de distance. En fait , le D.-L. Nº 533/74 du IO octobre (I974), à travers lequel est donné ce pas , bénéficie des conditions créées par le renversement du gouvernement de M. Caetano en avril de la même année et reflète très fortement la conjoncture vécue au moment de son adoption.

Bien que se situant chronologiquement au-delà de la période traitée dans ce travail , nous jugeons utile d'analyser ce décret-loi pour les trois raisons suivantes : d'une part , il s'inscrit largement dans la logique de la Loi Nº 3/72 et contribue à la mise en oeuvre des principes énoncés par cette loi (il appartient , donc , au plan logique , en partie à la période précédente) ; d'autre part , aucun autre document important en cette matière (" conditionnement ") n'a été produit depuis cette date jusqu'au moment où nous écrivons (il vaut , donc , comme liaison à l'avenir) ; enfin , il va probablement avoir une place spéciale dans l'histoire de l'économie portugaise dans la mesure où il semble posséder la capacité et exprimer la vocation de mettre fin définitivement à la carrière impressionnante du " conditionnement " industriel.

La finalité du D.-L. Nº 533/74 est , selon son texte même , de " remplacer ce que l'on appelle le " conditionnement " industriel , mettant ainsi fin au processus de décision discrétionnaire cas à cas qui a toujours caractérisé l'intervention du gouvernement dans le processus d'industrialisation du pays ; une telle pratique , poursuit le législateur , a conduit à d'innombrables situations de privilège et de favoritisme auxquelles on veut maintenant mettre fin définitivement ". Selon , cette logique , sont révoqués les D.-L. Nº 46.666 de I965 , Nº 48I/72 et Nº75/74. Reste , donc , en vigueur , la Loi Nº 3/72 , mais cette circonstance n'a , en elle-même , aucune incidence pratique sur le " conditionnement " dans la mesure où cette loi n'établissait elle-même aucune liste des industries " conditionnées ".

Le nouveau régime de l'accès à l'activité industrielle est réglé par le D.L N°533/74 à travers la définition de trois types de situations et ayant comme toile de fond le principe de la liberté de l'entrée. La première situation , appelée " industries d'accès limité " , concerne les industries qui occupent une " place stratégique " (sic) dans le " processus de développement " (sic) ou qui utilisent des facteurs naturels limités. Ces industries doivent se soumettre à un concours public, mais aucune trace de favoritisme n'existera dans l'appréciation des candidats, souligne le législateur. Les " industries d'accès limité " sont au nombre de I5.

La deuxième situation est celle de l'accès en fonction de la satisfaction d'un certain nombre de conditions d'ordre technique , économique et financier (il s'agit d'une situation identique à celle désignée précédemment par " conditionnement " technique). Le nombre d'industries soumises à cet ensemble de normes est supérieur à celui du D.-L. N° 75/74 (37 contre 30) vu l'importance que l'on attache dans ce diplôme à ce type de conditions du fonctionnement des entreprises.

Enfin , toutes les activités non prévues dans les situations précédentes peuvent librement s'installer , modifier leur équipement , ou changer de local , devant respecter uniquement les normes générales (concernant toutes les industries) d'hygiène , de sécurité , de salubrité , de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Comme on peut le voir , des règles administratives existent pour l'installation et le fonctionnement des entreprises industrielles , mais ces règles , non seulement n'ont pas l'ampleur du régime du " conditionnement " mais,surtout , elles n'ont pas la même nature que ce régime. Notons , en particulier, que la première situation décrite (la plus proche , en apparence , du " conditionnement ") , outre son caractère restreint, ne prévoit pas la possibilité de la non autorisation , mais elle confère uniquement à l'administration la possibilité de choisir entre plusieurs candidats , ce qui est une situation à mi-chemin entre le système des incitations de la Loi N° 3/72 et le " conditionnement " industriel. Ceci nous permet de penser que ,

avec le D.-L. 533/74 on assiste à l'abandon définitif du " conditionnement " industriel en tant que tel et que l'on va entrer dans une phase nouvelle de la politique industrielle portugaise.

C)- Le " contre - " conditionnement " ", le nouveau rôle de l'Etat et la régulation économique.

Le processus de constitution d'une politique industrielle correspondant à de nouveaux objectifs , utilisant de nouveaux instruments et s'insérant dans un nouveau cadre des rapports extérieurs que nous avons décrit ci-dessus , pose des problèmes spécifiques et d'une importance fondamentale concernant la régulation de l'économie dans le contexte du processus d'accumulation auquel cette politique se trouve associée et , en particulier , concernant le rôle de l'Etat dans cette régulation . On peut grouper ces problèmes autour des deux points suivants :

- Que devient l'intervention de l'Etat en tant que telle dans le cadre de ce processus d'accumulation ?et
- Quel rôle joue l'Etat dans le cadre de la NPI à l'égard de la régulation de l'économie et (question implicite) comment se fait cette régulation dans le contexte de la NPI ?

Nous aborderons ces deux questions globales dans les deux alinéas suivants.

a)- Intervenir et non intervenir ou changer le contenu et le sens de l'intervention ?

On va assister dans le contexte de la politique économique qui fait l'objet de ce chapitre à un dialogue de sourds analogue à celui auquel nous avions déjà fait allusion à propos de la stratégie analysée dans le chapitre précédent. Partant du principe ,jugé universellement reconnu et accepté , que l'intervention de l'Etat dans la vie économique est une pratique condamnable en elle-même , chacun des protagonistes de la politique économique cherche à poser le problème de la politique industrielle en termes d'intervention et de non-intervention , cherchant à démontrer la légitimité de sa position (opposée à celle de l'adversaire) en fonction de sa proximité de la non-

- intervention étatique.

Ainsi , les tenants de la politique en vigueur invoquent la liberté dont disposeraient les industriels dans le cadre de cette politique et blâment les modifications que d'autres prétendent y introduire sous prétexte que ces modifications constitueraient un attentat à la liberté individuelle et donneraient à l'Etat un pouvoir d'intervention jugé trop important. Les " mécontents " , de leur côté , accusent la politique en vigueur de dirigiste et de limitative des initiatives jugées les plus valables et préconisent le " libéralisme " économique contre cette situation de répression administrative.

Nous avons déjà illustré cette dernière thèse dans les points précédents et dans les premiers alinéas de ce point et nous avons montré dans le chapitre III que le " conditionnement" industriel constitue un instrument d'intervention de l'Etat tellement puissant que , à travers lui , l'Etat dirige effectivement la vie économique de manière autonome. Le fait de l'intervention , dans ce contexte , se trouve ainsi doublement prouvé; par son existence et par son importance capitale.

Toutefois , c'est , paradoxalement , au nom du " libéralisme " économique que de vigoureux arguments ont été invoqués contre la NPI. Les propos de J.M. Ribeiro dans son rapport (avis) présenté à la Chambre Corporative en avril I97I lors de la discussion du projet de loi qui allait aboutir à la Loi Nº 3/72 sont bien représentatifs de ce type d'argumentation. En effet , pour l'auteur de ce rapport , le projet de loi en question fait la consécration de l'hégémonie de l'Etat sur le secteur privé et crée l' " entrepreneur- Etat " ou l' " Etat-entrepreneur " (l'auteur emploie les deux expressions) (I).

Avec cette loi (projet) " on transfère définitivement à l'initiative du gouvernement tout le champ de la vie in-

---

(I) - Cf . João Mendes Ribeiro , A iniciativa privada perante a nova politica industrial do governo (texte présenté à la Chambre Corporative le I5 avril I97I) , Lisboa , I97I , pp. 4 et 9 .

dustrielle" , écrit J.M. Ribeiro (I) qui présente par ailleurs une longue liste des actions que l'Etat aurait dorénavant le droit de faire et qui ajoute : " le gouvernement prévoit , prépare et dirige tout , choisissant même ceux qui doivent être entrepreneurs et ceux qui ne doivent plus l'être " (2). Il s'agit ainsi , selon l'auteur , d'un " système totalitaire déguisé en protectionnisme étatique " (3) , sa conclusion étant la suivante : ce projet de loi est tout à fait incompatible avec les lois fondamentales du pays (notamment la Constitution de I933 qui , elle , respecterait la liberté individuelle) , raison pour laquelle il doit être abandonné (4).

Un point de vue en partie identique , mais présenté dans le contexte plus global d'une conception par ailleurs assez singulière du " conditionnement " industriel , est celui de Ferreira do Amaral (Directeur Général des Services Industriels jusqu'en I970). F. do Amaral est à la fois pour et contre l'intervention de l'Etat pourvu que chacune de ces positions puisse servir à montrer la supériorité de la politique industrielle traditionnelle. Le côté " libéral " de son discours exprime des réserves quant aux propos libéraux de la NPI et avance des critiques aux desseins interventionnistes de cette politique. Un bon exemple du véritable libéralisme serait , à ses yeux , la Constitution de I933 (5).

Toutefois , pour F. do Amaral , bien qu'important , le plus grave n'est pas l'absence de libéralisme de la NPI , mais

---

(I) - Ibidem , p. 5.
(2) - Ibidem , p. I0.
(3) - Ibidem , p. I2.
(4) - Cf. ibidem , pp. I4 et I9.
(5) - Cf. Ferreira do Amaral , Ideias e factos na actividade industrial portuguesa, Estúdios Cor ,Lisboa , I972, p.I09. Notons que la défense de la politique industrielle traditionnelle exprimée par ces deux auteurs (J.M. Ribeiro et F. do Amaral), outre son caractère non pertinent , est contradictoire avec la doctrine véhiculée et affirmée explicitement par les textes fondamentaux dont elle prétend s'inspirer , car cette doctrine revendiquait , parmi d'autres attributs , celui de " non " et " anti-libérale " (cf. chapitre I).

la prétention de cette politique de remplacer le " conditionnement " industriel quand , à ses yeux , il est purement et simplement irremplaçable. Pour lui , en fait , le " conditionnement " est neutre : " il ne symbolise aucune politique ; il est le moyen (...) qui permet de définir , de mettre en place et d'imposer n'importe quelle politique industrielle " (I).

" Conditionnement " serait ainsi synonyme de politique industrielle , raison pour laquelle son élimination se traduirait , à ses yeux , par une " anti-politique " (sic) industrielle , une politique qui n'est pas parce qu'elle ne " conditionne" pas. Ce " conditionnement " qui est <u>la</u> politique industrielle , neutre par essence , laisse toutefois échapper sa partialité quand l'auteur affirme, en fin d'argumentation , que , outre les inconvénients déjà cités , son élimination serait très dangereuse parce que <u>certains</u> secteurs se verraient ainsi " abandonnés" (sic) et " oubliés " (2).

Le ton apparemment libéral de la critique à la NPI ne peut , en réalité , cacher le caractère répressif de la politique industrielle antérieure et le caractère de classe de cette critique. Ce qui est en cause , en rigueur ,n'est pas l'interventionnisme ou le libéralisme , mais le contenu et les effets du premier , le second servant essentiellement de paravent idéologique derrière lequel prétend se cacher chaque type donné d' interventionnisme . Ainsi , les tenants de la politique industrielle traditionnelle ont tort d'accuser la NPI d'interventionniste car , en réalité , il s'agit seulement d'un interventionnisme différent de celui qui est exercé par l'Etat dans le contexte de leur politique et ce dernier interventionnisme n'est pas susceptible d'être nié.

Quant au"libéralisme"de la NPI , il peut être envisagé sous plusieurs angles. D'un côté , la NPI préconise effecti-

---

(I) - Ibidem , p. II3.

(2) - Ibid. , pp. II4-II5. Des propos identiques , contre la concurrence et pour le " conditionnement " sont tenus par l'auteur dans plusieurs passages de son ouvrage " Politica Industrial " ,(ediçâo do autor) , Lisboa , I970. Cf . notamment , pp. I02 - I04.

vement la liberté de l'initiative privée dans la mesure où , dans le contexte du " conditionnement " industriel , cette liberté n'existe pas et toute constitution d'un nouveau capital se voit ainsi obstruée. D'un autre côté toutefois , cette liberté reste assez limitée , dans la mesure où elle va être criblée , au plan interne , par le caractère sélectif de la concurrence que vont dorénavant se faire tous ceux qui prennent des initiatives et , au plan externe , par le caractère limitatif de la compétitivité. Enfin , ce " libéralisme " ne peut pas renoncer à l'intervention de l'Etat et la NPI préconise expressément un appui sélectif à l'initiative privée. Il va donc y avoir interventionnisme et existence d'un critère de sélection des initiatives à appuyer , ce qui finit par donner un caractère doublement restrictif au libéralisme en question.

En somme , le " libéralisme " de La NPI est très peu libéral et il n'y a pas de raison d'opposer cette politique à celle qui la précède en fonction du degré plus ou moins grand de liberté accordée à l'initiative privée , comme le font ses partisans. Notons que les industriels qui bénéficient du " conditionnement " industriel ne se sentent guère libres dans le contexte de la NPI. Si cette dernière politique est réellement porteuse de liberté , il s'agit ainsi d'une liberté que les premiers préfèrent ne pas avoir , ce qui dès lors témoigne de son caractère relatif et indique son caractère de groupe. En définitive , ce que préconisent réellement les partisans de la NPI , c'est un interventionnisme de type nouveau , ayant un contenu différent de celui du " conditionnement " industriel et possédant la capacité de se traduire par des effets spécifiques susceptibles de favoriser la constitution d'un nouveau capital industriel (I).

(I) - La fausse question du libéralisme a été bien vue par J.M. Pereira qui affirme que la nouvelle bourgeoisie portugaise a besoin d'une forte intervention de l'Etat mais , vu les conditions préalablement existantes, cet interventionnisme prend la forme de libéralisme . (cf. João Martins Pereira, Pensar Portugal hoje , op. cit. , p. 36). Ce caractère fallacieux du libéralisme n'empêche toutefois pas l'auteur d'appeler , avec insistance, la nouvelle bourgeoisie de " libérale ".

Notons que cet interventionnisme n'est pas uniquement constitué par le système des incitations institué par la Loi N° 3/72 , bien que ces incitations constituent déjà un vaste et important domaine d'intervention par la mobilisation des moyens fiscaux et financiers qu'elles impliquent. Le plan , lui-même, témoigne de l'intervention de l'Etat et constitue un moyen de définition et de mise en oeuvre de cette intervention. Malgré l'ambiguïté qui traverse son contenu , on ne peut ne pas penser que le plan joue globalement un rôle qui correspond objectivement aux intérêts des forces opposées à la politique économique traditionnelle. Par ailleurs , la destruction de la politique économique précédente , par son caractère systématique et coordonné , constitue une forme négative d'intervention de l'Etat qui , en l'occurrence , n'a pas une importance inférieure à l'intervention par des moyens positifs.

b)- <u>L'élimination du " conditionnement " industriel et la rupture du système de régulation.</u>

Le " conditionnement " industriel n'était pas <u>la</u> politique industrielle , comme le prétend F. do Amaral , mais , avec la protection douanière , il constituait un système cohérent qui assurait la régulation interne de l'économie à travers l'intervention de l'Etat. Avec son élimination , et avec le démantèlement des barrières de protection de l'extérieur qui lui est parallèle (I) , une rupture va surgir dans le système de régulation économique , posant au moins les deux questions suivantes :

-les nouveaux instruments de l'intervention de l'Etat qui viennent remplacer le " conditionnement " possèdent-ils la vocation et la capacité de régulation interne de l'économie ? et

- dans le cas d'une réponse négative à la question précédente , d'où (intérieur , extérieur) va être faite la régulation économique et comment ?

(I) - Le démantèlement sera décrit dans le point suivant. Pour le moment , retenons uniquement la logique d'ensemble qui préside au parallélisme entre ce démantèlement et l'élimination du " conditionnement " industriel.

Ne voulant pas anticiper sur les résultats de l'analyse suivante dans laquelle , après avoir abordé les rapports extérieurs , nous essaierons de trouver une réponse systématique à la deuxième question , nous allons nous borner à chercher ici une réponse à la première question formulée. Cette réponse implique , évidemment , la prise en considération du contenu , du type d'effets produits et du potentiel d'efficacité des nouveaux instruments d'intervention. Toutefois , cette analyse ne peut conduire à des résultats valables que si elle est faite en fonction de la nature de la dynamique qui est sous-jacente à la mise en place de ces instruments.

En fait , la nouvelle intervention de l'Etat s'inscrit dans un contexte d'accumulation propre , caractérisé par des données structurelles nouvelles et par une dynamique spécifique. Contrairement au contexte auquel se trouve associé (comme cause et comme résultat) le " conditionnement " industriel , le fonctionnement de l'économie et l'accumulation vont reposer dorénavant sur l'action spontanée des forces du marché, action qui est commandée par la concurrence sur le plan interne et par la compétitivité sur le plan externe. Dans ce nouveau contexte , l'accumulation va avoir besoin de l'intervention étatique , mais elle se déroule de manière doublement autonome par rapport à l' Etat.

D'une part , c'est le secteur privé , inséré dans le fonctionnement du marché , qui détermine et qui façonne cette intervention en fonction de ses besoins et il lui exige , en même temps , un degré de malléabilité élevé qui puisse lui permettre de s'adapter aux fluctuations de l'activité économique qui sont inhérentes aux vicissitudes du marché et de l'extraversion. L'action de l'Etat se trouve ainsi intégrée au fonctionnement du marché et elle possède une autonomie très réduite qui ne lui permet , en aucun cas , de mettre en cause les lois du marché. D'autre part , l'action de l'Etat , pouvant avoir une importance décisive à l'égard de la rentabilité de certains investissements , ne semble posséder ni la vocation ni la capacité de régulation globale et endogène de l'économie.

En fait , si l'on examine chacun des deux principaux instruments de la nouvelle intervention de l'Etat et les deux ensemble on s'aperçoit facilement de l'absence de cette vocation et de cette incapacité. Prenons le système des incitations fiscales et financières d'abord. La fonction de ces incitations est d'acheminer l'investissement vers certaines branches déterminées à travers la création de conditions d'une plus grande rentabilité aux investissements qui se portent sur ces branches. Elles vont ainsi avoir un impact sur les structures de la production dans la mesure où certaines activités vont se développer plus que d'autres (qui peuvent soit stagner , soit régresser , soit ne pas apparaître quand elles n'existent pas encore).

Toutefois , les besoins sociaux auxquels vont correspondre les structures de la production possèdent une structure et une nature telles que nous ne pouvons pas parler de régulation interne. Ces besoins sont aussi bien ceux exprimés sur le marché intérieur que ceux exprimés sur le marché extérieur. Toutefois , ces derniers prévalent sur les premiers , car ils possèdent une influence sur la configuration des structures de la production beaucoup plus grande qu'eux. Cette influence s'exerce au moins par les deux moyens suivants.

Directement , à travers leur manifestation par une demande (extérieure) élue comme prioritaire par les responsables de la politique économique portugaise ; le soutien de l'Etat va être fonction croissante de la correspondance entre l'investissement et cette demande.

Indirectement , dans la mesure où les entreprises tournées vers l'extérieur , à partir du moment où elles possèdent une capacité de production installée , vont essayer d'exploiter aussi les potentialités du marché intérieur renforçant un besoin pré-existant ou suscitant un besoin nouveau , lequel rétroagit sur les structures de la production ; notons que l'effet de démonstration peut renforcer ce dernier besoin (I).

(I) - Selon Silva Lopes, la diffusion des idées , des moeurs et des aspirations des pays européens avancés se trouve parmi les effets " sociologiques " (sic) de l'intégration extérieure de l'économie portugaise (cf. José da Silva Lopes, A integraçâo

(v. suite , p. suivante)

La structure du besoin social est ainsi hétérogène et elle présente une hiérarchie où le besoin social " interne " a tendance à avoir une place secondaire et subordonnée. La configuration de cette structure échappe très largement aux centres de décision nationaux et elle leur échappe d'autant plus que le rôle de l' " Etat - client " ou celui de la demande créée par l' Etat à travers la politique sociale ne semblent pas être significatifs. L'articulation et l'ajustement se font ainsi entre des structures de la production qui ont tendance à se spécialiser et un besoin social où la composante dominante (en termes stratégiques ; elle peut être minoritaire) est d'origine extérieure.

Dans une telle situation on ne peut pas parler de régulation interne et le système des incitations de l'Etat sert à assurer cet ajustement qui ne constitue pas une régulation endogène . Le système économique se trouve lui-même désarticulé sur le plan interne et la notion même de régulation doit être redéfinie en fonction de cette situation. Notons , par ailleurs , que l'ajustement en question présente un caractère assez unilatéral : il est beaucoup plus l'ajustement des structures de la production aux structures du besoin social que l'inverse, ce qui confère dès lors à la notion de régulation un caractère assez particulier.

Demandons-nous maintenant quel rôle revient dans ce contexte à la planification . Une partie de ce que le plan peut être et de ce qu'il ne peut pas être a déjà été abordée ; nous nous bornerons ici à rappeler ces fonctions et à les réexaminer dans le contexte que nous venons de caractériser . Le plan portugais que l'on connaît à travers le P.I. , le IIIème et le IV ème Plans ne peut pas et n'a pas la vocation d'orienter l'économie pour les raisons suivantes , tout du moins.

I.- L'investissement encadré par le plan reste limité à une partie de l'investissement global , ayant tendance à se

---

(suite de la note (I) , p. précéd.)
econômica europeia : implicaçôes sociais em Portugal , Análise Social , Nº 7-8 , I964 , p. 787).

fixer autour des 70% dans le P.I. et dans le IIIème Plan (I) les projections globales étant assez aléatoires et concernant un horizon très limité (2) .

2.- Le plan privilégie énormément l'industrie et sous-estime à outrance l'agriculture , ce qui lui donne un caractère restreint et sélectif au point de vue social.

3.-Il ne donne pas une synthèse des intérêts contradictoires et ne constitue pas un lieu de concertation , sauf peut-être au niveau de chacun des groupes qui s'expriment à travers lui. Au contraire , le plan portugais reste un amalgame , exprimant les intérêts contradictoires des principales forces économiques et sociales ayant accès à lui.

4.- Le plan ne peut ainsi constituer un facteur de cohérence globale et de stabilisation car , non seulement il reste limité dans son champ , mais il reste aussi fragile dans sa structure. Dans ces conditions , il ne peut pas être conçu comme une procédure de régulation de l'économie.

Ne servant pas à orienter l'économie et ne constituant pas une procédure sociale de régulation , à quoi sert alors le plan portugais ? Tout d'abord , on doit noter que l'ensemble des fonctions exercées par le plan portugais de la période en question nous semble trop complexe pour qu'on puisse avoir la prétention naïve de donner une réponse complète à la question précé-

---

(I) - Rappelons que le IVème Plan présente uniquement la prévision de l'investissement global . Le fait que les programmes d'exécution annuels n'aient pas fait l'objet de publication nous empêche de connaître l'importance relative de l'investissement expressément prévu dans le plan.

(2) - L'incertitude qui pèse sur les prévisions du plan dans le contexte d'extraversion délibérément choisi par le planificateur portugais est tellement grande et manifeste que le IVème Plan même affirme que le taux de croissance qu'il prévoit doit être entendu comme le " point moyen d'un intervalle , pouvant connaître des oscillations soit dans un sens , soit dans l'autre. Ce que l'on choisit , ajoute-t-on , c'est un certain type de politique économique et un ensemble déterminé d'objectifs dont l'expression numérique peut subir quelques oscillations entre la prévision et la réalisation"(IV Plano , p. 54). Souligné par nous .

dente en peu de lignes et en l'absence d'une étude spécifique de ce problème ; ces fonctions se trouvent intimement liées aux données globales de la conjoncture du plan et l'analyse systématique de ces données ne pourra être faite qu'à travers plusieurs contributions s'inspirant de disciplines scientifiques différentes. Les deux idées suivantes , découlant directement de l'analyse que nous avons faite des trois plans précédents , peuvent toutefois nous permettre de comprendre une partie de ces fonctions.

Premièrement , si l'on considère , d'une part , que l'une des caractéristiques de l'économie portugaise est de ne pas avoir été étudiée , d'autre part , que toute tentative de changement global de la politique précédente pouvait être vouée à l'échec en l'absence d'une connaissance minimum des données de la situation de départ , le plan présente à cet égard un intérêt évident du point de vue des candidats à ce changement car il figure encore aujourd'hui parmi les documents les plus complets sur la période en question.

Deuxièmement , si l'on considère que la première condition de tout changement est le bouleversement et la déstabilisation de la situation présente , le plan semble avoir joué un rôle incontestablement utile dans le sens de la rupture nécessaire au changement. C'est , en effet , essentiellement à travers lui que se sont exprimées les forces porteuses de ce changement et le désarroi provoqué au sein du régime échapperait difficilement à l'observateur le plus hostile à l'idée de la lutte des classes. Au lieu d'être un facteur d'ordre et d'harmonie, on peut dire ainsi que le plan a constitué un excellent moyen de déstabilisation et de désordre actionné par les forces modernisantes et tournées vers l'extérieur contre les forces traditionnelles et " nationalistes ". Notons que le plan , malgré ses ambiguïtés , indique clairement le chemin de l'internationalisation et doit être considéré comme l'un de ses principaux instruments.

Ces fonctions ne suggèrent évidemment pas l'idée de régulation , mais précisément le contraire : le plan fonctionne dans le sens de la rupture des procédures sociales de régulation en place , il fonctionne comme un facteur de perturbation, de rupture institutionnelle et de crise (I). Il s'inscrit ainsi dans une logique qui est commune au système des incitations de l'Etat déjà abordé , mais , logiquement , il remplit des fonctions spécifiques. L'absence de capacité interne de régulation semble constituer un des éléments de cette logique ; c'est cette absence qu'indiquent en tout cas les deux instruments précédents de l'intervention de l'Etat. Dans la mesure où ils constituent les principaux éléments du nouvel interventionnisme , on a le droit de penser que l'intervention de l'Etat ne présente pas la vocation et ne possède pas la capacité de régulation économique.

(I) - La notion de crise au Portugal sera précisée dans le dernier point de ce chapitre. En face de ces fonctions du plan , on peut penser que sa nécessité se trouverait atténuée ou pourrait disparaître complètement si l'information qu'il procure était assurée par des organismes spécialisés et si le pouvoir de décision interne se trouvait déjà aux mains de ceux qui ressentent actuellement le besoin de s'exprimer et d'exercer leur pouvoir à travers le plan .

5.4. - La formalisation de l'intégration extérieure : de l'adhésion à l'AELE (I959) à l'accord de I972 avec la CEE.

Nous venons de voir que la politique économique portugaise , à partir du début des années I960 , privilégie de plus en plus l'intégration extérieure au point d'en faire la stratégie prédominante , aux dépens du développement du marché intérieur et contrairement aux deux stratégies qui ont marqué les périodes précédentes , lesquelles , chacune à sa manière , reposaient sur les forces et les potentialités de ce dernier marché . Les trois Plans de Développement (P.I. , IIIème et IVème Plans) adoptés entre cette date et l'année I974 reflètent bien, globalement , cette option de fond , l'expression la plus achevée de la politique d'internationalisation étant la N.P.I. . Il importe d'examiner maintenant les modalités institutionnelles de cette internationalisation et c'est à cet examen que va être consacré l'ensemble de ce point (5.4.) .

Nous allons examiner ici les deux grandes " solutions " institutionnelles de l'intégration extérieure adoptées par le Portugal jusqu'à I974 : l'adhésion à l'AELE en I959 et l'accord commercial de I972 avec la CEE . On s'aperçoit immédiatement que la première date mentionnée précède d'environ cinq années les premières grandes modifications de la politique économique intérieure dans le sens de l'internationalisation (P.I. et début de la dernière phase du " conditionnement " industriel) et on peut dès lors penser que l'adhésion à l'AELE constitue le premier grand pas sur la voie de cette internationalisation et , dans cet ordre d'idées , un important antécédent de la stratégie d'extraversion qui allait se constituer par la suite . En fait , si cette dernière idée ne se trouve pas loin de la vérité , comme nous allons le voir , l'adhésion à l'AELE possède toutefois une signification beaucoup plus complexe que l'on ne saurait ignorer sous peine de faire une interprétation simpliste et partielle de la politique économique portugaise de la période en question .

En réalité , le problème de la position à prendre devant le mouvement d'internationalisation des marchés qui traverse l'Europe occidentale dès la deuxième moitié des années I950 , surgit à un moment où , sur le plan interne , aussi bien la conscience collective que la conscience des groupes " modernisants " n'étaient pas préparées à l'internationalisation et l'excluaient même dans une très large mesure . Le " nationalisme " était l'apanage de la stratégie de l'alliance agraire-industrielle mise en oeuvre dès le début de la dictature et se trouvant solidement incrustée dans le tissu social et économique portugais à cette époque , et la politique de développement qui culmine dans le IIème Plan et qui marque les années I950 au Portugal présentait précisément une grave lacune du côté des rapports extérieurs , lesquels restaient quasi totalement indéfinis dans le contexte de cette politique . Les deux grandes stratégies apparues jusqu'alors ne trouvaient donc pas dans l'intégration extérieure les éléments principaux de leur cohérence et de leur fonctionnement ; au contraire , au-delà de leurs différences , radicales sur certains points fondamentaux , ces deux stratégies présentaient aussi d'importants points communs : le marché intérieur comme espace économique prédominant et l'autonomie de l'accumulation comme condition impérative de toute évolution .

Dans ce contexte , l'internationalisation allait naturellement apparaître beaucoup plus comme une contrainte extérieure que comme un choix interne découlant d'une nécessité consciente déjà ressentie avant . La " position à prendre " va être ainsi envisagée dans une optique essentiellement négative , comme la manière de ne pas rester en dehors d'un processus dont l'initiative échappe au Portugal et dont les fonctions ne correspondent pas rigoureusement aux intérêts portugais . L'adhésion à l'AELE correspond à ce stade de la politique économique portugaise et elle constitue la solution possible du " mal nécessaire " de l'internationalisation . L'indéfinition qui va caractériser globalement ses fonctions reflète bien le contexte contradictoire où cette adhésion va avoir lieu .

Par contre , l'accord de I972 avec la CEE constitue l'aboutissement d'un long processus de mûrissement interne de la conscience de l'internationalisation et il reflète des options concrètes et cohérentes . Il s'inscrit rigoureusement dans le cadre de la stratégie d'extraversion qui se constitue à partir du P.I. et il correspond de manière très nette à la logique de la N.P.I. . Ses fonctions sont donc bien précises , bien nécessaires et il serait trop simple de considérer cet accord comme la simple version des années I970 de l'intégration extérieure , comme s'il y avait eu une évolution linéaire entre la " solution " de I959 et la " solution " de I972 (I) . Bien entendu , tout ne va pas pour le mieux sur la voie de l'intégration à l' Europe en I972 . Nous avons déjà vu que , en cette année précisément , les tendances prédominantes de la politique économique ont connu une inflexion qui a conduit la N.P.I. à l'impasse . Toutefois , cette inflexion ne signifie pas une remise en cause de la stratégie d'internationalisation en tant que telle et l' accord de I972 avec la CEE , bien que reflétant cette impasse , présente clairement une vocation de " solution " tendancielle à long terme .

Nous allons consacrer les deux premiers points à l'analyse des conditions de l'adhésion à l'AELE (5.4.I.) et du statut du Portugal au sein de cette association (5.4.2.) . Dans les deux points suivants nous examinerons les conditions internes directement liées à l'accord avec la CEE (5.4.3.) et nous aborderons le contenu de cet accord (5.4.4.). L'analyse des effets de l'intégration extérieure formalisée à travers ces deux traités sera faite dans le dernier point de ce chapitre , dans lequel nous essaierons de dresser un bilan global , empirique et théorique , de la stratégie présentée à travers les points précédents .

(I) - Position qui est soutenue notamment par C.R. Fernandes et P. Alvares , Portugal e o Mercado Comum , Moraes Editores , Lisboa , I972 , IIème Partie , Chapitre II (significativement intitulé " Continuité de la position du Portugal face à l'intégration économique européenne ") .

5.4.I. - Le contexte et les raisons de l'adhésion du Portugal à l'A.E.L.E .

A) - De la nécessité de l'internationalisation au choix d'une voie .

La participation du Portugal au mouvement d'internationalisation des marchés (I) qui traverse l'Europe occidentale dans les années I950 et qui se traduit notamment par la formation de la CEE en I957 et de l'AELE en I959 , a posé de multiples problèmes aux responsables de la politique économique portugaise . En fait , le Portugal vivait depuis le début des années I930 dans une situation de relative autarcie à la fois voulue et provoquée par la crise de I929 . Possédant une économie non développée dans un petit territoire métropolitain , mais bénéficiant d'un vaste empire colonial , le Portugal dispose apparemment d'un espace économique propre suffisamment large pour asseoir un processus de développement . Toutefois , son commerce extérieur se fait de façon prédominante avec les pays de l'Europe occidentale , comme on peut le voir dans le Tableau 45 . Dès lors , le Portugal ne peut pas rester indifférent à l'évolution des rapports commerciaux entre les autres pays de cette région ,

---

(I) - Nous distinguerons , avec Destanne de Bernis , l'internationalisation des marchés de l'intégration économique proprement dite en fonction de l'existence (dernier cas) ou de l'inexistence (premier cas) de procédures sociales de régulation communes aux divers espaces , activités ou groupes concernés :
" Des espaces , des activités , des groupes sont intégrés lorsqu'ils sont soumis aux mêmes procédures sociales de régulation";
" Nous parlerons au contraire d'internationalisation des marchés (sic) pour désigner toutes les décisions tendant à élargir , soit secteur par secteur , soit de manière générale , des marchés et à les faire fonctionner mieux en homogénéisant les règles institutionnelles qui s'appliquent à eux , chacun des espaces nationaux gardant cependant ses propres procédures de régulation sous réserve de ne pas violer les lois contractuelles du
(v. suite , page suivante)

Tableau 45.

Structure géographique du commerce extérieur métropolitain (I959 ; %)

Régions	Importations	Exportations
ETRANGER	86	7I,3
Europe occidentale	65	43,3
C.E.E.	3I	22,7
A.E.L.E	20,8	I7,6
Autres pays de l'Europe occidentale	I3,2	3
OUTRE-MER	I4	28,7

Source : Alberto Pinheiro Xavier, Portugal e a integraçâo económica europeia, Livraria Almedina , Coimbra , I970 , p. 5I.

car son économie fait partie de l'espace économique qu'elle constitue et tout changement qui y est intervenu va se répercuter nécessairement sur l'économie portugaise . Mais , d'autre part , s'insérer dans cette évolution implique inévitablement l'acceptation de ses coûts et de ses conséquences , le problème consistant alors en la définition d'une forme d'insertion qui minimise les coûts et maximise les avantages . Considérant toutefois qu'il ne peut pas y avoir , à terme au moins , de politique extérieure indépendante de la politique interne , les autorités portugaises vont devoir choisir une modalité d'intégration compatible avec les options internes de la politique économique et,

---

(suite de la note (I) , p. précéd.)
marché commun "(G.Destanne de Bernis, Relations économiques internationales,Dalloz, Paris, I977, pp.77I et 773). Ainsi, et sauf indication contraire, nous employons ici l'expression " intégration économique " dans un sens purement descriptif .

en même temps , redéfinir la politique économique interne en fonction de l'intégration . Dans tous les cas , la doctrine et la pratique économiques de l'Etat vont devoir connaître des modifications .

Le phénomène de l'internationalisation des marchés en Europe vient ainsi poser des problèmes graves à l'économie portugaise , exigeant des choix difficiles et déterminants de l'évolution future de cette économie . C'est bien ce dont témoignent les termes employés par le rapporteur de l'avis de la Chambre Corporative sur l'adhésion du Portugal à l'A.E.L.E. (F. Pereira de Moura) . Cette adhésion , affirme cette Chambre , " présente des implications tellement nombreuses et tellement graves pour l'économie et pour toute la vie du pays (que) nous avons été rarement confrontés , au cours des dernières décennies de notre histoire , à des situations aussi décisives et ceci aussi bien au plan interne qu'extérieur " . Faisant allusion aux activités de production " quant à leurs perspectives de progrès ou d'élimination , on ne trouve une décision équivalente à celle que le pays doit prendre en ce moment qu'en reculant un siècle et demi dans l'histoire de l'économie portugaise "(I) .

La nécessité de participer à ce mouvement européen , malgré la difficulté de faire les choix correspondant à cette participation , va ainsi s'imposer et elle va impliquer un changement des valeurs dominantes au Portugal et de la politique économique qui les exprime . Le Portugal , rappelle-t-on , a vécu jusqu'ici à l'écart des mouvements d'évolution connus par l'Europe pour des raisons de " géographie " (sic) et " aussi de cohérence par rapport à une certaine vocation historique et culturelle " . Toutefois , " le rapprochement entre les peuples qui caractérise de plus en plus la structuration de la communau-

---

(I) - Parecer da Câmara Corporativa sobre a Convenção que instituí a Associação Europeia de Comércio Livre (du I2 Avril I960) in Portugal e a cooperação económica europeia , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I960 , pp. 49 - 50 .

rait " qu'on peut expliquer l'option prise pour le groupe le moins exigeant en termes de transformations et de prises de position irréversibles " (I) . L'option AELE signifierait ainsi , aux yeux de l'auteur , le maintien de l' " espoir que l'idée européenne n'aille pas jusqu'au bout " (2) . C'est-à-dire , en somme , la voie de l'internationalisation choisie par le Portugal était paradoxalement un pari à la non internationalisation.

L'hypothèse CEE étant ainsi pratiquement exclue dès le début , on a toutefois invoqué un certain nombre de raisons pragmatiques et positives pour la " préférence " pour l'AELE . Tout d'abord , il y a chez les dirigeants portugais la préoccupation d'éviter les discriminations commerciales qui auraient eu lieu si le Portugal n'avait pas choisi une voie d'insertion dans le mouvement européen d'internationalisation ; c'est pourquoi , tout en regrettant la formation de deux " blocs " dans une Europe qui devrait , dans l'optique des dirigeants portugais , rester totalement unie , l'économie portugaise va devoir s'aligner sur l'un de ces " blocs " (3). On pense , ensuite , que la solution la moins défavorable au Portugal , compte tenu de la faiblesse de son pouvoir contractuel (bargaining power) (4) , est d'adhérer dès le début car , en tant que co-fondateur, sa position sera plus forte (moins faible, plus exactement)(5).

(I) - F. Pereira de Moura, Por onde vai a economia portuguesa ?, op.cit. , p.243 .

(2) - F. Pereira de Moura , op. cit. , p. 39 .

(3) - Cf. Parecer da Câmara Corporativa,op.cit., pp. 52 et 94 .

(4) - Faiblesse qui découle essentiellement, selon A.P. Xavier, de : I/- une importance réduite des exportations portugaises dans le commerce extérieur des autres pays européens (bien qu' elles représentent un pourcentage élevé du produit national portugais) ; 2/-une faible importance qualitative des exportations portugaises pour les pays acheteurs (cf. A.P.Xavier , op. cit. p. I08).

(5) - Cf. Parecer da Câmara Corporativa , op.cit., p.94. Cf. aussi les propos tenus par Correia de Oliveira en I960 (alors Secrétaire d'Etat au Commerce)cités par José da Silva Lopes , Aspectos recentes da cooperaçâo comercial à escala de toda a Europa ocidental ,Colóquio sobre a posiçâo de Portugal perante a

(voir suite , p. suivante)

On estime , d'autre part , que , au point de vue commercial , le Portugal peut tirer davantage de profit de la participation à l' AELE qu'à la CEE pour deux raisons au moins : d'un côté , la concurrence aux produits portugais est moins forte dans l' AELE que dans la CEE (I) ; d'un autre côté , la composition du commerce extérieur portugais montre que les exportations de produits industriels sont plus importantes en direction de l' AELE que de la CEE . Or , si l'on considère que les restrictions aux importations de matières-premières sont relativement faibles et ont encore tendance à diminuer , et que les produits agricoles n'entrent pas dans les accords de libéralisation des échanges , " on peut conclure , affirme la Chambre Corporative , que , même au point du vue commercial (2) , il serait plus défavorable au Portugal d'être exclu de la Petite Zone que du Marché Commun " (3) .

D'autres avantages sont encore envisagés avec l'entrée à l' AELE . Ainsi , et dans la mesure où la formation de cette association est conçue dès le départ par les pays membres à la fois comme un moyen d'éviter ou de compenser la discrimination commerciale créée par la formation de la CEE et comme un instrument de rapprochement collectif (des pays de l' AELE) de cette communauté (4) , on estime que le Portugal aura beaucoup plus à gagner d'un futur accord avec la CEE commun à tous les pays de l' AELE que d'un accord bilatéral , ceci en raison de sa faiblesse commerciale et de celle du pouvoir con-

---

(suite de la note (5) , p. précéd.)
cooperaçâo das economias europeias , AIP , Lisboa, I960 , p.73 .
(I) - Cf. Correia de Oliveira, cité par J. da Silva Lopes, op. cit. , p.73 .
(2) - Curieuse formulation qui tend à faire croire que la position du Portugal est surtout d'inspiration philosophique et que le commerce n'est plus qu'un mal nécessaire .
(3) - Parecer da Câmara Corporativa , op. cit., pp. 94-95 .
(4) - Cf. sur ce point , A. Pinheiro Xavier , op. cit. , pp. I22-I23 .

tractuel qui en résulte (I) .

On invoque , enfin , l'argument négatif selon lequel l'adhésion à l' AELE serait une manière d'éviter l'adhésion à la CEE . Selon le Secrétaire d'Etat au Commerce , Correia de Oliveira , si le Portugal était obligé d'accepter un rapprochement du niveau des salaires portugais de celui des pays de la CEE et une harmonisation des politiques sociale et fiscale (conditions à respecter dans le cas de l'adhésion à cette communauté selon son projet initial) cela se traduirait dans bien des cas par l' " impossibilité de poursuivre la production " (2) . C'est-à-dire , le Portugal , compte tenu de ses structures et de sa politique économique et sociale , ne peut pas se proposer d'adhérer à la CEE . Encore faut-il voir dans quelle mesure la solution AELE peut être compatible avec ces structures et cette politique et avec la volonté de les faire évoluer .

B)- <u>La situation de l'économie portugaise et les conditions de l'adhésion</u> .

En fait , la décision des autorités portugaises d'adhérer à l' AELE n'a été rendue définitive qu'à partir du moment où il a été possible de sauvegarder au sein de cette association les intérêts spécifiques du Portugal en fonction de l'inégalité de sa situation économique par rapport aux autres pays de l'association (3) . Sur ce point aussi l'alternative AELE se présentait plus favorable , car il ne s'avérait pas possible de bénéficier d'un statut privilégié au sein de la CEE . En réalité , les autorités portugaises avaient conscience des conséquences néfastes qu'entraînerait pour l'économie portugaise une libéralisation pure et simple des échanges ; la réalité économi-

---

(I) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , p.I23 .
(2) - Correia de Oliveira , cité par J. da Silva Lopes , op.cit. p. 73 .
(3) - Cf. A.P. Xavier , op. cit. , pp. I20-I2I .

que portugaise présentait des indices d'une telle faiblesse à côté de ceux des autres pays de l' AELE qu'il n'était pas possible d'accepter les mêmes règles pour ses échanges extérieurs .

On peut comprendre facilement la gravité de la situation pour les dirigeants portugais si l'on considère que tout ce que l'idéologie dominante avait proclamé jusqu'alors comme indice de la supériorité de la société portugaise (cf. Chapitre I en particulier) devient subitement un signe d'infériorité et se transforme en l'objet même d'un problème spécifique . Le " retard " de l'économie portugaise surgit alors à l'ordre du jour et il va être systématiquement invoqué par les négociateurs portugais pour justifier l'obtention d'un statut spécial pour le Portugal au sein de l' AELE (I) .

Ce " retard " , qui se révélerait , en fait , un phénomène bien plus complexe dans le cadre d'une analyse plus rigoureuse (cf. Annexe), est mesuré par Costa André à travers sept critères dont nous rappellerons les plus importants . Le problème du chômage est plus grave au Portugal que dans les autres pays de l' AELE (2ème critère) ; la productivité et le revenu par habitant (3ème critère) sont plus faibles (4,5 fois inférieurs à la moyenne de l' AELE en I957) ; la structure productive (4ème critère) révèle un poids trop important du secteur primaire , un poids insignifiant de la production industrielle portugaise dans l'ensemble de l' AELE et une importance trop grande de certains secteurs de moindre importance au niveau de l'ensemble de l'association (cas des industries du cuir, du bois et des meubles) ; les conditions de vie moyennes de la population portugaise (5ème critère) sont très inférieures à celles des autres pays , notamment au niveau de l'alimentation et

---

(I) - Notons que l'idée de " retard " implique l'existence d'objectifs économiques communs entre le Portugal et les autres pays de l'Europe occidentale , ce qui est tout à fait nouveau dans le contexte de la doctrine de l'Etat portugais construit par Salazar .

du logement (I) . En guise de synthèse sur la situation économique portugaise , la Chambre Corporative dresse le tableau suivant : " une dimension et une importance réduites , des conditions générales d'un retard , des déséquilibres régionaux et sectoriaux , débilité et caractère obsolète des structures productives , des déficiences dans la préparation humaine et dans la mentalité économique " (2) .

Ce tableau révèle ainsi une situation spécifique au sein de l'association et suggère la nécessité d'une solution particulière . Dans ce sens , pour le Portugal , bien que le " leitmotiv " de la formation de l' AELE soit la liberté du commerce selon les principes de la théorie de l'avantage comparatif d'après lesquels cette liberté assurerait l'harmonie universelle et procurerait les plus grands bénéfices à chacun des co-échangistes , ce dont il va s'agir avec l' " ouverture " de son économie , paradoxalement mais de façon réaliste , c'est de la protection de ses principales activités , déjà existantes ou encore à créer . " Il ne semble pas concevable , estime la Chambre Corporative , qu'une structure arriérée comme l'est encore celle de l'économie portugaise , puisse se développer dans des conditions qui excluent le protectionnisme ouvert de nos activités productives " (3) .

(I) - Cf. J. L. da Costa André , Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre , Gabinete de Investigações Económicas do ISCEF , Lisboa , 1960, pp.28-36 . Sur l' "infériorité " de l'économie portugaise appréhendée au moment et à propos de l'adhésion à l'AELE , cf. aussi J. da Silva Lopes , op.cit. , pp.65--66 . Rappelons que nous avons caractérisé la situation de l'économie portugaise à cette époque en termes de blocage des forces productives et des structures sociales (cf. Annexe), auquel se trouve lié , comme effet et cause, un blocage institutionnel (cf. notamment Chapitres II et III).

(2) - Parecer da Câmara Corporativa, op. cit. ,p.89 .

(3) - Parecer da Câmara Corporativa , op. cit. , p.55. La modalité d'intégration revendiquée par le Portugal va ainsi dans le sens de la conception d'H.Bourguinat pour qui , pour intégrer " il sera nécessaire , non pas de supprimer toute discrimina-

(voir suite , p. suivante)

Répondant à sa propre question de savoir si , respectant les normes de la théorie pure du commerce international , le Portugal doit renoncer à la création des industries pour lesquelles il ne dispose pas dans l'immédiat d'un marché vaste , de dirigeants industriels expérimentés et connaisseurs de la branche , de techniciens compétents , d'ouvriers qualifiés , de matière-première , d'énergie et de transports équivalents à ceux des entreprises étrangères concurrentes , c'est-à-dire , pour lesquelles le pays ne dispose pas d'un avantage comparatif " court " (ou " à court terme") selon la terminologie de Maurice Byé (I) , cette Chambre affirme : " on pourrait répondre , sans hésiter , affirmativement si l'histoire n'était pas là pour nous montrer que les industries similaires étrangères (aujourd'hui) prospères et avancées ont affronté d'identiques conditions adverses à leurs débuts , et elles ont progressé précisément dans la mesure où elles ont su accumuler des aptitudes , préparant des dirigeants , des techniciens et des ouvriers , structurant leurs approvisionnements en moyens de production , conquérant et créant le marché pour l'écoulement de leurs produits " (2) .

On ne se laisse donc pas tromper sur les " vertus " de la spécialisation économique dans le cadre de la division internationale du travail régie par la théorie classique et néo-classique du commerce international et on va demander expressément la sauvegarde des intérêts de développement des activités portugaises , lesquels ne se montrent pas compatibles avec la pratique du libre-échange . Les négociateurs portugais semblent

---

(suite de la note (3) , p. précéd.)
tion , mais d'en créer , en prévoyant des régimes d'exceptions, des protections particulières au profit des nations qui manifestent le plus grand retard " . Cité par Destanne de Bernis , Relations économiques internationales , op.cit. , p.763 .

(I) - Cf. Maurice Byé , Relations économiques internationales , Dalloz, Paris , I97I , p.I9I ; cf. aussi Destanne de Bernis , op. cit. , p.I88 en particulier .

(2) - Parecer da Câmara Corporativa , op.cit. , pp.99-I00 . Cf. sur l'avantage naturel et l'avantage acquis , Destanne de Bernis , op. cit. , p.254 en particulier .

ainsi manifester une " préférence nationale de structures " (J. Weiller) (I) , impliquant la mise en place d'un système de protection des industries portugaises réputées nécessaires à la croissance et au développement du pays . Comme l'affirme un texte officiel de I957 (et constituant l'un des principaux documents de politique économique , où s'expriment généralement les positions dominantes au sein du régime) , une " conception purement arithmétique " (sic) de la réciprocité dans les échanges ne pourrait pas être acceptée par le Portugal ; une réciprocité réelle " n'existera en fait que si l'on prend en considération les différences dans les degrés de développement de chacune des économies qui composent la zone " (2) .

La position portugaise semble ainsi tout à fait réaliste car , comme l'écrit Destanne de Bernis , dans le domaine des relations économiques internationales , " la liberté a toujours coïncidé avec l'enrichissement des plus forts " (3) . Pour pouvoir " préférer " (Weiller) et " construire " (F.Perroux) (4) selon les intérêts de son propre développement il faut que la politique commerciale soit conçue globalement comme un " instrument de la politique générale de développement planifié " (5) , ce qui revient à dire que la première ne peut pas être érigée en objectif prioritaire de la politique économique (même pour corriger ce qui est défavorable dans l'avantage comparatif) mais , au contraire , doit être subordonnée au plan de développement interne . Nous allons voir dans le point suivant (5.4.2.) comment cette " préférence " se traduit par une protection à l' industrie portugaise dans le cadre de l'AELE .

(I) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 556-560 .

(2) - Proposta de Autorizaçâo de Receitas e Despesas para I958 , cité par A.P. Xavier , op. cit. , p. I2I .

(3) - Destanne de Bernis , op.cit. , p.298 .

(4) - Cf. Destanne de Bernis , ibidem , p.274 .

(5) - Ibidem , p.555 .

5.4.2. - Le statut du Portugal au sein de l' A.E.L.E. .

On peut distinguer deux aspects principaux dans le statut du Portugal au sein de l' AELE : le régime de l' adhésion qui concerne tous les pays (cf. ci-après A)-) et le régime spécial applicable uniquement au Portugal (cf. B)-) .

A) - Aspects généraux .

L'un des points les plus discutés au Portugal au cours de la préparation de l'adhésion à l' AELE a été l' impact de cette adhésion sur les rapports entre le Portugal et ses colonies . L'économie portugaise vivait à l'ombre de l'Acte Colonial dès I930 (I) , ce qui lui donnait d'importantes prérogatives commerciales auxquelles elle ne voulait pas renoncer . Ainsi , l'exclusion des territoires non européens dont les pays de l' AELE assurent les rapports extérieurs qui a fini par s'imposer dans la Convention de Stockholm (et concernant essentiellement les colonies anglaises et les colonies portugaises) vient dans le sens des intérêts portugais . Comme l'affirme le texte officiel de I957 déjà cité , le Portugal " ne peut pas renoncer à la préférence dont il bénéficie dans la consommation de l'outre-mer " et , d'autre part , " on pense aussi que la préférence accordée par la métropole aux produits de l'outre-mer est essentielle pour son développement " (2) . Ce dernier point a nettement été introduit comme précaution de style afin de montrer la légitimité (pour le Portugal) de ces rapports privilégiés , car il joue un rôle tout à fait négligeable au niveau de

---

(I) - Modifié , certes , plusieurs fois (I935, I945 et I95I) mais configurant une structure des rapports économiques entre la métropole et les colonies qui se maintient inchangée pour l' essentiel .

(2) - Proposta de Autorizaçâo de Receitas e Despesas para I958 , cité par J. L. da Costa André , op.cit. , p. 23 .

l'ensemble du " dossier " de l'adhésion . Le premier , par contre , apparaît constamment dans les préoccupations des responsables , non seulement au niveau de l'Etat mais aussi des instances du secteur privé , ce qui est significatif de son importance réelle .

Ainsi , pour la Chambre Corporative , le besoin de continuer à bénéficier d'une " chasse gardée " aurait été à l'origine de l'exclusion dès le début de l'alternative CEE et , d'autre part , " l'immensité des espaces et des ressources à exploiter " (sic) constituerait précisément l'un des principaux atouts dont le Portugal bénéficie dans ce contexte (de l'internationalisation) où " la réorganisation profonde , drastique , ferme et accélérée de notre structure est une condition de vie ou de mort pour le pays " (I). Pour le secteur privé , d'autre part , qui organise en I960 un colloque pour discuter les problèmes de l'intégration , l' " unité économique de la métropole et de l'outre-mer " (sic) est considérée plus nécessaire que jamais et constitue précisément l'un des thèmes dominants dans les débats (2) .

Un deuxième aspect qui favorise nettement le Portugal est la classification adoptée par l' AELE pour distinguer les produits industriels des produits agricoles et dont l'importance est évidente si l'on considère que les derniers ne font pas partie des accords . Il s'agit , comme l'écrit A.P. Xavier , d'une distinction " purement empirique , n'obéissant à aucun critère économique rigoureux " et d'après laquelle une partie des produits de l'exportation portugaise , " techniquement susceptibles d'être rangés parmi les produits primaires " (3) , vont être toutefois admis au régime de libre-échange de l'association au titre de produits industriels , pouvant ainsi entrer

---

(I) - Parecer da Câmara Corporativa , op.cit. , pp. 89 et I02 .

(2) - Colôquio sobre a posiçâo de Portugal perante a cooperaçâo das economias europeias , Conclusôes , Lisboa, I960 , p.3 .

(3) - A.P. Xavier , op.cit. , p.I33 .

dans les pays de l'association sans payer de droits . Ce sont les cas notamment des conserves de poisson , du liège brut et oeuvré , des résineux , du bois et des minerais , (l'ensemble de ces produits représentant , en I962 , environ 34% des exportations totales portugaises) et encore du concentré de tomate . De tous les produits primaires exportés par le Portugal en quantité appréciable , uniquement les fruits et le vin sont exclus de ce régime (ce dernier produit représentant 7,4% du total des exportations en I962) (I) .

En ce qui concerne l'élimination des obstacles au commerce proprement dit (régime général) , le Portugal , comme les autres pays de l'association , se voit obligé d'abandonner aussi bien la protection à caractère économique que toutes les pratiques qui , n'ayant pas une fin directement économique , se traduisent toutefois en pratique par une protection aux activités nationales . Ces dernières concernent notamment des droits fiscaux dont la finalité est de procurer des recettes à l'Etat (2) (à éliminer avant I965) et des impôts intérieurs qui peuvent avoir un effet protecteur (à éliminer avant I962) . Il s'agit ici , en fait , d'une obligation assez lourde pour l'économie financière de l'Etat portugais car , de tous les pays de l' AELE , le Portugal est celui où les recettes douanières de caractère fiscal (financier) représentent le pourcentage le plus élevé dans les recettes publiques totales et celui qui frappe d'un tel impôt le plus grand nombre de produits (3) .

Quant aux pratiques d'effet protectionniste et dont la finalité est directement économique , il s'agit notamment du

---

(I) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , p.I34 .
(2) - Cf. Sur les droits de douane d'après leur fin et notamment sur la distinction entre l'impôt " financier " et l'impôt " économique " , Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 493-494.
(3) - En I962 , I6% des importations portugaises provenant des pays de l' AELE étaient frappées par cet impôt (cf. A.P. Xavier , op.cit. , p.I39 . Sur ce point , cf. aussi , p.I38) .

" drawback " , bien que la règle adoptée par l' AELE à cet égard soit relativement souple et finisse par permettre la poursuite de cette pratique au moins jusqu'en I970 (I) . Cette liberté a une importance considérable pour l'économie portugaise dans la mesure où le " drawback " est pratiqué au Portugal pour deux produits d'exportation qui représentent à eux seuls un quart environ des exportations totales du pays : le textile et les conserves de poisson (2) .

Il s'agit aussi des contingents d'importation (à éliminer avant I966) , mais il est peu probable que cette restriction puisse avoir un effet négatif important sur l'économie portugaise dans la mesure où les quotas adoptés au Portugal sont assez larges et où il est encore possible de recourir aux clauses dérogatoires de l'application de ces restrictions prévues expressément dans la Convention (3) .

Quant aux exportations , le Portugal doit abandonner , outre les droits à caractère financier (à éliminer avant I965) (4) , les droits économiques (à éliminer avant I962), ainsi que les restrictions quantitatives (à éliminer avant I962) , toutes les formes de soutien gouvernemental qui puissent fausser la concurrence (subventions , etc...) , les pratiques discriminatoires et protectionnistes qui résultent de l'action des entreprises publiques et le dumping . Ce dernier (entendu ici comme dumping " direct " (5)) bénéficie toutefois d'un régime encore

---

(I) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , pp. I4I-I42 .

(2) - Cf. A.P. Xavier , op.cit. , pp. I4I-I42 , pour qui cette pratique , " loin d'être un élément perturbateur , constitue une véritable mesure d'intégration " pour l'économie portugaise (p. I42).

(3) - Cf. ibidem , pp. I42-I43 .

(4) - Ce qui , dans ce cas , ne présente pas d'inconvénient pour les finances publiques portugaises dans la mesure où les recettes de l'Etat provenant de cette source sont négligeables (cf. A.P. Xavier , op. cit. , p. I40) .

(5) - C'est-à-dire , concernant la discrimination des prix et consistant en l'existence d'un prix plus faible à l'extérieur qu'à l'intérieur pour le même produit (cf. pour les différentes formes de dumping , Destanne de Bernis, op.cit., pp. 258-259).

plus souple que le " drawback " et son utilisation ou élimination va dépendre essentiellement de la pratique établie d'Etat à Etat (I) .

Le Portugal se voit contraint , enfin , à respecter le principe de la libre concurrence des capitaux adopté par les signataires de la Convention de Stockholm et se traduisant notamment par la libre entrée et la libre installation des capitaux d'un pays de l'association dans un autre . On peut penser ici immédiatement que ce principe est incompatible avec les lois portugaises de la concurrence , notamment la Loi N° I.994 de I943 (Loi de la nationalisation des capitaux , précisément) et le " conditionnement " industriel . La contradiction apparente entre ces deux politiques de la concurrence peut toutefois être minimisée si l'on considère que le principe le plus général adopté au Portugal est (formellement) celui de l'égalité entre capitaux nationaux et étrangers . Même la Loi I.994 reconnaît ce principe , bien que son objet soit la nationalité des capitaux et sa finalité la création d'obstacles à la présence de capitaux étrangers dans certains secteurs .

L'incompatibilité des deux politiques se trouve encore atténuée si l'on considère que le principe adopté par l'AELE est peu exigeant , admet beaucoup d'exceptions et se réduit , en fait , à l'élimination formelle des discriminations plutôt qu'à l'exigence de tel ou tel régime pour tous les capitaux . La législation portugaise existante en la matière peut ainsi poursuivre sa carrière dans le cadre essentiellement de l'évolution des facteurs internes (2) . C'est-à-dire , et au-delà du paradoxe apparent , il ne semble pas y avoir d'incompatibilité entre le principe de la libre concurrence adopté par l'AELE et le principe et la pratique de la restriction de la concurrence adoptés par le Portugal . Le degré d'intégration réelle atteint

---

(I) - Cf. J. L. da Costa André , op.cit. , p.20 .

(2) - Cf. sur ce point , J. L. da Costa André , op.cit. , pp.43-45 ; cf. aussi A.P. Xavier , op.cit. , pp. I44-I45 .

dans l' AELE est en fait bien modeste , laissant une marge de manoeuvre très large à chacun des participants .

B) - L'Annexe G à la Convention de Stockholm .

C'est pourtant de l'Annexe G à la Convention de Stockholm que vont encore résulter les avantages les plus importants pour l'économie portugaise . Cette Annexe , accordant un statut spécial au Portugal , traduit à la fois la reconnaissance au sein de l'association de la spécificité de la situation portugaise et de l'impuissance des mécanismes du libre-échange à égaliser les niveaux de développement entre les co-échangistes . Il s'agit toutefois essentiellement et uniquement de mettre en oeuvre un dispositif de protection à l'industrie portugaise qui puisse lui épargner le blocage immédiat que provoquerait sur elle l'adoption pure et simple des principes de l'avantage comparatif . Les négociateurs portugais sont , en fait , beaucoup plus conscients du caractère inévitable de l'apparition de ces effets de blocage en situation de libre-échange que de la nécessité de définir et de mettre en oeuvre une politique commerciale qui soit compatible avec une politique de développement à définir (ou redéfinir) sur le plan interne et complémentaire de cette politique .

Leur raisonnement est , en fait , assez proche de celui de F. List au milieu du XIXème siècle qui préconise la mise en place d'un protectionnisme " éducateur " pour les " industries dans l'enfance " , mais qui reste limité aux industries qui peuvent soutenir la concurrence une fois installées (c'est-à-dire , qui sont susceptibles de s'insérer dans l'avantage comparatif) et qui doit durer uniquement le temps de leur installation . Comme List , ils sont réalistes et pragmatiques , mais ils restent prisonniers du cadre de raisonnement de la théorie de l'avantage comparatif et ils présentent en définitive une vue limitée des choses . Comme l'écrit Destanne de Bernis ,

" une fois l'écart initial comblé , alors le règne de la liberté l'emportera " (I) . On ne veut pas savoir ce qui arrivera alors réellement ; la théorie garantit que ce sera l'harmonie universelle et cela semble leur suffire , même si c'est précisément du fonctionnement " pervers " de la théorie qu'on est parti pour , en constatant la contradiction existante entre la doctrine et la réalité , préconiser une pratique différente de la théorie .

La protection accordée par le régime spécial des importations portugaises fixé dans l'Annexe G présente deux aspects principaux liés à deux caractères inhérents à l'industrie portugaise . On a établi , d'une part , quant aux industries anciennes , que le régime général d'élimination de la protection tarifaire ne serait applicable qu'aux produits dont l'exportation portugaise pour tout l'étranger (à l'exclusion des colonies) soit égale ou supérieure à I5% de la production interne . Les droits frappant ces produits doivent ainsi diminuer progressivement , selon le calendrier général , jusqu'à l'extinction complète en I970 . Quant aux autres produits dont l'exportation est inférieure à I5% de la production interne , la période d'élimination des droits va jusqu'en I980 , ce qui signifie que , quand à partir de I970 les produits portugais ne payeront plus de droits à l'entrée dans les autres pays de l' AELE , les produits (en cause) de ces pays continueront à payer des droits , bien que plus réduits qu'en I960 , à l'entrée au Portugal et ceci pendant dix ans . Cette mesure de protection se trouverait justifiée directement par l'inexistence d'une quelconque projection à l'étranger de la plupart des industries portugaises et à la faible compétitivité de ces industries (2) .

(I) - Destanne de Bernis , op.cit. , p.55I .

(2) - Cf. sur l'ensemble de ce point , Costa André , op.cit. , pp. 23-24 ; cf. aussi A. Pinheiro Xavier , op.cit. , pp. I46--I47 .

Quant aux nouvelles industries (I) à installer après I960 et jusqu'en I972 , elles bénéficient non seulement du calendrier d'élimination des droits du régime spécial (I980) , mais de nouveaux droits peuvent encore être créés pour protéger ces industries . Cette protection des " industries dans l'enfance " se trouverait directement liée , selon Costa André , à l' inexistence au Portugal d'un nombre important d'industries qui " sont indispensables à la consolidation et à l'achèvement d'un effort d'industrialisation " (2) . En l'absence d'une protection spéciale,ces industries seraient condamnées à la " stagnation " , aux yeux de A.P. Xavier (3) , ce qui signifie , en l' occurrence , qu'elles seraient condamnées à mourir à la naissance (4) . Ce qu'il reste à démontrer c'est pourtant que l'idée de cette protection s'inscrive dans une conception de l'industrialisation axée sur le marché intérieur , comme le suggère Costa André dans le passage précédent (5) .

Mais l'Annexe G prévoit encore une autre dérogation au régime général concernant cette fois-ci les exportations . Nous avons vu ci-dessus que par la Convention de Stockholm tous les obstacles et mesures de soutien aux exportations étaient sup primés , étant remplacés par une libéralisation totale . Ce régime général s'applique à la généralité des produits portugais , comme nous l'avons indiqué , mais , en ce qui concerne les restrictions quantitatives (éliminées dans le cadre du régime général) , elles peuvent , exceptionnellement , être appliquées

---

(I) - Il s'agit , en fait , aussi bien des nouvelles industries que des nouveaux produits .

(2) - J. L. da Costa André , op.cit. , p.23 .

(3) - A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.I46 .

(4) - Sur la nécessité de protéger ces industries , cf. aussi J. da Silva Lopes , op.cit. , pp. 67-68 .

(5) - On peut comprendre facilement l'importance de ces mesures de protection concernant aussi bien les industries anciennes que les nouvelles , si l'on considère que plus de la moitié des produits de l'importation portugaise de l' AELE (56% en I962) sont soumis au régime spécial fixé par l'Annexe G (cf. A.Pinheiro Xavier , op. cit. , p. I49).

par le Portugal pour certains produits qui sont nécessaires au fonctionnement de l'appareil productif portugais et dont la production interne est limitée par les stocks existants; c'est le cas notamment de certains minerais épuisables (I) .

5.4.3. - Les conditions de l'accord de I972 avec la CEE .

En I972 les conditions existantes au Portugal à l'égard de l'intégration extérieure sont bien différentes de celles de la fin des années I950 , même si la formule de liaison du Portugal à la CEE adoptée en I972 ne se trouve pas très loin , au plan formel , de celle adoptée en I959 dans le cadre de l' AELE et même si les effets à escompter de l'intégration sont de même type dans un cas et dans l'autre . En fait , on peut dire que toutes les raisons qui ont conduit à l'adhésion à l' AELE en I959 subsistent encore au début des années I970 et qu'elles se trouvent même renforcées en elles-mêmes et par l'émergence de nouveaux et importants facteurs d'internationalisation entre ces deux dates .

Le rapprochement entre le Portugal et la CEE n'a toutefois rien d'original ; il s'est limité à suivre le mouvement amorcé par les pays dominants dans l' AELE , notamment et surtout le Royaume - Uni . Ainsi , après l'échec des premières tentatives de négociation bilatérale entre les pays de l' AELE, y compris le Portugal , et la CEE faites en I96I à l'initiative de l'Angleterre , les conversations n'ont repris qu'en I970 à la suite de la décision d'élargissement de la CEE prise à la Conférence de La Haye en I969 . Le Portugal , à la suite des autres pays de l'AELE , se propose aussi de faire des négociations avec la communauté et , à l'instar aussi de ses partenaires , le con-

---

(I) - Cf. J. L. da Costa André , op.cit. , pp. 23-24 .

trat préconisé n'a forcément rien de commun avec ceux des autres pays de l'association ; en fait , chacun de ces pays cherche une solution particulière correspondant à sa réalité propre et à ses intérêts spécifiques (I) .

A) - La nécessité de l'accord .

Contrairement à ce qui s'est passé lors du débat de la fin des années I950 , en I972 l'hypothèse de ne rien faire face à l'évolution de l'intégration européenne , en l'occurrence de rester complètement à l'écart de l'élargissement de la CEE , n'a pratiquement pas été envisagée au Portugal . Empiriquement , la démonstration de la " nécessité " d'un contrat avec la CEE se révèle facile et elle se trouve à la base des principaux arguments en faveur de ce contrat .

Ainsi , si l'on considère que les échanges avec la CEE élargie représentent , en I970 , la moitié des exportations portugaises vers l'étranger (outre-mer exclu) (cf. Tableau 46) , on ne peut pas ne pas attacher une grande importance à l'évolution des conditions de ces échanges , d'autant plus que les autres pays de l'Europe du Sud et d'autres concurrents actuels ou potentiels du Portugal de la zone méditerranéenne ont déjà signé des traités avec la communauté pouvant se traduire par un isolement du Portugal . Si l'on considère , par ailleurs, que la moitié de ces exportations se dirige vers le Royaume - - Uni et le Danemark (cf. Tableau 46) , pays dans lesquels les produits portugais peuvent entrer librement grâce à la présence commune du Portugal et de ces pays dans l'AELE , et que l'adhésion de ces deux pays à la CEE va se traduire par la réintroduction des droits d'importation à l'égard des produits portugais dans les termes de la politique extérieure commune aux membres de la communauté , on s'aperçoit que l'indifférence portugaise

---

(I) - Individualisme qui témoigne bien du caractère provisoire et relatif de l' " intégration " mise en oeuvre dans le cadre de l' AELE .

Tableau 46 .

Structure géographique des exportations portugaises vers l'étranger.

	I959		I970	
	I.000 contos	%	I.000 contos	%
C.E.E	I.875	30,9	4.698	24,6
A.E.L.E	I.486	24,5	8.433	44,2
- Royaume-uni et Danemark	I.077	I7,8	4.83I	25,3
- Mini-AELE	4I8	6,9	3.594	I8,8
CEE élargie	2.95I	48,6	9.576	50,2
EUA	952	I5,7	2.654	I3,9
Autres pays	I.745	28,8	3.246	I7,0
TOTAL	6.066	I00,0	I9.070	I00,0

Source : INE , Estatisticas do Comércio Externo, in C. R. Fernandes et P. Alvares , Portugal e o mercado comum , op. cit. , p. II2.

devant ces deux nouvelles adhésions à la CEE ne serait pas possible sans entraîner des coûts trop élevés pour le pays .

Outre les arguments statiques précédents , on peut encore invoquer l'argument selon lequel les exportations portugaises vers les pays qui font partie de l' AELE et de la CEE élargie ont tendance à augmenter , comme le montre le Tableau 46 pour la période I959-I970 . La nécessité de la formalisation de cette intégration réelle croissante se renforce encore si l'on considère que cette augmentation est due à l'intégration formelle dans le cadre de l' AELE ; en fait , comme on peut le voir dans le même tableau , entre les deux dates considérées , la

part de l' AELE dans les exportations portugaises vers l'étranger est passée de moins de 25% à plus de 44% , tandis que la part de la CEE est passée de plus de 30% à moins de 25% .

Sous un autre angle , on peut voir dans le Tableau 47 que le taux de croissance des exportations vers l' AELE dans cette période a été nettement plus élevé que celui des exportations vers les autres groupes de pays considérés dans le tableau , notamment celui des exportations vers la CEE , lequel dépasse à peine la moitié du premier . Le même tableau montre aussi que la part de l'outre-mer dans les exportations portugaises se maintient relativement stable dans la période considérée, ayant augmenté très légèrement au cours des années 1950 . Cette évolution permet de penser que les tendances prédominantes de l'intégration réelle de l'économie portugaise ne se manifestent pas dans le sens de l'outre-mer , mais dans le sens de l'Europe occidentale (I) .

Existant ainsi la nécessité de la formalisation de l' intégration de l'économie portugaise dans l'espace de la CEE élargie , le problème va se poser de savoir quelle est la formule institutionnelle de l'intégration qui correspond le mieux aux intérêts portugais qui s'identifient avec cette nécessité et qui soit acceptable compte tenu des rapports de force existants . Les solutions du type adhésion intégrale ou formation d'une union douanière avec la CEE , partant du principe qu'elles seraient acceptables du côté de la CEE (ce qui reste à démontrer), présentent des inconvénients évidents pour le Portugal compte tenu des options de fond qui caractérisent la politique économique interne .

(I) - Cet argument en faveur de l'exclusion d'une politique d'intégration prédominante avec l'outre-mer portugais , ainsi que la généralité des arguments invoqués en faveur du rapprochement de la CEE se trouvent notamment chez C.R. Fernandes et P. Alvares, Portugal e o Mercado Comum , op.cit. , pp. III-138 .

TABLEAU 47

Répartition géographique et évolution du commerce extérieur portugais (Prix constants)

	% du total				Taux annuel de croissance	
		1959 (*)				
	1951	1ère estimation	2ème estimation	1970	1951-1959	1959-1970
IMPORTATIONS						
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	6,0	10,3
Outre-mer	14,1	13,6	14,1	10,1	5,5	7,0
Étranger	85,7	86,3	86,0	90,0	6,1	10,7
— AELE	23,5	20,9	20,9	24,9	4,5	12,0
— CEE	27,2	41,1	37,6	33,9	11,6	9,2
— EUA	13,8	6,9	8,0	7,2	- 2,9	9,1
— Reste du monde. ...	21,2	17,4	19,5	24,0	3,4	13,2
EXPORTATIONS						
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	2,9	11,1
Outre-mer	24,0	27,5	25,0	25,9	4,7	11,4
Étranger	75,7	72,2	74,5	74,0	2,3	11,0
— AELE	21,2	18,3	18,3	32,4	1,0	17,0
— CEE	17,9	24,7	23,1	18,3	7,1	8,7
— EUA	14,7	8,2	11,7	10,3	- 4,3	9,8
— Reste du monde. ...	21,9	21,0	21,4	13,0	2,4	6,2

(*) - Deux tendances ont été considérées: celle de la période pré-AELE (1.ère estimation) et celle de la période post-AELE (2.ème estimation). La première estimation doit être confrontée avec les données de 1951 et la 2.ème avec celles de 1970.

SOURCE: C.R. Fernandes et P. Alvares, op.cit., p.44.

En fait , l'idée , inhérente à ces deux formules , de l'adoption d'un tarif extérieur commun devant inclure les territoires de l'outre-mer portugais et impliquant ainsi la perte des préférences dont bénéficie le Portugal à l'égard de ces territoires , excluait immédiatement la possibilité de la formation d'une union douanière et , à fortiori , l'adhésion pleine . L' outre-mer va ainsi constituer encore en I972 le facteur décisif du choix d'une solution , influant de manière négative sur la prise de décision . En réalité , il ne s'agit pas de savoir quel rôle fonctionnel il va jouer dans le système des rapports économiques entre le Portugal et la Communauté , mais de ne pas éliminer le rôle économique traditionnel qu'il joue à l'égard de l'économie métropolitaine (I) .

Pour le Portugal , le contrat le plus adéquat serait celui qui procure la plus grande stabilité aux échanges avec la communauté et dans les meilleures conditions tout en lui laissant la plus grande liberté en matière de politique économique et sociale , notamment et surtout lui permettant le maintien des rapports privilégiés avec ses colonies .

Toutefois , outre les colonies , d'autres obstacles pourraient encore s'opposer à un degré important d'intégration . Ainsi , par exemple , l'hypothèse d'une libéralisation totale de la circulation de travailleurs qui se trouve implicite à la formule de l'association déjà adoptée dans les accords avec d' autres pays de la zone méditerranéenne , pourrait léser fortement les intérêts portugais si l'on considère que la tendance émigratoire de la main d'oeuvre portugaise vers les pays du Marché Commun ne cesse de s'accentuer et que des déséquilibres , parfois très accentués , se manifestent déjà au niveau du marché du travail interne . Un contrôle des mouvements de travail-

---

(I) - Sur l'influence déterminante de l'outre-mer dans le choix d'une formule d'intégration , cf. notamment A.P. Xavier , Portugal e a integração económica europeia , op.cit. , p.I66 en part.

leurs se révèle ainsi nécessaire et sa réalisation ne serait pas possible dans le cadre d'une libéralisation de ces mouvements .

La formule finalement retenue est celle de l'association (article 238) en vue de la formation d'une zone de libre-échange (I) . Cette formule n'exclut pas la possibilité de l'intensification postérieure de l'intégration soit à travers l'élargissement de la " coopération " (qui se limite ici aux aspects commerciaux) à d'autres domaines , soit à travers le passage à un autre statut formel (2) et elle correspond aux conditions décrites précédemment (3) .

B) - La signification globale de l'accord .

L'accord de I972 avec la CEE présente ainsi une analogie formelle évidente avec le traité d'association dans le cadre de l' AELE signé par le Portugal en I959 : dans un cas comme dans l'autre l'économie portugaise va faire partie d'une zone de

---

(I) - L'association peut revêtir les deux formes principales suivantes en fonction de l'existence ou non d'un tarif extérieur commun : association en vue de la formation d'une union douanière (tarif extérieur commun) et association en vue de la formation d'une simple zone de libre-échange .

(2) - Selon C.R. Fernandes et P. Alvares , l'accord de I972 aurait une vocation plus large que la simple formation d'une zone de libre-échange , mais non définie avec précision dans les termes de l'accord . Cette vocation se trouverait implicite à une clause introduite dans le texte de l'accord faisant allusion à la " construction européenne " (cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op.cit. , p.I48) .

(3) - La correspondance logique entre ce type de solution institutionnelle pour l'intégration extérieure et les grandes options de la politique économique interne permettait à A.P. Xavier de préconiser quelques années avant une formule de ce type dans le cadre plus large de son analyse de la position du Portugal devant le processus d'intégration européenne (cf. A.P. Xavier , Portugal e a integração económica europeia , op.cit., p.I87) .

libre-échange . Si l'on se limite à regarder les choses d'un point de vue strictement juridique , cette similitude peut naturellement nous faire penser à la permanence des mêmes conditions internes en I959 et en I972 et à une même signification globale pour les deux contrats d'intégration ; c'est peut-être une vision de ce type qui permet à C.R. Fernandes et P. Alvares de soutenir la thèse , déjà mentionnée , de la " continuité de la position du Portugal face à l'intégration économique européenne".

Au-delà de l'analogie juridique , deux questions doivent toutefois être distinguées : les effets de l'intégration dans le cadre de chacun des contrats (de I959 et de I972) , d'une part , et la situation interne existante à chacun de ces moments aux plan économique et de la conscience sociale , d'autre part . A la première question nous essaierons de donner une réponse systématique dans le point 5.4.5 ; quant à la deuxième , nous allons voir ci-après que , malgré l'existence d'autres raisons qui pourraient renforcer l'idée de la permanence des mêmes conditions dans les deux dates (à laquelle conduit le raisonnement juridique , comme nous l'avons signalé) , la situation concrète de I972 est profondément différente de celle de I959 .

En fait , l'idée de la " continuité " pourrait encore acquérir une plus grande vraisemblance si l'on considère que les forces hostiles à l'internationalisation en direction de l'espace européen et qui n'ont cessé de contrarier tout au long de la décennie la formation de la stratégie de cette internationalisation , sont encore vivantes et puissantes au sein de la société portugaise au début des années I970 et bénéficient de tout le poids et de l'immobilisme des structures constituées . Symptomatique de cette puissance est le fait que la position de la Chambre Corporative devant l'accord de I972 avec la CEE , bien que favorable à cet accord , non seulement ne révèle aucun enthousiasme à l'égard de l'intégration à l'Europe de la part des membres de cette Chambre (contrairement à l'avis de I960 sur l'adhésion à l' AELE) , mais elle va expressément situer cet accord dans le cadre d'un éventail plus large d'options où l'intégration à l'Europe occupe , significativement , la dernière place .

Le texte exprimant cette position est , en réalité , un document de première importance pour la compréhension de la complexité de la situation portugaise à l'entrée dans les années 1970 . On dirait que la question de la position du Portugal devant l'élargissement du Marché Commun est venue raviver les forces traditionnelles et leur montrer la nécessité (de sur - vie) d'opposer une réaction vigoureuse , systématique et globale au mouvement d'internationalisation de l'économie portugaise, à travers lequel ces forces risquent de se voir supplantées par les forces ascendantes par le biais de cette internationalisation . Cette résistance se manifeste partout où la nouvelle politique économique qui correspond à cette internationalisation veut émerger , mais le texte en question est particulièrement représentatif de cette réaction par le soin d'exhaustivité , de profondeur et de clarté de ses auteurs .

Une analyse systématique de ce texte serait sans intérêt dans la mesure où nous avons déjà retrouvé la plupart des idées qu'il exprime dans l'analyse des points précédents ; nous allons ainsi nous borner à souligner uniquement les points qui concernent directement la question de l'internationalisation . Deux idées principales expriment l'essentiel de la position de la Chambre Corporative à l'égard de l'intégration à l'Europe . Premièrement , cette intégration ne doit pas être envisagée en termes d'alternative à la présence portugaise en Afrique ; un tel choix constituerait , selon le texte en question , purement et simplement une " équivoque " , un " faux dilemme " (I) . Au contraire , l'intégration à l'Europe doit coexister avec l'intégration coloniale et d'autres solutions sont encore susceptibles d'être envisagées . En fait , selon cette Chambre , l'intégration portugaise doit se faire à travers des " lignes multiples", les trois composantes principales de ces " lignes " étant les

---

(I) - Parecer da Câmara Corporativa (Nº45/X) sobre o acordo entre a CEE e Portugal , 4 décembre 1972 , in Câmara Corporativa , Pareceres , 1972 , vol.III , Lisboa , 1973 , p.510 , ces expressions étant empruntées par ce texte au Président du Conseil , M. Caetano .

suivantes par ordre hiérarchique :

I/- l' " espace portugais intégré " , constituant la " première priorité " .

2/- l' " espace péninsulaire " (Portugal-Espagne)et l' " espace luso-américain " (Portugal-Brésil) , constituant l' " aire hispano-luso-américaine " , ensuite .

3/- " enfin , on ne doit pas oublier l'espace européen " (I) . La question de l'internationalisation posée dans ces termes permettrait même de penser que l'intégration européenne risquerait d'être oubliée par la Chambre Corporative en I972 si l'auteur du texte en question n'avait pas une bonne mémoire .

Deuxièmement , les avantages de cette intégration ne doivent pas être évalués uniquement en fonction de l'évolution des échanges (exportations et importations) , mais aussi et surtout en fonction des " conditions " du pays (2) . Le sens de cette dernière proposition n'est pas précisé par ses auteurs , mais on peut tirer au moins une conclusion importante : ils ont conscience du fait que l'évolution des échanges extérieurs en eux-mêmes ne peut intéresser que les agents économiques qui en sont directement les protagonistes , c'est-à-dire , les entrepreneurs qui produisent pour exporter et les intermédiaires qui font de l'import - export . Ils pensent très probablement aux intérêts (différents de ces derniers) d'un groupe social également réduit (3) , mais leur position permet de marquer le caractère relatif et socialement déterminé de la " nécessité " de l'internationalisation .

Une autre importante manifestation de l'opposition à l'intégration à l'Europe se trouve dans l'ensemble des documents

---

(I) - Ibidem , in op.cit. , pp. 520-522 .

(2) - Ibidem , in op.cit. , p. 5I2 .

(3) - J. da Silva Lopes indiquait en I964 , parmi les effets bénéfiques de l'intégration à l'Europe , la diminution de l'influence de certains " groupes de pression " (d'origine traditionnelle , naturellement) (cf. José da Silva Lopes , A integração económica europeia : implicações sociais em Portugal , Análise Social , Nº 7-8 , Lisboa , I964 , p. 787) .

produits dans le cadre du Colloque sur l'Europe réalisé en I969 et qui a eu la présence marquante de certains des théoriciens de premier plan de l'idéologie traditionnelle . Permettant peu d'exceptions (I) , les thèses soutenues dans ce Colloque vont dans le sens de montrer l'erreur historique que constituerait la tentative de rapprochement entre les pays de l'Europe occidentale et elles ont un but positif et concret commun : montrer la légitimité de la présence portugaise en Afrique .

En Europe , les facteurs d'union seraient tellement rares et fragiles que , selon H.M. de Carvalho ,"il n'existe que l'embarras du choix entre les problèmes susceptibles de provoquer la division " (2) . Ce qu'il y aurait en commun entre les pays européens serait essentiellement l'aventure collective de l'expansion extra-européenne et non pas des affinités intra-européennes réelles , soutient J. Ameal (3) , et cet expansionnisme commun devrait demeurer , selon A. Moreira , le véritable et unique ciment reliant les pays européens entre eux (4) .

On ne doit toutefois pas rester prisonniers de l'analogie apparente entre l' accord de I972 avec la CEE et l'adhésion à l' AELE en I959 et l'opposition même à l'intégration à l'Europe que nous venons d'évoquer doit être située dans le contexte du moment pour pouvoir montrer sa véritable signification. En fait , cette opposition , loin de constituer la confirmation de la permanence en I972 des mêmes conditions et de la même attitude que I959 , indique , au contraire , par la vigueur de sa

---

(I) - Les positions prises dans ce colloque par A.Ramos Pereira sont pratiquement les seules apparemment favorables à l'intégration européenne et elles se distinguent clairement de la généralité des thèses soutenues par les autres participants . Dans un certain sens , son argumentation constitue l'anti-thèse des positions dominantes dans ce colloque (cf. A.Ramos Pereira , As Organizaçôes Económicas Europeias e a Politica Económica Internacional , Colóquio sobre a Europa, ISCSPU , Lisboa , I969) .

(2) - H.Martins Carvalho, Europa e não Europa,Colloque cité,p.75.

(3) - João Ameal, Conceito da Europa,Colloque cité, p.39 en part.

(4) - Adriano Moreira , Os legados da Europa , Colloque cité , p.83 en particulier .

manifestation et par le caractère de nécessité qu'elle révèle clairement , la puissance des facteurs internes de changement dans le sens de l'intégration à l'Europe et la faiblesse relative des forces qui s'opposent à cette intégration . Cette réaction , non seulement n'est pas isolée (nous l'avons déjà retrouvée dans les points précédents de ce chapitre) , mais elle se révèle plus forte qu'en I959 , ce qui suggère fortement l'existence d'un risque de rupture sociale et institutionnelle beaucoup plus fort en I972 qu'en I959 .

Ce risque ressort également de manière claire de l'analyse des points précédents et l'existence des facteurs qui se trouvent à son origine nous permet de penser que les conditions globales de l'accord de I972 , au plan interne , sont substantiellement différentes de celles de l'adhésion de I959 . Si l'internationalisation à travers l'adhésion à l' AELE en I959 se révélait susceptible de réversibilité , par contre le degré d'intégration à l'Europe déjà atteint lors de l'accord de I972 avec la CEE indique clairement que l'internationalisation est devenue pratiquement irréversible et qu'elle se réalise de manière prédominante à travers cette intégration . Il existe en I972 au sein de la société portugaise une accumulation de forces productives , de structures et de comportements qui n'existaient pas en I959 et cette accumulation donne un caractère spécifique à l'accord avec la CEE .

Mais un argument décisif nous semble contrarier définitivement l'idée de la permanence des mêmes conditions dans les deux dates . En fait , même si , par hypothèse , la même attitude de I959 devant l'intégration européenne subsistait encore paisiblement au Portugal en I972 , la vérité est que , en Europe , la situation a profondément changé entre-temps . La réalité de la CEE s'impose de plus en plus au cours des années I960 au niveau européen et au niveau mondial et , à la fin de la décennie , chaque pays européen doit nécessairement définir sa politique économique par référence à la communauté , quel que soit le type de liaison adopté avec elle . Le temps des solutions provisoires d'attente semble être définitivement révolu et le besoin ressenti par la Grande - Bretagne d'adhérer à la CEE (I)

(I) - Sur la prise de conscience de ce besoin , cf. Destanne de Bernis, Relations économiques internationales,op.cit.,pp.782 - 784 .

témoigne clairement du caractère artificiel et transitoire de l' AELE .

La CEE s'affirme ainsi comme le cadre définitif de l' intégration en Europe et , dans ce cadre , le statut de chaque pays européen n'est pas forcément le même que dans le cadre des solutions provisoires . Cette différenciation se révèle clairement dans le cas du Portugal . Au-delà de toutes les analogies que l'on puisse découvrir entre le statut du Portugal au sein de l' AELE et son statut par rapport à la CEE , au moins deux différences réelles et de première importance existent entre ces deux statuts .

D'une part , l'accord signé avec la CEE en I972 est loin de procurer au Portugal les mêmes avantages immédiats que la liaison à l' AELE (aussi bien par rapport au contenu même de cette liaison que par rapport aux potentialités beaucoup plus grandes de l'intégration dans le cadre de la CEE) .

D'autre part , la position relative du Portugal dans le cadre global des rapports extérieurs de la CEE est visiblement différente de sa position dans le cadre de l' AELE . En réalité , de membre pauvre , mais non discriminé , d'une association de pays riches , le Portugal devient désormais , dans le cadre des rapports extérieurs de la CEE , un simple membre pauvre d'une région pauvre avec laquelle la communauté entend négocier selon une politique appropriée et globalement discriminatoire . Le Portugal , encore qu'on puisse penser qu'il a bénéficié , au niveau du détail , dans son accord avec la CEE , de sa qualité de membre de l' AELE (I) , fait toutefois définitivement partie (par généralisation) de la Méditerranée et l'avenir de sa liaison à la CEE sera nécessairement défini dans le cadre de

---

(I) - C.R. Fernandes et P. Alvares soulignent l'acceptation spéciale que le Portugal aurait eue dans ses négociations avec la CEE (par rapport aux autres pays de l'Europe du Sud) du fait de son appartenance à l' AELE , mais dont les résultats se soldent par l'introduction de certaines clauses de nature purement doctrinale dans l'accord signé avec la Communauté (cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op. cit. , pp. I4I - I48) .

la politique méditerranéenne de la Communauté (I) .

5.4.4. - Le contenu de l'accord de I972 avec la CEE .

L'accord signé le 22 juillet I972 entre le Portugal et la CEE possède un caractère purement commercial et il vise à mettre en oeuvre une zone de libre-échange entre le Portugal métropolitain (les colonies en sont exclues) et les pays de la Communauté pour les produits industriels (2) . Signalons dès maintenant qu'une partie des produits de l'exportation portugaise considérés comme produits " industriels" dans le cadre de l'AELE , ne le sont plus dans le cadre de la CEE , ce qui va les exclure de l'accord de libre-échange avec préjudice évident pour le Portugal . Un régime particulier sera créé dans cet accord pour les produits agricoles (parmi lesquels se trouvent les produits précédents) , mais ce régime n'est pas comparable à celui des produits industriels et il occupe une place assez secondaire dans le contexte global de l'accord .

Les échanges de produits industriels entre les deux parties vont obéir à un régime général et deux régimes spéciaux. Le régime général prévoit , du côté des importations et en ce qui concerne les " six " et l'Irlande , l'élimination réciproque de tous les droits douaniers (économiques et financiers) à travers cinq étapes de 20% d'abattement chacune , selon le calendrier suivant : I avril I973 , I janvier I974 , I janvier I975 , I janvier I976 et I juillet I977 . Dans un délai de cinq années , donc , il ne doit plus y avoir de barrières à l'importa

---

(I) - Sur cette politique , cf. Destanne de Bernis , Relations économiques internationales , op.cit. , pp. 827 - 828 .

(2) - Un accord simultané a été signé avec la CECA , rendant extensible le traité de libre-échange aux produits sidérurgiques.

tion de produits industriels . En ce qui concerne le Royaume - - Uni et le Danemark , le régime déjà existant de la liberté des échanges réalisé dans le cadre de l' AELE doit être maintenu . Du côté des exportations , tous les droits d'exportation et taxes à effet équivalent doivent être éliminés avant le Ier janvier I974 . Par ailleurs , les restrictions quantitatives doivent être levées avant le Ier janvier I973 et les mesures d'effet équivalent doivent être définitivement éliminées avant le Ier janvier I975 .

Quant au premier régime spécial , il concerne les produits " sensibles " et se justifie en fonction des besoins de la CEE . Vu l'intérêt des pays de la communauté au maintien de la protection à certaines de leurs activités , des limitations sont imposées à la libéralisation des importations de ces produits dans ces pays . Ces limitations vont se traduire par la mise en oeuvre d'un régime plus lent d'élimination des droits d'importation , selon lequel la disparition totale de ces droits doit avoir lieu seulement en I984 (contrairement à I977 pour les produits du régime général) . Le régime des produits " sensibles " touche les exportations portugaises de liège , de produits du textile , de vêtements , de papier et de produits du papier . Ces produits représentent environ 32% des exportations portugaises de produits industriels en I97I .

En ce qui concerne le deuxième régime spécial , il vise la " protection " de l'industrie portugaise et contient les quatre clauses suivantes . Le Portugal peut retarder l'élimination définitive de ses droits douaniers jusqu'en I980 à l'importation d'un certain nombre de produits représentant 4I% du total des importations portugaises de produits industriels en I97I , et jusqu'en I985 à l'importation de produits représentant environ 8% de ces importations . Il peut , d'autre part , maintenir les restrictions quantitatives à l'importation de produits représentant I4% du total des importations de produits industriels , jusqu'en I980 dans certains cas et jusqu'en I985 dans d'autres . Le Portugal peut encore appliquer un système plus restrictif que les précédents à l'importation de véhicules automobiles . Il peut , quatrièmement , introduire ou augmenter des

droits d'importation ayant en vue la création ou l'expansion d' industries qui n'existent pas dans le pays au moment de la mise en oeuvre de l'accord (I) .

Pour les produits agricoles , enfin (lesquels représentent , en I97I , 2I% des exportations portugaises vers la CEE élargie) , l'accord prévoit la réduction des droits d'importation dans les pays de la communauté pour les produits agricoles portugais , selon une proportion qui va de 30 à 50% pour les principaux produits de l'exportation (vin de Porto , conserves de poisson et conserves de tomate) . En sont exclus , cependant , parmi ces derniers produits , notamment les vins communs . Globalement , les produits bénéficiant de ces réductions représentent environ les 2/3 des exportations agricoles portugaises vers la CEE élargie . La contrepartie portugaise consiste dans la garantie du maintien et dans l'acceptation du principe de l'élargissement du marché portugais pour les principaux produits agricoles de la CEE importés par le Portugal (lesquels représentent en I97I uniquement 4% des importations portugaises globales en provenance de la communauté) (2) .

Vu l'importance globale réduite de ces échanges , le caractère limité de la libéralisation consentie par la communauté et la forte concentration des exportations agricoles portugaises sur un nombre assez réduit de produits (3) (concentration que le régime appliqué à ces produits tend à accentuer par l'exclusion d'une partie d'entre eux) , on peut dire que les produits agricoles occupent une place relativement marginale dans l'accord de I972 et que cet accord reste essentiellement un contrat pour les produits industriels .

(I) - Sur l'ensemble de ces informations , cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op.cit. , pp. I57-I87 . Cf. aussi IV Plano de Fomento ,op. cit. , pp. II0-III.

(2) - Cf. C.R. Fernandes et P.Alvares , op.cit. , pp. I89-2I6 .

(3) - En I97I , environ 78% des exportations agricoles portugaises vers la CEE élargie se trouvent concentrées sur les quatre produits suivants : amandes , conserves de tomate , conserves de poisson et vins (cf. C.R. Fernandes et P. Alvares , op. cit. , p. I92) .

5.5. - La stratégie d'internationalisation, sa réalisation et ses effets : bilan global.

Après avoir identifié au sein de la politique économique globale de la période I960-I974 les éléments prédominants de cette politique et après avoir vu , à travers l'examen du contenu de ces éléments , qu'ils configurent une stratégie spécifique de l'Etat ayant pour vocation la modernisation du capitalisme à travers l'extraversion de l'économie , nous allons essayer de dresser , dans ce dernier point , un bilan sommaire de cette stratégie .

Ce bilan aura deux aspects essentiels : d'une part , nous allons comparer , statistiquement , les résultats obtenus aux prévisions faites . Cet exercice concernera , d'un côté , la réalisation des plans de développement aux différents niveaux correspondant aux agrégats ayant fait l'objet d'une projection; d'un autre côté , l'évolution des échanges extérieurs dans le cadre de l'intégration à l'Europe . D'autre part , sur la base des résultats statistiques de l'analyse précédente et de l'interprétation logique des principales propositions de la politique économique qui correspond spécifiquement à la stratégie d' extraversion , nous essaierons d'établir un certain nombre de conclusions en vue de la compréhension théorique du rôle global de la stratégie en question .

Naturellement , ces conclusions ne peuvent être que provisoires , pour les deux raisons suivantes au moins . D'une part , nous ne pouvons pas démontrer , intégralement , au plan empirique , dans le cadre de ce travail , tout ce que nous pensons pouvoir conclure de l'ensemble de l'analyse de ce chapitre; une démonstration intégrale exigerait d'autres études , avec d' autres instruments théoriques . Ces conclusions doivent être ainsi entendues comme les résultats d'une approche partielle de la réalité globale de l'économie portugaise de la période en question . En ce sens , elles peuvent aussi être conçues comme des hypothèses de travail pour l'étude des aspects non abordés ici et nous admettons que nos conclusions puissent devoir être nuancées ou modifiées en fonction des résultats d'une étude de ce dernier type .

Tableau 50.

IIIème Plan : Evolution vérifiée de l'émigration et de l'emploi (§).

Années	Nombre d'émigrants (§§)	Indices de l'emploi (janvier I968 = I00)
I968	I00.550	I0I,3 (juillet)
I969	I49.870	I0I,8 (octobre)
I970	I75.770	I0I,7 (octobre)
I97I	I50.000	I02,7 (octobre)
I972	-------	I03,9 (octobre)
I973	-------	I03,4 (janvier)

(§) - Secteurs secondaire et tertiaire uniquement.
(§§)- Emigration légale et clandestine.
Source : Relatório de Execução do III Plano de I970 (pp. I0- - II) , de I97I (p. I2) et de I972 (vol. I, p. I8).

mais le flux émigratoire est devenu encore beaucoup plus dense qu'au cours des années précédentes . Comme le montre le Tableau 50 , le solde émigratoire a été supérieur , pour chacune des quatre premières années du plan , à I00.000 travailleurs , la moyenne de ces années étant de I45.500 émigrés . Comparé à la prévision de 28.000 émigrés par an , le dernier chiffre indique une disparité énorme entre prévision et évolution réelle .

Dans la mesure où l'évolution de l'emploi au niveau des secteurs secondaire et tertiaire ne s'est pas écartée significativement des prévisions (cf. Tableaux 25 et 50) , la disparité vérifiée au niveau des chiffres concernant la prévision et l'évolution réelle de l'émigration suggère l'existence d'une

diminution nette de l'emploi au niveau du secteur primaire (absent du Tableau 50) beaucoup plus forte que celle prévue dans le Tableau 25 . Cet irréalisme des prévisions qui caractérise globalement le P.I. et le IIIème Plan , a amené le planificateur à modifier les hypothèses dans le IVème Plan et à prévoir une régression plus forte de l'emploi agricole et une croissance plus faible dans les secteurs secondaire et tertiaire , se traduisant par un taux global de croissance de l'emploi nul (cf. 5.2.2.) .

C) - Le commerce extérieur .

Le commerce extérieur , comme nous l'avons vu , est la variable privilégiée par la politique économique exprimée par le P.I. et par le IIIème Plan (et aussi par le IVème Plan) et, d'une manière plus générale (et plus particulière simultanément) , par la stratégie d'internationalisation . Les exportations devraient croître , selon les prévisions , au cours de la période du P.I. et du IIIème Plan , à un rythme nettement supérieur à celui du P.I.B. (une évolution identique étant prévue dans le IVème Plan) .

L'évolution vérifiée , ne contrariant pas globalement le sens des prévisions , ne correspond pas toutefois de manière rigoureuse à ces prévisions . En effet , comme le montre le Tableau 5I , la croissance des exportations a été effectivement plus rapide que la croissance du P.I.B. au cours du P.I. et l'écart entre les deux taux a même été supérieur à l'écart prévu . Cependant , au cours du IIIème Plan , contrairement aux prévisions , cet écart non seulement ne s'est pas approfondi , mais la croissance même des exportations a été plus lente que la croissance du P.I.B. . Au cours de la période globale des deux plans , la croissance des exportations a été également moins rapide que celle du P.I.B. (cf. Tableau 53) .

Cette disparité contrarie-t-elle la politique économique en question et infirme-t-elle l'hypothèse d'un rapport de causalité entre la croissance du P.I.B. et la croissance des exportations qui se dégage des projections faites par le planificateur de ces deux variables ? En réalité , nous ne le pensons

Tableau 5I.

P.I. et IIIème Plan : Evolution du commerce extérieur (Prix de I963).

	Plan Intercalaire (I965 - I967)		IIIème Plan (I968 - I973)	
	Taux de croissance prévu	Taux de croissance réel	Taux de croissance prévu	Taux de croissance réel
IMPORTATIONS	6,5	0,9	8	5,7
EXPORTATIONS	8,3	9,8	I0,6	6,6
P.I.B.	6,I	6,0	7	7,6

Source: Tableaux 27,28 et 48 ; INE , As Contas Nacionais Portuguesas I958 - I97I ; INE , Contas Nacionais I970 - I976.

pas pour les trois raisons suivantes .

Tout d'abord , on ne doit pas perdre de vue que l'évolution prévue ne s'est pas réalisée pour le IIIème Plan , mais qu'elle s'est réalisée pour le P.I. et , au niveau global des deux plans , l'écart existant entre le taux de croissance des exportations et celui du P.I.B. n'est pas suffisamment grand pour pouvoir suggérer une conclusion qui contrarie totalement l'hypothèse de départ .

Deuxièmement , comme le montre le Tableau 52 , la croissance des exportations est très irrégulière et l'année qui précède le P.I. (I964) a connu une croissance exceptionnelle des exportations . L'année I965 constitue ainsi un point de départ particulièrement inadéquat pour une série statistique re-

Tableau 52 .

Evolution des Exportations et du P.I.B. - indices en chaîne (Prix de I963)

	I958	I959	I960	I96I	I962	I963	I964	I965
EXPORTATIONS	----	92,8	I09,0	97,4	II9,I	I00,9	I58,7	III,I
P.I.B.	----	I05,4	I06,6	I05,5	I06,7	I05,9	I06,4	I07,3
	I966	I967	I968	I969	I970	I97I	I972	I973
EXPORTATIONS	II6,3	I03,6	96,6	I02,9	98,4	I09,9	II8,5	I04,2
P.I.B.	I04,2	I07,9	I07,4	I03,2	I08,7	I06,6	I08,0	III,2

Source : INE , As Contas nacionais portuguesas I958 - I97I ; INE , Contas Nacionais I970 - I976.

présentative de l'évolution à plus long terme et il suffit de regarder le Tableau 53 pour s'apercevoir que le taux de croissance des exportations peut varier beaucoup selon les années prises pour extrêmes . Si l'on considère la période qui commence en I959 (année qui marque réellement le départ d'un mouvement nouveau de croissance des exportations avec l'adhésion du Portugal à l' AELE) on s'aperçoit que l'évolution vérifiée jusqu'en I973 correspond bien , globalement , à l'évolution préconisée et prévue dans les plans . Nous devons ainsi conclure que l'évolution préconisée se confirme par l'évolution constatée , mais la vitesse de cette évolution semble difficile à prévoir et son déroulement se révèle très irrégulier .

Tableau 53.

Evolution des Exportations et du P.I.B. par périodes (Prix de I963) .

	I959 - I964	I965 - I973	I959 - I973
EXPORTATIONS	I5,I	6,0	9,6
P.I.B.	6,2	7,2	6,9

Source : INE , As Contas Nacionais Portuguesa I958 - I97I ; INE , Contas Nacionais I970 - I976 .

D) - Les investissements .

L'observation de la réalisation des investissements permet de confirmer les principales conclusions de l'analyse des alinéas précédents . Ainsi , comme le montre le Tableau 30 pour le P.I. (I) , la réalisation des investissements a suivi la même structure globale des prévisions , privilégiant nettement l'industrie au détriment de l'agriculture . Ce dernier secteur a connu un taux de réalisation supérieur à celui de l'industrie (99% et 82%) , mais sa place au niveau global est restée sensiblement la même : I0% (contre 8,2% prévus) de l'investissement total . Une situation analogue est celle indiquée dans le Tableau 3I pour le IIIème Plan .

On peut voir , d'autre part , dans les mêmes Tableaux 30 et 3I que la réalisation finale des investissements , au niveau global , est restée relativement loin des I00% dans chacun des plans et ceci malgré l'importance partielle des investisse-

---

(I) - Certains résultats de la réalisation des investissements des plans se trouvent dans les mêmes tableaux qui présentent les prévisions .

Tableau 54.

Participation de l'investissement du plan à la FBCF.

	Investissement du plan(financé)(millions de contos) (A)	FBCF(réalisée) (millions de contos) (B)	(A) / (B) x 100
Ier Plan	10,3 (1)	37,3 (2)	27,7
IIème Plan	24,9 (3)	82,1 (4)	30,3
P.I.	33,8 (5)	62,9 (6)	53,7
IIIème Plan	62,5 (7)	162,1 (8)	38,6
IVème Plan(9)	282,3	282,3	100

(1)- Prix courants ; (2)- Prix de 1954 ; (3)-Prix courants ; (4)- Prix de 1958 ; (5) - Prix courants ; (6)- Prix de 1963 ; (7)- Prix courants ; (8)- Prix de 1963 ; (9) - Investissement (FBCF)prévu; FBCF prévue ; prix de 1963.

Source : Tableaux 14,17,31, 33 et 34 ; Relatório de Execução do I Plano , p. 90 ; Relatório de Execução do II Plano, p. 15 ; INE , As Contas Nacionais portuguesas 1958 - 1971 ; INE , Contas Nacionais , Estimativas de 1970 a 1976 .

ments du plan dans le cadre global de la FBCF (cf. Tableau 54). L'incertitude qui caractérise l'évolution des autres variables déjà examinées se révèle ainsi également , et logiquement , au niveau de l'investissement (I) .

On peut noter par ailleurs que l'investissement public réalisé a été proportionnellement supérieur à l'investissement

---

(I) - V. page suivante .

Tableau 55.

Sources de financement des Plans de Développement (§) (%).

SOURCES	Ier Plan	IIème Plan	P.I.	IIIème Plan
Publiques	65,6	54,2	4I,7	52,8
Privées	30,4	33,2	33	37,8
Non spécifiées	----	----	I2,9	I,8
Externes	4	I2,6	I3,4	7,7
TOTAL	I00	I00	I00	I00

(§)- Investissements financés.
Source : Tableaux I5, I8, 3I et 33 ; Relatório de Execução do I Plano , p.98.

prévu dans le P.I. (cf. Tableau 33) , un écart de même sens étant suggéré par le Tableau 34 pour le IIIème Plan , bien que les chiffres du tableau ne permettent pas d'en évaluer l'ampleur . On peut penser que cet appel au financement public plus important au niveau de la réalisation que de la prévision témoigne encore des " difficultés " de la planification indicative , " difficultés " aggravées par le contexte d'extraversion où se situe expressément cette planification .

(Note (I) , page précédente)
(I) - En ce qui concerne le P.I. , en particulier , le taux de réalisation globale des investissements que montre le Tableau 30 (80,5%) est supérieur à celui présenté par l' OCDE (67,5%) (cf. OCDE , Le développement de l'agriculture en Europe méridionale , op.cit. , p.269). Ayant utilisé les sources les plus officielles et les plus récentes , nous n'avons pas de raison de penser que notre pourcentage correspond moins bien à la réalité que celui de l' OCDE .

Tableau 56.

Participation du secteur public à la FBCF à travers les investissements du plan (§).

	Investissement du secteur public (A) (millions de contos)	FBCF (B) (millions de contos)	(A) / (B) x I00
Ier Plan	7,9 (I)	37,3 (2)	2I,2
IIème Plan	I3,5 (3)	82,I (4)	I6,4
P.I.	I3,7 (5)	62,9 (6)	2I,8
IIIème Plan	33 (7)	I62,I (8)	20,4

(§)- Investissements financés ; FBCF réalisée.
(I),(3),(5) et (7) : Prix courants ; (2) - Prix de I954 ; (4)- Prix de I958 ; (6) et (8) - Prix de I963.
Source : Tableaux I5,I8,3I,33 et 54.

Le passage d'un plan conçu comme un simple programme d'investissements surtout du secteur public (cas du Ier Plan) à un plan global qui définit la stratégie de croissance et programme , à un niveau de probabilité élevé , les investissements pour l'ensemble de l'économie se révèle ainsi difficile . Comme le montre le Tableau 55 , la part du secteur public dans le financement du plan , partant de 66% dans le Ier Plan et devant se situer , selon les prévisions , au-dessous des 36% dans le P.I. (cf. Tableau 33) et au-dessous des 30% dans le IIIème Plan (cf. Tableau 34) , dépasse en fait les 40% dans le P.I. et ne révèle pas de tendance à descendre dans le IIIème Plan (I) .

(I) - Rappelons que les industries manufacturières ont été exclues du recensement des investissements réalisés à cause des
(v. suite , p. suivante)

Dans une autre optique , on peut considérer que les investissements se font , mais qu'ils se révèlent " rebelles " au plan , c'est-à-dire , l'accumulation , dans le contexte en question , semble être difficilement " planifiable " . Cette difficulté ne peut que subsister tant que la participation du secteur public à la FBCF n'augmente pas des 20% où elle a tendance à se fixer (cf. Tableau 56) à un pourcentage plus élevé , i.e. , tant que le secteur privé garde sa place écrasante au niveau global de l'accumulation .

5.5.2. - Les effets de l'intégration extérieure en statique concurrentielle : les illusions mercantilistes .

L'évolution des importations portugaises en provenance de l' AELE manifeste clairement dès les premières années du fonctionnement de l'association la disparité des régimes d'élimination des droits existante entre le Portugal et les autres pays membres . En effet , entre I959 et I964 , ces importations ont augmenté nettement moins que les exportations (66,3% et I50% , respectivement) et l' " effet AELE dans les importations " (I) a été au Portugal , en termes absolus , le plus faible de tous les pays de l'association .

En termes relatifs , toutefois , (rapport de l' " effet AELE " aux importations totales provenant de l' AELE) il a été le plus fort , montrant ainsi l'importance pour le Portugal

---

(suite de la note (I) , p. précéd.)
difficultés trouvées au niveau de la connaissance des investissements réalisés dans ces industries et correspondant aux investissements prévus . Ainsi c'est comme si ces industries restaient en dehors du plan .

(I) - Effet d ' augmentation des importations en provenance des pays de l' AELE du fait de l'élimination des droits consécutive à la formation de la zone de libre-échange . Au point de vue de la mesure , il est égal à la différence entre les importations

(v. suite , p. suivante)

de son entrée dans la zone . On peut noter , cependant , que cet effet peut être entièrement imputable à un détournement de trafic , ce qui signifie , au niveau de l'ensemble du commerce (avec tous les pays) des pays qui composent l' AELE , que la formation de cette association se traduit , vue du côté des importations portugaises , par un renforcement du protectionnisme collectif des pays de l'association à l'égard du reste du monde . Ce résultat contrarie nettement les principes doctrinaux qui servent d'appui à la formation de l'association , mais il correspond sans doute aux objectifs pragmatiques des co-échangistes " intégrés " (I) .

Du côté des exportations , d'autre part , l' " effet AELE dans les exportations " (2) portugaises a été assez notoire (I50% d'augmentation de ces exportations entre I959 et I964), cet effet étant , en termes relatifs , le plus fort de l'association et pouvant être imputable aux deux facteurs suivants :

I/- une augmentation spécifique de la demande des produits portugais provenant des autres pays de l'association .

2/- un transfert des exportations portugaises des pays où subsiste une protection tarifaire vers l'intérieur de l' AELE , où les droits ont baissé , ce mouvement reflétant , selon A.P. Xavier , une " création de trafic proprement dite " (3) .

(suite de la note (I) , p. précédente)
réalisées (avec la formation de l'AELE) et celles qui auraient eu lieu en l'absence de cette association . Cf. sur la méthodologie et les difficultés de ces mesures , Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 746 - 749 .

(I) - Cf. sur les aspects concernant le comportement des importations portugaises , A. Pinheiro Xavier , op.cit. , pp.203-2I4. Sur l'interprétation et la définition du détournement de trafic, cf. Destanne de Bernis , op.cit. , p.739 .

(2) - Augmentation des importations provenant du Portugal dans tous les autres pays de l'association et pouvant être imputable à la formation de l'association .

(3) - A.Pinheiro Xavier , op.cit. , p.223 . V. aussi sur l'ensemble de ce point , pp. 2I4 - 227 .

On peut noter encore que la croissance des exportations a porté surtout sur les produits manufacturés (le textile et la confection en particulier) (I) . En fait , les exportations des produits primaires portugais semblent connaître une évolution défavorable à long terme laquelle proviendrait surtout , selon A.P. Xavier , des trois facteurs suivants :

I/- une élasticité-prix et une élasticité - revenu de la demande défavorable en ce qui concerne les produits alimentaires et les boissons .

2/- une demande des matières-premières fluctuante et de tendance décroissante pour les produits substituables par des succédanés industriels.

3/- une demande des biens non essentiels très dépendante des goûts des consommateurs et caractérisée par une grande rigidité par rapport aux prix (2) . Pour la période plus large qui va de I959 à I970 , le Tableau 47 montre que le taux de croissance des exportations portugaises vers l' AELE a été beaucoup plus fort que les taux correspondant aux autres groupes de pays considérés dans le tableau .

En ce qui concerne les termes de l'échange , enfin , l'auteur cité montre que le Portugal connaît une détérioration de ses termes de l'échange coïncidant avec son entrée à l'AELE et il estime que cette détérioration est " partiellement imputable " à cette entrée (3) . Les fondements de cette conclusion nous semblent , toutefois , assez fragiles et contestables . En fait , d'un côté , l'auteur centre son raisonnement sur l'évolution constatée entre deux années consécutives seulement (I959-I960) ; d'un autre côté , son hypothèse pour passer de cette constatation à la conclusion de la responsabilité de l'adhésion en ce qui concerne la détérioration des termes de l'échange portugais manque largement de validité .

(I) - Cf. A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.226 .
(2) - Cf. ibidem , p.250 .
(3) - Ibidem , pp. 228 - 229 .

A.P. Xavier suppose , en effet , que les termes de l' échange portugais ont dû suivre le mouvement " général " de détérioration connu par les pays sous-développés à l'égard des pays développés (I) . Or , comme le montre Destanne de Bernis , aussi bien pour les pays développés que pour les sous-développés il n'y a pas une tendance uniforme à la hausse ou à la baisse des termes de l'échange à l'intérieur de chacun de ces deux groupes de pays ; il y a , au contraire , diversité dans cette évolution et elle concerne aussi bien les pays que les produits, étant également fonction de la période (2) . Ainsi , il n'est pas possible de partir d'une loi générale pour tirer des conclusions particulières à un pays ; seule une analyse concrète peut conduire à des conclusions certaines .

Tout ce que l'on peut dire en termes généraux c'est que , au moment considéré par A.P. Xavier pour tirer ses conclusions , les pays avec lesquels le Portugal se trouvait au sein de l' AELE connaissaient un relèvement de leurs termes de l'échange , mais qui était consécutif à une baisse et auquel s'ensuivit une période de relative stabilité (3) . Les données générales existantes ne permettent donc pas de conclure que la détérioration vérifiée par A.P. Xavier est imputable à l'entrée du Portugal à l'AELE . Mais , inversement , elles ne permettent pas non plus de conclure le contraire . La responsabilité de l'adhésion pour cette détérioration reste ainsi purement hypothétique.

Dans une perspective statique et considérant globalement les résultats précédents , on peut ainsi conclure que l'adhésion à l' AELE a produit des effets positifs . Cette conclusion est particulièrement valable si l'on prend en considération isolément le critère habituellement privilégié dans une perspective d'analyse de ce type : la croissance des exportations . En

---

(I) - Cf. A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.229 .
(2) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 286-292 .
(3) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , pp. 228-289 .

effet , comme le montre le Tableau 47 , les exportations vers l' AELE ont connu un taux de croissance assez élevé dans la période I959 - I970 , contrastant très fortement avec le taux correspondant à la période I95I-I959 et avec le taux des exportations vers les autres groupes de pays indiqués dans le même tableau , aussi bien de la première période que de la seconde . Un tel rythme de croissance des exportations semble être capable d'assurer un taux de croissance du produit national positif et d'un niveau supérieur à 6% (cf. Tableau 48 et analyse du point 5.5.I. - A)-) si l'ensemble des autres facteurs de la croissance ne connaissent pas de modifications significatives .

On peut penser , par ailleurs , que l'accord de I972 avec la CEE , par l'analogie existant entre ses dispositions et celles du traité d'adhésion à l' AELE est susceptible d'assurer des conditions favorables au maintien d'un taux élevé de croissance des exportations et , corrélativement , de croissance du produit national . Une prévision optimiste de ce type se trouve, en fait , présente dans les analyses courantes des effets de l' intégration extérieure (I) . Toutefois , deux réserves doivent être faites à cette conclusion et une objection de fond doit lui être opposée .

Tout d'abord , on ne doit pas perdre de vue le fait qu' il ne suffit pas que les obstacles à l'entrée des produits portugais dans les autres pays soient éliminés pour que la croissance des exportations se trouve garantie . En réalité , pour que cette évolution se vérifie il faut que la demande de ces exportations augmente et que sa structure demeure inchangée ou change à une vitesse non supérieure à la capacité d'adaptation des structures productives portugaises . Or , cette condition est

---

(I) - Un exemple bien représentatif de cet optimisme est l'analyse de C.R. Fernandes et P.Alvares , op.cit. , Pour ces auteurs, l'accord de I972 n'aurait pratiquement que des avantages et la croissance prévisible des exportations en serait l'un des plus importants (cf. op.cit. , pp.235-260) .

loin de se trouver garantie par l'accord signé entre le Portugal et la CEE et on comprend facilement que les conditions de ce type ne puissent pas figurer dans la formalisation des rapports économiques entre pays capitalistes surtout quand il s'agit de pays possédant des structures très différentes comme cela se passe dans le cas du Portugal et des pays de la CEE .

Ensuite , le rythme de croissance des exportations portugaises dans le cadre de l'accord avec la CEE peut être inférieur à celui qui correspond à l'adhésion à l' AELE dans la mesure où le régime de ces exportations dans le premier cas semble moins favorable que dans le second .

En effet , d'une part , une partie des produits bénéficiant de la libéralisation progressive de leur entrée dans les autres pays , dans le cadre de l' AELE , du fait de leur qualité de produits " industriels " vont être exclus de l'accord de libre-échange avec la CEE . Il est vrai qu'une partie de ces produits exclus vont bénéficier du régime spécial prévu pour les exportations de produits agricoles portugais , mais , non seulement ce bénéfice reste réservé à une partie limitée de ces produits , mais aussi le régime des produits agricoles est, lui-même , globalement moins favorable que celui des produits industriels .

D'autre part , une partie assez importante des produits industriels portugais d'exportation (32%) vont être soumis à des barrières douanières dans la CEE pendant une période beaucoup plus large que celle du régime général dans leur qualité de produits " sensibles " , situation qui ne se vérifiait pas dans le cadre de l'AELE .

Par ailleurs , si l'on considère maintenant le côté des importations et de la " protection " à l'industrie portugaise , là aussi des différences importantes existent entre le traité de I972 et celui de I959 . En effet , d'un côté , le régime général de démantèlement des barrières douanières est beaucoup plus court dans le cas de la CEE que dans celui de l' AELE (5 ans contre I0) ; d'un autre côté , le régime spécial de " protection " prévu dans l'accord avec la CEE est nettement moins favorable que celui dont bénéficiait le Portugal dans le cadre de l'AELE . Dans ce dernier cas , le délai de protection pouvait aller jusqu'à 20 ans et il concernait 56% des produits

de l'importation portugaise de l' AELE ; dans le premier , ce délai est de 8 ans pour 4I% des produits de l'importation en provenance de la CEE et de I3 ans pour 8% de cette importation .

Enfin , et même si les perspectives de l'évolution des échanges , en particulier des exportations , étaient les meilleures (ce qui n'est pas le cas , comme nous venons de le voir), un problème de fond reste à résoudre : quel est le type d'effets structurels et globaux que cette évolution des échanges va entraîner , c'est-à-dire , quelle va être l'évolution de l'économie portugaise à long terme et de quel type sont les effets durables des échanges extérieurs réglés par l'adhésion à l' AELE et par l'accord avec la CEE (I) ? C'est à cette dernière question que nous allons essayer de répondre dans les deux points suivants .

5.5.3. - L'intégration extérieure en dynamique : l'absence d'effets de développement .

Les effets structurels de l'internationalisation dans le cadre de l'intégration extérieure telle que la configure la politique économique (interne et externe) que nous avons examinée , peuvent être analysés à plusieurs niveaux en fonction de la spécialisation de la production que cette intégration impose à l'économie portugaise et des conséquences de cette spécialisation au niveau global de l'accumulation . Une partie de ces effets peuvent être examinés dans le cadre de la théorie de l'avantage comparatif " dynamisé " , mais l'analyse des effets les plus décisifs de l'intégration extérieure ne peut être menée que dans le contexte d'une théorie globale de l'industrialisation

---

(I) - Comme l'écrit Destanne de Bernis , " l'insuffisance fondamentale de toute analyse statique est de laisser hors de son champ d'appréhension la dynamique de l'appareil de production liée au processus d'accumulation " (Destanne de Bernis , Relations Economiques Internationales ,op.cit. , p.292) .

et du développement , laquelle dépasse nécessairement les limites imposées par la théorie de l'avantage comparatif au raisonnement . Nous allons nous placer , d'abord au premier niveau d'analyse , ensuite au second .

A)- L'avantage comparatif " dynamisé ".

a)- Le contenu de la spécialisation .

L'adaptation de l'économie portugaise à l' " impératif " de l'intégration extérieure consiste , comme nous l'avons vu , d'abord et surtout dans le choix des investissements en fonction de la compétitivité extérieure et sur la base des dotations pré-existantes en facteurs de production et de celles que la logique même de l'extraversion puisse créer (cas notamment des économies externes créées par les industries les plus compétitives et dont puissent bénéficier , dans le sens de la même compétitivité , d'autres industries initialement moins compétitives) . Il s'agit , donc , rigoureusement de mettre en oeuvre une rationalité d'exportation , impliquant la création ou la reconversion des structures de la production en fonction de la demande extérieure et se traduisant par l'élimination ou le blocage de la croissance de celles qui ne sont pas susceptibles d'extraversion .

La spécialisation de l'économie portugaise pouvait ainsi aller , en termes de composition technique des investissements , des activités dont la compétitivité sur le marché extérieur passe purement et simplement par la mise en valeur de l'abondance et du bas prix de la force de travail portugaise (application de techniques labour-intensive) à celles dont la compétitivité exige l'application de techniques capital-intensive . La liste des industries " préférentielles " allait ainsi des activités traditionnelles dans lesquelles le Portugal possède déjà une longue expérience d'exportation (cas notamment du textile , de la confection et des meubles) aux industries modernes que le Portugal ne possède pas encore ou dans lesquelles il ne possède pas d'expérience d'exportation (cas notamment de la chimie , de l'électronique et de l'optique) .

On voit bien qu'une politique de spécialisation de ce type ne s'inscrit pas dans la logique de la division internationale du travail classique . Non seulement il ne s'agit pas , ni surtout, d'une spécialisation en produits primaires en vue d'être " transformés " sur le marché mondial en produits manufacturés , mais il ne s'agit pas non plus d'une simple spécialisation inter-sectorielle au niveau industriel . En réalité , au-delà de la spécialisation en produits primaires , bruts ou transformés , qu'il s'agit de maintenir , voire de développer (vins , concentré de tomate , conserves de poisson ...) , il s'agit de mettre en oeuvre une spécialisation industrielle à la fois inter et intra-sectorielle (I) .

Les industries traditionnelles semblent correspondre mieux au premier type de spécialisation (sans exclure toutefois l'éventualité de la mise en oeuvre d'une division internationale du travail entre les divers ateliers d'un même processus de fabrication au niveau de certaines de ces activités , la confection notamment) , tandis que la viabilité des industries modernes dans les conditions de compétitivité internationale semble s'insérer beaucoup plus étroitement dans une division du travail du second type . C'est , en réalité , surtout au niveau des industries modernes qu'est apparue la production de la marchandise sur le marché mondial avec division du travail entre ateliers situés dans des pays différents .

L'avantage comparatif peut ouvrir ainsi une nouvelle voie à la spécialisation et la diversification de celle-ci qui en découle semble pouvoir procurer des avantages en termes d'accès d'une économie non développée , comme celle du Portugal , à des activités nouvelles,et en termes d'atténuation des difficultés pesant sur la balance des paiements et provenant du déficit

---

(I) - Comme le note C. Palloix , la définition de la DIT uniquement à partir de la division sociale internationale en branches est incomplète dans la mesure où l'on assiste aujourd'hui à une segmentation de diverses branches à l'échelle mondiale , ce dernier processus donnant ainsi lieu à une DIT intra-branche (cf. Christian Palloix , <u>La crise du mode de production capitaliste: procès de production et division internationale du travail</u> , in <u>L'occident en désarroi</u> , op.cit. , p.I55) .

commercial . Nous allons voir comment se présentent ces deux possibilités au Portugal .

b)- La " loi " des économies d'échelle .

L'un des thèmes les plus chers à la problématique de la dynamisation de la théorie de l'avantage comparatif est celui des économies d'échelle (I) et c'est très largement en fonction du critère de la création de ces économies que le problème de la spécialisation est posé au Portugal (2) . Le raisonnement est connu : dans les petits pays l'installation d'un certain nombre d'activités n'est pas rentable dans la mesure où , le marché étant étroit , le coût par unité produite est trop élevé à cause de la petitesse de l'échelle de la production imposée aux entreprises . L' expérience des pays développés (laquelle constitue souvent la seule référence que les responsables de la politique économique adoptent délibérément) montre , en effet , que les coûts unitaires décroissent au fur et à mesure qu'augmente l'échelle de la production pour un grand nombre d'activités . Sur la base de cette expérience , la recherche systématique d'économies d'échelle est devenue une norme mondiale (la norme du " scaling up ") , la " loi " des économies d'échelle exerçant de puissants effets de blocage dans les pays sous-développés , surtout dans les pays de petites dimensions .

Nous allons voir toutefois que , dans le cas portugais , non seulement la spécialisation (élargissant le marché et permettant l'augmentation de la taille des unités de production) procure des économies de ce type à un degré plus faible que ce que l'on pourrait penser , mais la " loi " même des économies d'échelle doit être ramenée à ses justes dimensions . En

---

(I) - Sur les différents aspects de la démarche qui permet cette dynamisation , cf. Destanne de Bernis , Relations économiques internationales ,op.cit. , pp.245 - 255 .

(2) - Cf. notamment José da Silva Lopes , A integração económica europeia : implicações sociais em Portugal , art. cit. , p. 783 . L'idée de la création d'économies d'échelle est implicite aux propositions de R. Martins déjà examinées .

fait , d'une part , il ne semble pas que les activités pour lesquelles le Portugal dispose d'un avantage comparatif exigent une " dimension optimale " des unités de production très élevée et ceci aussi bien pour les activités traditionnelles que pour les activités modernes (I) . Les premières , dans la mesure où elles utilisent généralement des techniques intensives en travail , lesquelles correspondent peu à la loi des économies d'échelle ; les secondes , dans la mesure où la nature même des tâches qui semblent être assignées à ces industries dans le cadre de la DIT intra-branche , peut ramener la " dimension optimale " des unités-ateliers à un niveau plus bas que dans le cas d'un processus de production complet concentré dans le même lieu .

D'autre part cependant , et admettant que la création d'économies d'échelle reste encore possible pour un certain nombre d'activités de la spécialisation , il ne semble pas que les conditions nécessaires pour que la " loi " en question puisse produire pleinement ses effets se trouvent remplies . En effet , ces conditions étant , selon Scitovsky (2) , l'existence d'un marché , non seulement vaste , mais aussi homogène et stable , il est facile de voir que , dans le cas du marché " conquis " par le Portugal à travers l'intégration extérieure , ces deux dernières conditions , et en particulier la dernière , ne semblent pas exister au sein de ce marché . En fait , bien que l'intégration au niveau de la CEE puisse se traduire par une certaine homogénéisation du marché de chacun des produits , cette homogénéisation reste toutefois toujours inférieure à celle qui peut être réalisée au sein d'une même économie . Quant à la "stabilité " du marché , l'analyse de l'évolution des exportations portugaises déjà faite , montre clairement que cette évolution connaît de très fortes fluctuations et ne semble guère suscepti-

---

(I) - Selon A.P. Xavier , cette dimension serait même " relativement petite " (A.P. Xavier , op.cit. , p.252) . L'auteur fait toutefois uniquement allusion aux industries traditionnelles , lesquelles seraient , à ses yeux , les seules compatibles avec l'avantage comparatif (cf. pp. I94-I97).

(2) - Cité par A.P. Xavier , op.cit. , p.247 .

ble d'une stabilisation (cf. 5.5.I. - C)) .

Par ailleurs , au-delà de ces limites au fonctionnement de la " loi " des économies d'échelle et concernant directement les conditions portugaises , d'autres limites existent encore dont il faut avoir conscience pour pouvoir situer avec précision le rôle de la " loi " en question . Certains des inconvénients liés à la grande taille sont apparus dans les pays développés mêmes avec la crise (vulnérabilité beaucoup plus grande de la grande unité que de la petite) , mais , avant même la crise , des difficultés importantes de la production à grande échelle s'étaient déjà manifestées dans les pays sous-développés . Ces difficultés concernent notamment les quatre aspects suivants de la grande unité .

Tout d'abord , la durée de la construction d'une unité industrielle dans un pays non développé est en général plus longue que ce qui est prévu dans la norme admise dans les pays développés , cet allongement se traduisant par un coût additionnel de l'investissement .

Ensuite , dans ces pays , la montée en production est généralement plus lente que dans les pays développés , la pleine utilisation de la capacité de production étant difficilement atteinte et des taux de l'ordre de 60 à 70% exigeant un temps d'attente généralement long .

Troisièmement , il est beaucoup plus difficile d'ajuster pleinement et dans un bref délai les composantes physiques , économiques et humaines d'une unité industrielle de grande taille à un environnement encore largement étranger à l'industrie (cas des pays non développés) qu'à un environnement déjà industrialisé (cas des pays développés) , des goulots d'étranglement pouvant surgir à divers niveaux du fonctionnement de l'unité .

Enfin (mais sans épuiser nécessairement la liste de ces inconvénients) , au niveau de la main-d'oeuvre (cadres , techniciens , ouvriers et employés) , la formation individuelle exigée par l'unité de grande dimension est plus longue et plus difficile dans les pays dont les structures en ce domaine ne sont pas encore mûres (des stages à l'étranger sont souvent nécessaires) et une bonne formation individuelle peut ne pas être suffi-

sante pour résoudre le problème du fonctionnement collectif , lequel exige , pour son efficacité maxima , une expérience technique accumulée (I) .

On voit ainsi que la recherche systématique d'économies d'échelle est un objectif beaucoup plus difficilement réalisable et bien moins valable que ce que l'on pourrait imaginer et que ce qu'imaginent les responsables de la politique économique portugaise . Cet objectif ne saurait ainsi fonder une politique d'intégration extérieure et avoir une influence décisive sur le choix des investissements et sur la conception globale de l'accumulation . Ceci sans considérer le caractère non pertinent du choix autonome d'un objectif de ce genre dans le cadre d'une conception globale du développement , point sur lequel nous reviendrons dans l'alinéa suivant .

c) - La balance des paiements .

Voyons maintenant dans quel sens vont les résultats de l'intégration extérieure au niveau de la balance des paiements , un autre des principaux thèmes de la problématique de la dynamisation de la théorie de l'avantage comparatif et de la politique d'extraversion portugaise (2) . Le raisonnement ici est également simple : la balance commerciale portugaise étant chroniquement déficitaire (3) , et cette balance constituant le principal élément de la balance des paiements , l'équilibre de cette dernière balance sans compromettre,à terme , l'autonomie financière du pays passe par une augmentation des exportations plus rapide que l'augmentation des importations dans le sens de résorber le déficit commercial . En fait , les principales

---

(I) - Sur les limites au fonctionnement de la " loi " des économies d'échelle et notamment sur les aspects auxquels nous avons fait allusion , cf. Pierre Judet et Raphaël Tiberghien , Quelques problèmes d'industrialisation et de planification en République de Guinée - Bissau , IREP , Grenoble , 1978 , pp.34-38 .

(2) - Cf. la N.P.I. , notamment 5.3.2. - A)- .

(3) - Cf. , pour les années 1950 , Annexe , I.3.I. .

Tableau 57

Solde de la Balance Commerciale (millions de contos)
(Prix de I963) .

I958	I959	I960	I96I	I962	I963	I964	I965
-I,3	-2,0	-2,9	-7,5	-3,0	-4,8	-0,9	-0,6
I966	I967	I968	I969	I970	I97I	I972	I973
+I,6	+4,7	-6,3	-8,4	-9,3	-I2,2	-8,3	-I6,5

Source : INE , As Contas Nacionais Portuguesas I958-I97I ;
INE , Contas Nacionais I970-I976 .

sources de financement extérieur étant au Portugal , outre les exportations , les transferts des émigrants et les recettes du tourisme , mais la capacité de financement provenant de ces sources étant instable et d'évolution imprévisible et indépendante du Portugal , le seul moyen de garantir , à terme , l'autonomie financière est d'avoir une balance commerciale excédentaire ou peu déficitaire , d'où la nécessité d'augmenter à tout prix les exportations .

La réalité a toutefois " trahi " les expectatives optimistes des responsables portugais de la politique d'intégration extérieure car , comme le montre le Tableau 57 , le déficit commercial portugais , au cours de la période qui va de l'adhésion à l'AELE en I959 à I973 , révèle une tendance nette à l'accroissement , constituant ainsi un poids de plus en plus lourd sur la balance des paiements . Exceptant la période I964-I967 , qui coïncide grosso modo avec le Plan Intercalaire et au cours de laquelle l'évolution du commerce extérieur a été même plus favorable que ce que prévoyait le plan en question (cf. Tableau 5I) , les deux autres périodes , avant et après celle du P.I. , sont d'aggravation du déficit en question,ce qui contraste vivement , en ce qui concerne la dernière période , avec les prévi-

sions du IIIème Plan (cf. Tableau 5I) .

On peut ainsi conclure que , du côté de la balance des paiements , la politique d'intégration extérieure adoptée est contrariée dans ses fondements par les données de la réalité et que les effets en dynamique de la loi de l'avantage comparatif se révèlent néfastes à l'économie portugaise . En face de ces résultats et de ceux de la réflexion faite précédemment à propos des économies d'échelle , nous ne pouvons pas ne pas souscrire à l'affirmation d' A.P. Xavier indépendamment de la terminologie employée , selon laquelle " la structure actuelle de notre production et de notre exportation n'est pas compatible avec la participation dans un système de libre-échange à côté de pays dans un stade de développement économique supérieur . Le libre-échange , conduisant à la spécialisation selon le critère des coûts comparatifs ou des avantages relatifs , tend au maintien de structures néfastes à la croissance de l'économie portugaise" (I) .

En fait , ce qui est réellement en cause , contrairement à l'idée suggérée par A.P. Xavier dans le dernier passage de son affirmation(2), n'est pas la croissance en tant que telle (comme nous l'avons vu , l'accroissement du P.I.B. semble avoir été impulsé par l'intégration extérieure) , mais le contenu de la croissance et sa signification en termes économiques et sociaux globaux . Il nous reste ainsi à faire une dernière réflexion concernant les rapports entre la politique commerciale responsable des résultats précédents et l'existence ou l'inexistence d'une politique de développement .

B) - Une politique commerciale contre le développement .

Le bilan fait jusqu'ici de la politique d'intégration extérieure et , d'une manière plus générale , de la politique

---

(I) - A. Pinheiro Xavier , op.cit. , p.26I .

(2) - Notons qu'au Portugal on se limite généralement à analyser le commerce extérieur en lui-même , ne dépassant pas la statique comparative et révélant une conception purement mercantiliste de l'économie . L'auteur en question n'échappe pas à cette concep-

(v. suite , p. suivante)

d'internationalisation de l'économie portugaise , montre que le côté positif de cette politique se réduit pratiquement à l'obtention d'un taux de croissance du P.I.B. relativement élevé . La dynamisation même de l'analyse en partant de la politique commerciale a montré que l'intégration extérieure et la croissance qu'elle permet d'assurer semblent constituer davantage une fin en elles-mêmes que le moyen de réalisation d'une préférence interne de structure délibérément choisie . Nous allons voir maintenant , de manière plus systématique , que la politique commerciale en question , non seulement ne garantit pas le passage spontané de la croissance au développement , mais qu'elle est incompatible avec ce développement . La réflexion se déroulera en trois étapes mettant l'accent sur les trois aspects centraux d'une politique de développement : l'autonomie nationale ; l'intégration interne de l'économie et la satisfaction des besoins .

a)- Une internationalisation contre l'autonomie nationale .

L'un des points les plus faibles de la politique économique précédente est sans doute celui de la perte de l'autonomie nationale qu'elle implique et de l'aliénation de la liberté collective corrélative à cette perte de l'autonomie . Les différents niveaux de l'analyse précédente constituent autant de manières de voir se dérouler un processus de soumission au marché mondial et , par son intermédiaire , aux économies dominantes sur ce marché . A travers ce marché va ainsi se constituer un processus de domination sur l'économie portugaise et , à travers lui , cette économie devient dépendante , ces deux phénomènes (domination / dépendance) étant , naturellement , le corollaire l'un de l'autre .

Nous avons vu que les mécanismes qui assuraient la régulation endogène de l'économie (" conditionnement " industriel et protection douanière notamment) vont être brisés peu à peu jusqu'à leur élimination complète : le " conditionnement " industriel , à travers un processus qui consiste d'abord en sa " libéralisation " et ensuite en sa remise en cause radi-

---

(suite de la note (2), p.précéd.) -tion , bien que son analyse, par son degré d'élaboration et par son caractère systématique , se trouve parmi les plus importantes .

cale ; le protectionnisme extérieur , à travers l'insertion de l'économie portugaise , dans un processus plus vaste d'internationalisation des économies européennes , de l'intérieur duquel le Portugal serait par la suite incapable de sortir et dans lequel son statut va être de plus en plus faible . La concomitance des deux processus , interne et externe , est quasi parfaite et ces deux processus se traduisent par l'éclatement global du système de régulation économique et des mécanismes qui assurent la stabilité sociale .

La dynamique de l'appareil de production portugais va être désormais entièrement dépendante des impulsions provenant du marché extérieur et c'est la demande exprimée sur ce marché qui va commander le choix des investissements internes . Indépendamment de la nationalité juridique des titulaires des capitaux à investir , ce qu'il importe de comprendre c'est , d'une part , que la décision même d'investir va être subordonnée aux décisions prises au sein des économies dominantes à partir desquelles se forme la demande que le Portugal reçoit du marché extérieur ; d'autre part , que ce processus de soumission à ces dernières économies part du Portugal , se configure ensuite à travers l'adaptation des structures internes à la dynamique extérieure et se confirme et se consolide enfin à travers , d'un côté , la constitution d'une véritable (bien que dépendante) dynamique interne d'extraversion , de l'autre , à travers la formalisation de la subordination à la dynamique extérieure , où l'on doit encore distinguer deux aspects : la formalisation sur le plan extérieur à travers la signature de traités d'intégration et la formalisation au niveau interne à travers la mise en place des institutions qui correspondent aux besoins de l 'accumulation dans le contexte décrit .

Nous sommes ainsi en face d'une situation d'asymétrie dans les rapports du Portugal avec l'extérieur , dans laquelle nous pouvons distinguer les trois caractéristiques théoriques suivantes . Une <u>emprise de structure</u> au sens de F. Perroux , définie comme " la combinaison des actions asymétriques exercées plus ou moins durablement par un sous-ensemble A sur un sous-ensemble B qui tendent à substituer , à la décision de B , la dé-

cision de A " (I) . Un phénomène de domination / dépendance caractérisé par l'existence d'une " efficacité prépondérante"des " inductions en provenance de certains flux nationaux " et des " décisions prises au sein de certaines économies nationales " (2) . Un phénomène de dépendance interne - externe décrit surtout par la littérature économique et sociologique latino-américaine (3) et consistant en l'existence d'une véritable " rationalité de dépendance " chez les classes dominantes , lesquelles doivent se " dénationaliser " pour pouvoir subsister comme classes capitalistes , perdant ainsi définitivement leur caractère de " bourgeoisie nationale " .

La politique économique portugaise devient ainsi de plus en plus un élément de la politique économique des pays dominants sur l'espace auquel se trouve intégrée l'économie portugaise , perdant ainsi sa capacité de définir et d'actionner la mise en oeuvre d'une base propre d'accumulation . Comme nous l'avons déjà noté , les nouvelles procédures qui viennent occuper la place du " conditionnement " industriel (fiscales et financières notamment) ne suffisent pas et surtout n'ont pas pour vocation de donner à l'Etat le pouvoir et la capacité de régulation de l'économie ; la planification même semble jouer un rôle bien par-

---

(I) - François Perroux , " Indépendance " de l'économie nationale et interdépendance des nations , cité par Destanne de Bernis, Relations Economiques Internationales , op.cit. , p.285 .

(2) - Cf. Destanne de Bernis , op.cit. , p.295 .

(3) - Cf. notamment F.H. Cardoso et H. Faletto , pour qui " la notion de dépendance concerne directement les conditions d'existence et de fonctionnement du système économique et du système politique , révélant les liens entre ces deux systèmes aussi bien au plan interne qu'au plan externe " (F.H. Cardoso et H. Faletto , Dependência e desenvolvimento na América Latina - Ensaio de interpretação sociológica - , Zahar Editores , Rio de Janeiro , I970 , p.27) . Cf. aussi, A. Gunder Frank , " La question de la détermination " interne " vs. la détermination "externe " " , in A. Gunder Frank (et S.Amin) , L'accumulation dépendante (et Sociétés précapitalistes et capitalisme), Editions Anthropos , Paris , I978 , pp. I8-25 .

ticulier qui ne peut se comprendre que dans le cadre spécifique où elle s'inscrit et qui ne saurait être confondu avec un rôle de régulation économique . Cette régulation va être assurée au niveau global de l'espace d'intégration de l'économie portugaise par les économies qui dominent le fonctionnement économique de cet espace (I) .

Si l'on considère , par ailleurs , que la rupture du système de régulation interne consécutive à l'intégration extérieure coïncide avec une élévation du taux de croissance globale , on s'aperçoit que la situation créée au Portugal par l'internationalisation présente des particularités qu'il importe de mettre en relief . En fait , dans la mesure où il y a une rupture dans le système de régulation , nous sommes devant une " crise " , mais dans la mesure où il n'y a pas de stagnation ni de chute du taux de croissance mais , au contraire , augmentation de ce taux , nous sommes devant une situation de crise particulière : une crise qui ne se manifeste pas par les symptômes habituels (conventionnels) , une crise " larvée " .

b) - <u>Intégration extérieure et désintégration interne</u>.

Le discours du P.I. , du IIIème et du IVème Plans proclame de manière solennelle , comme nous l'avons vu (cf. 5.I.3) l'intention de promouvoir le développement économique et le progrès social . Quand on examine de manière isolée le discours im-

---

(I) - Le Portugal n'étant pas un pays du Tiers-Monde , la situation de son économie va toutefois se rapprocher de celle qui caractérise globalement les économies de cet espace géographique . Ces économies , comme l'écrit Destanne de Bernis , " entièrement " intégrées " au marché mondial capitaliste n'ont pas de mécanisme propre de régulation , la fonction économique de leurs Etats se situant à l'articulation de ces économies et des exigences du capital international " ; " ce sont les économies dominantes , du moins l'ensemble des économies hautement industrialisées , qui organisent la régulation d'ensemble du capitalisme mondial " (Destanne de Bernis , op.cit. , p.768) .

plicite sur la croissance on peut avoir même l'impression que le planificateur a en tête une stratégie déterminée pour réaliser cette croissance , même s'il ne l'explicite pas . Certains aspects de ce discours peuvent nous faire penser , en effet , à la croissance non - équilibrée que la littérature économique consacrée aux pays sous-développés présente généralement en termes de choix alternatif avec la croissance équilibrée .

En fait , la croissance préconisée par ce discours supposerait l'existence de secteurs-clé à installer en premier lieu , ces secteurs devant entraîner la croissance ou l'installation des autres secteurs et assurer ainsi le développement de l'ensemble de l'économie et la constitution d'un appareil productif complet (I) . La création même d'un " pôle de développement" à Sines (2) constitué par un bloc d' " industries intégrées "et à partir duquel devraient se produire des effets d'entraînement sur un certain nombre d'autres activités , pourrait renforcer l'idée de la croissance non équilibrée et constituer un élément de la réalisation de cette croissance (3) .

Toutefois , quand on regarde de plus près la " stratégie " en question et quand on la réexamine à la lumière de la Nouvelle Politique Industrielle et de la politique commerciale mise en oeuvre , on s'aperçoit facilement que toute ressemblance entre un schéma de ce type et la stratégie de la croissance non équilibrée telle que la conçoivent ses théoriciens ne peut être qu'une simple coïncidence . En fait , d'une part ,

---

(I) - On aurait ainsi , en termes très généraux , un schéma du type de celui préconisé par A. Hirschman pour la croissance non équilibrée (cf. Albert O. Hirschman , Stratégie du développement économique , Les Editions Ouvrières , Paris , 1974 , chapitres IV et V en particulier) .

(2) - Cf. IV Plano , pp. 247 - 254 .

(3) - Sur le pôle de croissance et de développement , cf. François Perroux , L'Economie du XXème siècle , PUF , Paris , 1969, IIème Partie ; cf. aussi la présentation qu'en donne Destanne de Bernis , Relations Economiques Internationales , op.cit. , pp. 293 - 294 .

la détermination des secteurs - moteurs reste trop vague , au niveau des " industries manufacturières " en général (I) , et le choix des investissements est loin de devoir obéir à l'idée de la sélection des " séquences efficaces " (Hirschman) en vue de la dynamisation interne de l'économie .

D'autre part , la conception portugaise du " pôle de croissance " ne semble correspondre qu'à une partie limitée des caractères théoriques de cette notion (2) et surtout on ne voit pas les connexions existantes entre les " industries de base " qui constituent ce pôle et les " industries manufacturières " préconisées comme moteur de la croissance ; en réalité , on semble se trouver devant un " saupoudrage " d'industries tournées vers l'extérieur (dans le pôle de Sines , la principale matière-première utilisée est d'origine étrangère - le pétrole - et la majeure partie des débouchés prévus se trouvent aussi à l'étranger) et non pas devant une conception " intégrée " de la croissance (3) .

Par ailleurs , et au-delà de l'absence d'articulation interne au niveau industriel , on doit noter qu'un autre élément fondamental d'une véritable politique d'industrialisation conduisant réellement au développement manque au schéma préconisé par le planificateur portugais : la " prise en compte " de l'agriculture et l'articulation de la croissance de ce secteur à la croissance industrielle dans le cadre d'une stratégie globale de développement . En fait , le secteur agricole est complètement " ou-

---

(I) - Cf. IV Plano , p.54 .

(2) - Cf. F. Perroux , op.cit. , IIème Partie ;cf. aussi la synthèse de ces caractères faite par Destanne de Bernis , op.cit. , p.294 .

(3) - La stratégie en question , n'ayant pas une fin clairement fondée et ne permettant pas une vision globale du déroulement de l'action à partir d'un choix conscient , sélectionné et organisé des investissements en fonction de l'intégration interne de l'économie , ne peut pas permettre de faire l' " oeuvre prospective " sur la base de laquelle se constitue la véritable planification du développement (cf. Guy Caire , La Planification , op. cit. , pp.243-264) . La prospective semble , en fait , diffici-

(voir suite , page suivante)

blié " dans le " développement " préconisé par le planificateur et si la politique économique considère ici ou là l'agriculture c'est encore dans la perspective de l'exportation (cas de la politique commerciale,notamment, en ce qui concerne l'accord signé avec la CEE).L'évolution,prévue et réalisée, du produit agricole constitue une bonne illustration de cet " abandon " .

Or , comme le montre Destanne de Bernis , il ne peut pas y avoir de politique de développement efficace sans , d'une part , la mise en place des industries industrialisantes , c'est à-dire , des industries qui assurent , le " noircissement systématique de la matrice inter-industrielle " , d'autre part , la "modernisation de l'agriculture " à travers l'action de ces industries (I) . Aussi bien un secteur que l'autre (industrie et agriculture) doivent être tournés vers l'intérieur de l'économie et ils doivent être tournés l'un vers l'autre afin d'assurer l'intégration interne globale de l'économie .

L'intégration interne exige ainsi une politique tout à fait différente de celle que nous avons décrite dans ce chapitre . Elle exige , tout d'abord , la détermination précise des industries industrialisantes à l'époque où le planificateur prend ses décisions (2). Elle exige ensuite l'intraversion de

---

(suite de la note (3) , page précédente)
lement conciliable avec la planification portugaise , comme nous l'avons vu , ce qui donne un caractère bien particulier à cette planification .

(I) - Cf. Destanne de Bernis , Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale , Economie Appliquée , N°3-4 , I.S.E.A. , 1966 .

(2) - C'est-à-dire , il ne peut pas raisonner en fonction du XIXème siècle et à fortiori quand il a mal assimilé l'expérience anglaise de cette époque . On ne saurait ainsi accepter les propositions enthousiastes de R.Martins selon lesquelles l'industrie textile continue d'avoir dans les pays en voie de développement les mêmes potentialités d'industrialisation qu'elle aurait eues à ses yeux au XIXème siècle , à condition de se moderniser . Pour R. Martins , en effet , " l'industrie textile continue à jouer aujourd'hui son rôle historique de moteur pri-

(v. suite , p. suivante)

ces industries ; comme l'écrit Destanne de Bernis , " une condition fondamentale de l'industrie industrialisante est de livrer son produit à l'économie en voie d'industrialisation . On ne peut construire le développement sans intraversion des industries qui sont trop souvent orientées vers l'extérieur . L'industrie d'exportation ne peut avoir qu'un effet indirect en permettant de financer les premières importations d'équipement . L'effort du pays doit se tourner au plus vite vers l'intérieur, vers la conquête de sa " frontière " (sic) interne " (I) .

Cette intégration exige après la transformation de l' agriculture en connexion avec le développement industriel et dans cette transformation on doit tenir compte des deux types suivants de " progrès " à réaliser : les " progrès en organisation " , consistant en la " remodélation des structures de production préalable à toute introduction de technique nouvelle " et les " progrès en outillage " , consistant en l'utilisation des biens intermédiaires et des équipements , sans lesquels la productivité agricole restera toujours limitée . Enfin , on doit avoir conscience du fait que l'action des industries industrialisantes ne peut conduire réellement au développement " sans un aménagement du milieu de propagation de leurs effets , c'est-à-dire , sans un certain nombre de transformations socio-politiques probablement assez radicales et sans qu'une autorité planificatrice n'organise , chaînon par chaînon , la propagation de leurs effets d'industrialisation puisqu'on ne peut jamais supposer que cette propagation se réalisera spontanément " (2) .

(suite de la note (2) , p. précéd.)
vilégié du développement dans le démarrage des sociétés agraires vers la société industrielle " (Rogério Martins , Discours au Congrès de l' " International Federation of Coton and Allied Textile Industries " , Porto , I969 , in R. Martins , Caminho de Pais Novo , op.cit. , p.35) . La création d'industries proposée par R. Martins est loin de se limiter au textile (cette industrie n'occupe même pas une place centrale dans son discours), mais sa conception du rôle de cette industrie est bien révélatrice de la fragilité théorique de ce discours .

(I) - Destanne de Bernis , art. cit.

(2) - Destanne de Bernis , art. cit.

L'alternative à l' " autarcie " pratiquée au Portugal dès la fin des années 20 n'est donc pas forcément l'extraversion pure et simple de l'économie (I) mais , si l'on raisonne en termes de développement , elle ne peut être qu'une politique qui ne s'identifie totalement avec aucune des précédentes tout en ayant des éléments de chacune . Une telle politique ne peut toutefois viser à faire un " compromis " entre l'autarcie et l' extraversion , mais elle doit être théoriquement distincte de chacune de ces deux dernières .

On voit bien qu'une politique de développement assurant l'autonomie nationale et l'intégration interne de l'économie (2) ne peut pas se situer dans le cadre de l'avantage comparatif ou , si l'on veut raisonner dans les termes de cette théorie , on doit démontrer que la spécialisation dans ce cadre est compatible avec le développement (3) . Il ne s'agit pas de créer un faux dilemme en faisant l'option pour l'un ou pour l'autre , mais de concevoir la spécialisation comme un moyen de réaliser

---

(I) - Pour J. da Silva Lopes , en fait , la croissance non équilibrée , mais dans le contexte de l'avantage comparatif, serait la seule issue possible ; l' " import-substitution " et le " développement équilibré " ne seraient , à ses yeux , qu'une " autarcie approximative " (cf. José da Silva Lopes , Aspectos recentes da cooperaçâo comercial à escala de toda a Europa ,A.I.P. I960 , p.69 .

(2) - Ces deux aspects d'une politique de développement sont également présents dans le " modèle de développement autonome et autocentré " proposé par S. Amin (cf. Samir Amin , Le modèle théorique d'accumulation et de développement dans le monde contemporain . La problématique de transition , Tiers Monde , N°52, octobre - décembre , I972) .

(3) - Comme l'écrit M.Byé , " il faut (...) prouver que de l' " avantage court " (sic)constaté en to découle nécessairement un " avantage long "(sic) à constater en tI : ce qui implique une optique dynamique " (Maurice Byé , Relations Economiques Internationales , 3ème édition , Dalloz , Paris , I97I , p.I9I).

le développement et il reste à prouver qu'une conception de ce type peut s'inscrire dans la logique de l'avantage comparatif tel que l'adoptent les responsables portugais de la politique économique .

Ici encore , au niveau de la spécialisation , on ne saurait trouver la solution sans imagination et sans planification . Le développement se présente ici comme un véritable défi à la capacité de concevoir l'avenir et de l'articuler au présent . Comme l'écrit Destanne de Bernis , " la spécialisation doit être un compromis entre ce qui est , dès maintenant , le plus favorable à l'ensemble et ce qui est nécessaire au développement rapide de chaque peuple"(I) . Une telle spécialisation ne peut être définie que par une politique commerciale qui se trouve articulée et subordonnée à la politique interne de développement (2) . La " collection " d'industries que préconise la politique commerciale portugaise ne semble pouvoir conduire qu' à un " sous-développement industrialisé "(3) .

En fait , encore ici , en faisant l'extraversion de son économie en vue de la création de conditions à l'expansion de l'industrie , le Portugal n'a fait que suivre le même mouvement et la même logique que la généralité des pays sous-développés à la recherche de l'industrie sans rupture avec le système de rapports asymétriques qui caractérise le marché mondial capitaliste (4) .

(I) - Destanne de Bernis ,"Les industries industrialisantes et l'intégration économique régionale " , Economie Appliquée , N°I, I.S.E.A. , I968 .

(2) - Cf. Mário Murteira , Desenvolvimento económico e comércio internacional , Moraes Editores , Lisboa , I978, pp.II9-I27 .

(3) - Cf. Luiz C. Bresser Pereira , " Le sous-développement industrialisé ", Tiers Monde , N°68 , Octobre-Décembre , I976 . Cet auteur attribue l'expression en cause à Celso Furtado .

(4) - La déclaration suivante souscrite par les représentants des pays sous-développés réunis à Athènes en I967 sous l'égide de l' ONUDI , est bien révélatrice des illusions nourries à cette époque par les pays qui veulent se développer par l'industrialisation dans le cadre de l'avantage comparatif : " s'il est un point sur lequel l'accord a pu se faire au Colloque interna-

(v. suite , p. suivante)

c) - Une croissance économique contre la satisfaction des besoins populaires.

Un dernier point reste à aborder (last but not least) pour la caractérisation générique de la politique économique décrite à la lumière de la notion de développement et bien que l'aspect en question de cette politique n'ait pas pu être approfondi dans notre analyse . Il est utile de noter à ce propos que la question du salaire et du niveau de vie , quand on passe des déclarations solennelles au détail de la politique économique , est complètement perdue de vue , raison pour laquelle elle a été absente de notre description de cette politique . Cette absence constitue naturellement un indice du manque de volonté et d'intention du responsable de la politique économique de modifier la situation existante à l'égard de la satisfaction des besoins et notamment des besoins dont la satisfaction ne peut provenir que des rémunérations du travail , i.e. , les besoins populaires .

En fait , la seule manière dont la " variable " salaire est prise en compte dans le cadre de la politique économique en question est bien révélatrice du caractère " technocratique" de cette politique et (s'il ne s'agit pas de la même chose) de l'étroitesse de vues de ses responsables . Tout ne saurait certainement pas être expliqué par les " options de classe " , même si l'action " inconsciente " des " technocrates " revêt souvent un caractère anti-populaire et s'il est parfois difficile de trouver la frontière entre ce qui est " conscient " et ce

---

(suite de la note (4) , p. précéd.)
tional , c'est sur le fait que la plupart des pays en voie de développement auraient intérêt à renoncer à une structure de développement industriel orienté vers l'intérieur pour adopter une structure orientée vers l'extérieur " (ONUDI , Questions générales de politique industrielle ,I97I, p.I5). Il est important de noter que les échecs systématiques de l'application de cette doctrine ont fait changer d'avis ces pays et la vision " commune " adoptée depuis la 2ème Conférence de l'ONUDI tenue à Lima en I975 est profondément différente de la première (cf. Déclaration de Lima , Mars , I975 , notamment le Plan d'action).

qui est " inconscient " .

A notre avis on s'est beaucoup trompé sur les véritables intentions de ces " technocrates " quand ils parlent de la nécessité d'augmenter les salaires et à l'origine de cette erreur d'interprétation se trouve sans doute une assimilation superficielle de leur doctrine . Prenons pour"modèle " les propositions de R. Martins (I) et voyons quels sont les fondements de cette augmentation des salaires . la nécessité de l'augmentation des salaires est affirmée par lui à plusieurs reprises ainsi que celle de créer des associations de consommateurs ; les raisons de cette " nécessité " se réduisent toutefois à une seule : il ne s'agit ni de raisons " humanitaires " ni de la perspective de l'élargissement du marché ; il s'agit uniquement d' encourager les entrepreneurs à augmenter la productivité en vue de devenir plus compétitifs sur le marché extérieur (2) . En ce sens , R. Martins admet même que les salaires augmentent plus vite que la productivité pour pouvoir produire l'effet maximum (3) .

Indépendamment de savoir jusqu'à quel point une augmentation de ce dernier type serait compatible avec les effets derniers recherchés (la compétitivité) et ne provoquerait pas des effets " pervers " en dissuadant les entrepreneurs d'investir au lieu de les stimuler (4), ce qu'il importe de retenir

---

(I) - R.Martins est généralement considéré comme le plus représentatif de ces " technocrates ". Cette terminologie est certainement vague et elle ne saurait avoir un sens tout au plus qu' indicatif. Si nous la reprenons c'est parce qu'on l'a largement employée au Portugal, le plus souvent sans la dépasser au plan théorique. Pour nous , elle est donc complètement neutre, mais on peut noter, par curiosité, qu'au Portugal le terme " technocrate " prend parfois un sens péjoratif et d'autres fois un sens complètement inverse au point que certains revendiquent un esprit , ou un comportement , " technocratique " .

(2) - Cf.Rogério Martins, Caminho de pais novo,op.cit., pp. I8 et 27 .

(3) - Cf. Rogério Martins , op.cit. , p.99 .

(4) - Sur la discussion des fondements et des effets d'une politique des salaires de ce type , cf. Mário Murteira , Politica

(v. suite , p. suivante)

c'est que l'univers théorique d'une telle politique des salaires se réduit au binôme salaires-productivité au niveau micro-économique et ignore la perspective d'ensemble , économique et sociale , qui doit présider à une politique de développement .

Dans une optique de développement , en fait , tout d' abord , les objectifs et les moyens s'inversent : l'objectif ultime est la satisfaction des besoins (objectif qui n'apparaît pratiquement pas dans le " modèle " précédent) , l'élargissement du marché intérieur constitue à la fois le moyen et le résultat de la réalisation du premier objectif , tandis que l'augmentation de la productivité devient une condition de la possibilité de satisfaire une plus grande quantité de besoins exprimés sur le marché . Dans cette perspective , la redistribution du revenu apparaît à la fois comme une nécessité économique et sociale (I) et , en ce sens , comme un élément fondamental du développement .

Si l'on considère qu'au Portugal la part du " facteur" travail dans le revenu national est , en I965 , d'uniquement 55% environ , que les salaires ont tendance à augmenter moins vite au cours des années 60 que la productivité et que ces augmentations de salaires sont dues essentiellement à la raréfaction relative de la main-d'oeuvre consécutive au grossissement du flux émigratoire (2) , on s'aperçoit que , non seulement une politique de redistribution en vue du développement se révèle nécessaire (3) , mais la politique économique adoptée est tout

---

(suite de la note (4) , p. précéd.)
nacional de salários e produtividade , Análise Social, N°38 , I973 .

(I) - Comme l'écrit A. de Sousa , " ... une politique des revenus adéquate n'est pas seulement un impératif social ; elle constitue aussi une condition technique du développement " (Alfredo de Sousa, O desenvolvimento econômico e social português ; reflexão critica , in O desenvolvimento em Portugal , Anthologie organisée par A.Sedas Nunes , GIS , Lisboa,I97I , p.85 .

(2) - Cf. Alfredo de Sousa , art. cit. , en part. p.77 .

(3) - F. Pereira de Moura présente en I973 cette redistribution comme l'une des conditions nécessaires à un " développement démocratique " (cf. F. Pereira de Moura, Caminhos do desenvolvimento português , 3° Congresso da Oposição Democrática , Aveiro,

(v. suite , p. suivante)

à fait le contraire d'une politique de ce dernier type .

Ici encore , au niveau de la répartition du revenu , la structure existante au Portugal et la politique adoptée semblent se rapprocher davantage de celles des pays sous-développés que de celles des pays développés . Dans le cas portugais , comme dans celui de ces pays , la distorsion de la croissance en faveur des activités exportatrices et l'obtention de taux élevés de croissance semblent indiquer qu'il n'y a aucun rapport spontané et nécessaire entre augmentation du P.I.B et accroissement de la satisfaction des besoins populaires (I) . La satisfaction de ces besoins ne peut être assurée qu'à travers la mise en oeuvre d'une politique spécifique à partir de laquelle serait formulée l'ensemble de la politique de développement (2) .

(suite de la note (3) , p. précéd.)
I973 , Teses , Desenvolvimento económico e social , Seara Nova, Lisboa , I974 , p.II2) .

(I) - Comme l'écrit F. Lisk en dressant le bilan des stratégies assises sur la croissance du P.N.B. , " ...il est fallacieux de prétendre qu'une progression rapide du PNB entraîne automatiquement une élévation du niveau de vie . Les événements de ces dix dernières années ont montré que les effets de " rejaillissement" (sic) avaient été surestimés " (Franklyn Lisk , Les stratégies traditionnelles du développement et la satisfaction des besoins essentiels ; une révision des objectifs et des moyens , Revue Internationale du Travail , N°2 , Mars-Avril , I977 , p.I89) .

(2) - C'est dans ce sens que semblent aller les propositions actuelles du B.I.T. , en partant de la notion de " besoins essentiels " (cf. F.Lisk , art. cit.) .

CONCLUSION GENERALE

Notre analyse ne peut pas permettre de tirer des conclusions globales et définitives sur la non identification spécifique entre le modèle d'accumulation capitaliste au Portugal et celui des pays qui ont suivi la voie conventionnelle ("classique ") du développement du capitalisme , dans la mesure où elle est triplement limitée dans son champ d'observation : elle se borne à l'examen de l'action exercée par l'Etat sur la vie économique et n'aborde pas de plus près la structure économique et les rapports de production (I) ; elle recouvre uniquement une partie et un type particulier des formes de l'intervention de l'Etat (la politique économique) , laissant de côté d'autres domaines de manifestation de cette intervention ; elle se limite , enfin , à une partie de la politique économique et à une voie d'approche qui ne fait intervenir qu'une partie limitée des agents économiques et des groupes et classes sociaux . Elle n'aborde pas notamment (sauf de manière accessoire) les rapports entre capitalistes et travailleurs implicites à la politique économique .

Toutefois , d'une part , tout ce que cette analyse permet de conclure va dans le sens de marquer la spécificité du modèle d'accumulation capitaliste mis en place au Portugal par la dictature (ce qui constitue au moins une suggestion à la poursuite de la recherche dans cette direction) , d'autre part, elle fournit elle-même des éléments qui nous semblent pouvoir être décisifs pour l'établissement et la caractérisation de cette spécificité , aussi bien en ce qui concerne son côté négatif

---

(I) - Notons que la théorie même du CME , par rapport à laquelle nous avons situé le cas portugais , semble négliger les transformations opérées au sein des rapports de production et de la structure économique au profit de l'analyse du nouveau rôle de l' Etat .

que son côté positif . La confirmation de l'importance de ces éléments ne pouvant cependant être faite qu'à travers d'autres analyses qui abordent notamment les points laissés ici de côté et mentionnés dans le paragraphe précédent , nous estimons que les résultats de notre recherche doivent être utilisés au moins autant comme des hypothèses pour des recherches futures que comme des conclusions définitives sur l'objet de cette analyse et , d'une manière plus générale , sur le fonctionnement du capitalisme au Portugal .

Tout d'abord , on peut dire que la période de la dictature connaît , non pas une , mais trois stratégies différentes et contradictoires de l'Etat et , en ce sens , trois modèles d' accumulation distincts en puissance . Ce point constitue déjà , à nos yeux , un indice clair de la spécificité du rôle de l'Etat au Portugal dans la mesure où une pareille variété ne semble pas avoir existé dans les pays capitalistes avancés d'après les analyses courantes . Si l'on prend notamment la théorie du CME , et sans vouloir lui faire dire que dans ces derniers pays l'accumulation n'a pas de contradictions (ce qui serait le contraire de ce que cette théorie affirme) , on s'aperçoit , en effet , que cette théorie parle d'une stratégie centrale unique de l'Etat , correspondant à un modèle d'accumulation bien déterminé et ne connaissant pas d'alternative globale à l'intérieur des forces capitalistes .

La première conclusion globale que l'on peut tirer , c'est ainsi que la réalité portugaise est trop complexe et l'ensemble de ses forces capitalistes susceptibles de prendre le commandement de l'Etat et des mécanismes de l'accumulation trop hétérogène pour que l'on puisse parler schématiquement du capitalisme portugais en nous limitant à reprendre mécaniquement les concepts produits ailleurs et correspondant à un soi-disant modèle universel . Il importe de souligner que l'action de l'Etat portugais sous la dictature présente réellement une diversité et une complexité qui sont tout à fait aux antipodes de la conception courante qui tend à réduire cette action à un modèle simple et uniforme correspondant à une évolution linéaire du capitalisme .

Cette diversité de l'action de l'Etat au Portugal ne doit pas , toutefois , nous empêcher de distinguer les aspects prédominants et permanents de cette action des aspects accessoires et transitoires . C'est-à-dire , en d'autres termes , elle ne doit pas nous cacher la hiérarchie réellement existante entre les trois stratégies mentionnées . Nous estimons que l'un des principaux résultats de notre analyse est précisément d'avoir montré qu'il existe bien une stratégie de base , permanente , selon laquelle a été bâti l'édifice de la politique économique au cours des années 30 et par rapport à laquelle les stratégies suivantes vont se situer . Il s'agit de la stratégie de l'alliance agraire-industrielle , laquelle constitue ainsi la référence déterminante pour l'appréhension du rôle global de l'Etat dans la période de la dictature .

Cette stratégie constituant la base de la compréhension théorique du rôle de l'Etat portugais , c'est aussi par rapport à elle que l'on peut obtenir les résultats les plus importants dans une comparaison internationale . Les chapitres I, II et III , à travers lesquels cette stratégie a été présentée , nous semblent fournir des éléments qui permettent d'établir sans aucune ambiguïté que la politique économique qui correspond à cette stratégie de l'Etat s'éloigne très fortement de la politique économique des autres dictatures européennes prises habituellement pour terme de comparaison (Allemagne et Italie) et , d'une manière plus générale , de la politique économique correspondant au CME . La différence entre ces politiques nous semble être suffisamment importante pour que l'on puisse dire que l'Etat joue un rôle spécifique au Portugal et que les ressemblances qui restent ne sauraient suffire pour fonder une explication du cas portugais .

En réalité , la principale difficulté de la compréhension du rôle de l'Etat au Portugal et du modèle d'accumulation mis en place par la dictature réside dans le fait que ce modèle contrarie à la fois la production des deux phénomènes les plus caractéristiques de l'accumulation capitaliste tout en étant leur contemporain : le développement et le sous-développement . L'alliance agraire-industrielle portugaise met en place un pro-

cessus d'accumulation capitaliste propre et produit des résultats spécifiques . Le modèle d'accumulation qui lui correspond incorpore des éléments caractéristiques du développement et du sous-développement et aussi des éléments qui ne s'identifient à aucun de ces deux phénomènes . C'est cette combinaison complexe et spécifique et la synthèse originale qui en résulte qui donneront en définitive au capitalisme portugais un caractère propre et qui assigneront à l'Etat des tâches particulières . Ce capitalisme et cet Etat ne manifestent aucun retard (il faudrait montrer où l'on a connu ailleurs une situation de ce type) , mais ils constituent réellement des cas spécifiques à l'intérieur de l'évolution générale du capitalisme .

La spécificité de ce modèle d'accumulation peut nous permettre d'aborder la réalité portugaise en partant (nous sommes toujours obligés d'avoir un point de départ) des concepts utilisés pour le capitalisme développé (ils sont les plus abondants et les plus élaborés) ou pour le sous-développement (une fois que les concepts correspondant à ce phénomène viennent enrichir notre patrimoine de connaissances) , mais elle nous interdit d'appliquer ces concepts mécaniquement et nous oblige à un effort de créativité qui est indispensable à la connaissance objective . Dans la mesure toutefois où les concepts nouveaux et réellement opérants ne peuvent se construire et s'affiner que lentement , au rythme propre au mûrissement des idées nouvelles, et dans la mesure où nous avons été obligés de partir pratiquement à zéro pour la caractérisation de ce modèle d'accumulation, les concepts produits dans le cadre de ce travail pêchent à la fois par excès et par défaut . Par excès , car , en tant que catégories théoriques ayant un caractère plus ou moins définitif , ils n'ont pas encore un temps de vie suffisant pour se trouver confirmés . Par défaut , dans la mesure où nous avons réduit délibérément l'énoncé de concepts nouveaux et cherché plutôt à faire une construction analytique en nous servant assez souvent de notions descriptives . Le nombre des concepts produits reste donc , à nos yeux , très en deçà de la trame de l'analyse .

La deuxième stratégie de l'Etat , analysée au chapitre IV , caractérise assez bien une époque (les années 50) ,

bien que partiellement , et un type de capitalisme (celui qui correspond au " modèle " présenté par la théorie du CME) , mais elle a eu une durée limitée et un impact réduit . Sa mise en oeuvre s'est soldée par un fiasco quasi total . De tous les éléments de cette stratégie , seules les industries de base (en nombre assez réduit , par ailleurs) viennent élargir la structure industrielle existante . La capacité révélée par ces industries de transformation globale de la structure économique va être pratiquement nulle dans la mesure où , outre les faiblesses théoriques de la stratégie en question , le secteur industriel et le secteur agricole vont demeurer globalement bloqués à cause de la politique économique traditionnelle et de l'échec des politiques qui devraient transformer structurellement ces secteurs dans le cadre de la stratégie en question .

Cette stratégie a ainsi une importance historique assez réduite , mais elle garde une importance théorique très grande : elle nous permet de comprendre ce que l'économie portugaise n'était pas , elle nous indique ce qu'elle aurait pu être pour se rapprocher réellement du capitalisme conventionnel et elle nous permet de confirmer la nature de la stratégie qui la précède,à laquelle elle va s'opposer et qui va lui résister . Elle donne ainsi une contribution qui nous semble importante à la connaissance empirique et à la compréhension théorique de l' économie portugaise sous la dictature et , en particulier , du rôle de l'Etat .

Quant à la troisième stratégie,analysée au chapitre V , elle présente des différences très profondes par rapport aux deux premières , non seulement dans ses fondements , dans sa forme , dans son contenu et dans ses effets immédiats , mais aussi dans son rapport avec son temps et dans ses perspectives futures . Contrairement aux deux premières , lesquelles s'identifiaient avec l'idée d'un capitalisme national et garantissaient, chacune à sa manière , l'autonomie de l'accumulation et , par extension , l'indépendance (possible) aux plans politique et culturel , la troisième stratégie repose dans ses fondements sur la division internationale du travail et se traduit par l'extraversion totale des structures productives . Bien qu'elles restent toutes les trois , non seulement des stratégies de classe ,

mais des stratégies correspondant à des groupes ou fractions particulières à l'intérieur de la classe dominante , tandis que les deux premières exprimaient des préférences nationales (qui s'opposent aux préférences nationales des autres capitalismes), la dernière est une stratégie qui s'inscrit dans le cadre des préférences nationales des autres économies et qui configure un capitalisme dépendant .

On va assister dans le cadre de cette stratégie à un phénomène tout à fait nouveau et irréversible , ayant un impact décisif sur l'évolution de l'économie portugaise , quel que soit le temps que la stratégie de base traditionnelle (celle de l' alliance agraire-industrielle) puisse résister à son développement : le passage d'une accumulation ayant sa base dans le marché intérieur et sa régulation à l'intérieur de l'économie , à une accumulation qui n'a plus de base propre et qui ne connaît plus de régulation endogène . On va avoir une dénationalisation et une aliénation du pouvoir de décision et , par ce biais , on va perdre la maîtrise de l'avenir collectif . Paradoxalement , c'est au moment où l'on prétend avoir retrouvé l'Europe , que l'économie portugaise commence à s'éloigner le plus décisivement de ce qui caractérise traditionnellement l'Europe et à se rapprocher des pays qui gravitent sur l'orbite des économies développées de ce continent . Le Portugal s'éloigne de plus en plus de l'univers du capitalisme développé (où il avait une place particulière) et s'intègre dans celui des pays sous-développés les plus " avancés " . La différence peut sembler de moindre importance , mais elle est réellement profonde .

On peut dire qu'une situation de ce type se trouve en quelque sorte inscrite dans le cadre même de l'alliance agraire--industrielle comme un résultat possible du modèle d'accumulation qui correspond à cette alliance , dans la mesure où ce modèle implique et se traduit par la stagnation des forces productives et le blocage des structures économiques et sociales et ne peut garder son autonomie que grâce , d'une part , à la rigidité et à la cohésion politiques et idéologiques du régime qui sert de support à cette alliance et à ce modèle , d'autre part , au contexte international qui est particulièrement favorable jusqu'aux années 50 à la mise en place de stratégies nationalistes sans incidences majeures au niveau international . Toute-

fois , l'extraversion économique qui correspond à la troisième stratégie n'est qu'une forme de modernisation parmi d'autres possibles et elle n'est guère inévitable ou nécessaire . Elle correspond aux intérêts propres d'une fraction réduite de la classe dominante et , à fortiori , d'une partie limitée de la société . L'extraversion va , d'ailleurs , constituer une fausse solution de modernisation dans la mesure où elle va faire asseoir l'accumulation et la croissance sur la dynamique extérieure et laisse pratiquement intacts les facteurs structurels du blocage traditionnel de l'économie portugaise , lesquels se situent au niveau du marché intérieur . En ce sens , on peut dire qu'elle fonctionne comme une sorte de fuite en avant .

L'intégration au marché européen (A.E.L.E. et C.E.E.) qui sert de support immédiat à la mise en place de cette stratégie est présentée comme la seule forme de réalisation des objectifs sociaux que l'on estime correspondre à des aspirations collectives . Cependant aucune garantie théorique n'existe , non seulement de la correspondance entre la conception en cause des aspirations collectives et les besoins populaires réels , mais aussi entre les moyens utilisés et les objectifs sociaux énoncés . Au contraire , il y a un abîme entre le modèle d'accumulation qui correspond à l'extraversion des structures productives et la satisfaction des besoins humains qui correspondent aux objectifs sociaux invoqués . La conception purement mercantiliste de l'accumulation et de la croissance qui imprègne la stratégie en question ne peut garantir en fait que le progrès d'un groupe social particulier .

Il reste à prouver que les contradictions existantes entre cette stratégie et celle de l'alliance agraire-industrielle concernent les inégalités sociales en tant que telles inhérentes à cette dernière stratégie . En particulier , la manière dont le niveau des salaires est envisagé dans le cadre de la troisième stratégie , permet de penser que les augmentations salariales pourraient être un coût à payer par cette stratégie pour garantir son épanouissement , mais qu'elles ne sont pas un élément nécessaire au fonctionnement du modèle d'accumulation qui lui correspond . Au contraire , la compétitivité internatio-

nale qui sert de référence au fonctionnement de ce modèle semble passer très largement par l'existence de salaires bas .

Il reste également à prouver que l'extraversion soit le moyen approprié pour le"rattrapage " structurel dont parlent avec insistance les responsables de la politique économique ou qu'elle soit simplement compatible avec le rapprochement des structures économiques et des niveaux de vie entre le Portugal et les pays européens avancés . Seule une vision profondément déformée de l'histoire économique de ces derniers pays ou une conception naïve et purement volontariste du développement économique (pour ne pas dire surréaliste) pourrait amener à penser qu'en se limitant à produire ce que les autres (plus puissants que nous , par ailleurs) nous demandent de produire ou sont dans la disposition de nous acheter et en renonçant à produire ce que nous avons besoin de consommer , on peut se doter d'un appareil productif avancé et complet et qu'on peut augmenter le niveau de satisfaction des besoins collectifs .

La troisième stratégie , à l'instar de la première , constitue ainsi , une nouvelle fois , une réponse capitaliste spécifique , à l'intérieur de l'Europe , à l'impasse créée par le développement même du capitalisme . Spécifique dans son point de départ et dans son contexte (ce que l'on oublie le plus souvent) , spécifique aussi dans ses fondements , dans sa forme , dans son contenu et dans ses effets . Comme la première , elle donne un sens particulier aux phénomènes " universels " du capitalisme que l'on trouve en son sein (exportation , intégration extérieure , interventionnisme de l'Etat , concentration industrielle et financière , crise ...) , nous empêchant ainsi de faire une transposition pure et simple des derniers concepts produits dans le cadre du capitalisme développé , et nous obligeant à poursuivre l'effort de créativité .

Enfin , un dernier point mérite d'être souligné spécialement dans les résultats de notre analyse . L' Etat se voit assigner des fonctions spécifiques dans le cadre de chacune de

ces trois stratégies , mais son intervention sur la vie économique se révèle toujours essentielle . Dans le cadre de la première stratégie , comme l'organisateur et le support de l'alliance agraire - industrielle . Dans le cadre de la deuxième , comme le moteur du processus de modernisation et comme le détenteur de la contrainte à la restructuration . Dans le cadre de la troisième stratégie , comme l'appui indispensable à la mise en oeuvre de l'accumulation extravertie . Le fait que la présence de l'Etat et son intervention systématique et stratégique sur la vie économique soient ainsi devenues des données mêmes du système économique constitue , à nos yeux , la preuve décisive du fait que le capitalisme portugais ne manifeste aucun retard sur les autres , mais que sa structure , son fonctionnement et ses effets sociaux sont en définitive spécifiques. Si l'on veut comprendre réellement l'économie portugaise contemporaine , il nous semble absolument indispensable de partir de l'hypothèse que cette économie est aussi contemporaine que n'importe quelle autre et que ses problèmes actuels appartiennent à la fin du XXème siècle et non pas au siècle dernier . La solution à ces problèmes ne saurait être trouvée en dehors du cadre logique correspondant à la spécificité de la réalité à laquelle ils correspondent .

BIBLIOGRAPHIE

I. Bibliographie concernant le Portugal (§).

- ALMEIDA ,Carlos et BARRETO , Antônio , Capitalismo e emigração em Portugal , 2ème édition , Prelo , Lisboa , I974 .
- ALMEIDA ,Pinto de , A indústria portuguesa e o condicionalismo institucional , Seara Nova , Lisboa , I96I .
- ALVES , A. MONTEIRO et SILVA, F. Gomes da , A contribuição do sector agrícola para o desenvolvimento econômico em Portugal , Fundação Calouste Gulbenkian , Centro de Estudos de Economia Agrária , Lisboa , I965 .
- AMARAL , Ferreira do , Ideias e factos na actividade industrial portuguesa , Estádios Cor , Lisboa , I972 .
- AMARAL ,Ferreira do,A industrialização em Portugal , Lisboa , I966 .
- AMARAL , Ferreira do , Política industrial , Lisboa , I970 , (Edition de l'auteur) .
- AMEAL , João , Conceito da Europa , in Colóquio sobre a Europa , Estudos de Ciências Políticas e Sociais , Nº 88, Lisboa , I973 .
- ANDERSON , Perry , Portugal e o fim do ultracolonialismo , Editora Civilização Brasileira , Rio de Janeiro , I966 .
- ANDRADE ,Mário de et OLIVIER , Marc , A guerra em Angola , Seara Nova , Lisboa , I974 .
- ANDRE , J.L. da Costa , Concentração industrial , Análise Econômica , NºIO , avril I960 .
- ANDRE , J.L. da Costa , Considerações sobre a qualidade dos projectos industriais , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias, A.I.P. , Lisboa , I960 .

(§) - Certains des travaux cités dans cette partie de la bibliographie ont un caractère à la fois théorique et appliqué à la réalité portugaise. Notre recherche portant sur une réalité concrète , nous avons privilégié leur côté concret .

- ANDRE , J.L. da Costa , Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre , Gabinete de Investigações Económicas (ISCEF) , Lisboa , 1960 .
- ANIDO , Nayade et FREIRE, Rubens , L'émigration portugaise : présent et avenir , PUF , Paris , 1978 .
- 30 ANOS DE ESTADO NOVO , Lisboa , 1957 (présentation de F. Matos Gomes).
- ATHAYDE ,José Pereira , Filosofia da viabilidade , Colóquio de Politica Industrial , A.I.P. , Lisboa , 1970 .
- AZEVEDO ,J. Cândido de , O equilíbrio do orçamento e o " milagre financeiro " de Salazar , História , Nº6 , avril, 1979 .
- AZEVEDO ,J. Cândido de , Portugal , Europa face ao mercado comum , Livraria Bertrand , Lisboa , 1978 .
- AZEVEDO ,J. Lúcio de , Epocas de Portugal económico (esboços de história) , 3ème édition , Livraria Clássica Editora , Lisboa , 1973 .
- BALANÇO DA COLONIZAÇAO PORTUGUESA , Iniciativas Editoriais , Lisboa , 1975 (Anthologie) .
- BANCO DE FOMENTO NACIONAL , Investimentos em Portugal , Lisboa , 1972 .
- BARBOSA ,Daniel , Novos rumos da politica económica , Lisboa , 1966 (conférence) .
- BARRETO ,António , O capitalismo português I : o estádio fascista do desenvolvimento do capitalismo em Portugal , Polémica , NºI , novembre , 1970 .
- BARRETO ,António , O capitalismo português II : colonialismo e imperialismo , Polémica , Nº2 , juillet , 1971 .
- BARRETO ,António , O capitalismo português III : O Estado e o desenvolvimento , Polémica , Nº4 , 1973 (reproduit in Polémica Socialista , Iniciativas Editoriais , Lisboa , 1975) .
- BARRETO ,António , Independência para o socialismo , Iniciativas Editoriais , Lisboa , 1975 .
- CABRAL , Francisco Sarsfield , Uma perspectiva sobre Portugal, Moraes Editores , Lisboa , 1973 .

- CABRAL , Manuel Villaverde , O desenvolvimento do capitalismo em Portugal no séc. XIX , A Regra do Jogo , Porto , I976 .
- CABRAL , Manuel Villaverde , Materiais para a história da questão agrária em Portugal , Editorial Inova , Porto , I974 .
- CABRAL , Manuel Villaverde , Portugal na alvorada do séc. XX , A Regra do Jogo , Lisboa , I979 .
- CABRAL , Manuel Villaverde , Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal ; ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes , Análise Social , Nº48 , I976.
- CADILHE ,Miguel , O arranque da inflação portuguesa , Porto , I974 .
- CAETANO ,Marcello , A depreciação da moeda depois da guerra , Coimbra Editora , Coimbra , I93I .
- CAETANO ,Marcello , Minhas memórias de Salazar , Editorial Verbo , Lisboa , I977 .
- CALDAS , Eugénio de Castro , Aspectos da resistência ao desenvolvimento na agricultura , Análise Social , Nos 7-8, Lisboa , I964 .
- CALDAS , Eugénio de Castro , Industrialização e agricultura , in II Congresso dos Economistas Portugueses , INE , Centro de Estudos Económicos , Lisboa , I957 .
- CAMPINOS,Jorge , A Ditadura militar , I926/I933 , Publicações Dom Quixote , Lisboa , I975 .
- CAMPINOS,Jorge , O presidencialismo do Estado Novo , Perspectivas e Realidades , Lisboa , I978 .
- CANOTILHO , Joaquim Gomes , Estado Social , in Sobre o capitalismo português , Atlântida Editora , Coimbra , I97I (Anthologie) .
- CARVALHO,H. Martins , Europa e não Europa , in Colóquio sobre a Europa , Estudos de Ciências Politicas e Sociais , Nº88 , Lisboa , I973 .
- CARVALHO,Joaquim Barradas de , O obscurantismo Salazarista , Seara Nova , Lisboa , I974 .
- CASTRO , Armando , Desenvolvimento económico ou estagnação ? Publicações Dom Quixote , Lisboa , I970 .

- CASTRO , Armando , A dominação inglesa em Portugal , Afrontamento , Porto , I972 .
- CASTRO , Armando , A economia portuguesa do séc. XX , (I900/ I925) , Edições 70 , Lisboa , I975 .
- CASTRO , Armando , Estudos de história socio-económica de Portugal , Editorial Inova , Porto , I972 .
- CASTRO , Armando , A revolução industrial em Portugal no séc. XIX , 3ème édition , Limiar , Porto , I976 .
- CASTRO , Armando , O sistema colonial português em Africa (meados do séc. XX) , Editorial Caminho , Lisboa , I978 .
- CASTRO , Armando et al. , Sobre o capitalismo português , Atlândida Editora , Coimbra , I97I .
- CEP , (Centro de Estudos de Planeamento) , Análise da evolução da indústria segundo os índices de produção industrial , I968/75 , Lisboa , I976 .
- CEP , (Centro de Estudos de Planeamento) , Séries cronológicas básicas da análise da conjuntura económica portuguesa , Lisboa , I973 .
- CEP , (Centro de Estudos de Planeamento) , Séries cronológicas básicas - Comércio externo (I965 - I974) , Lisboa , I975 .
- CEP , (Centro de Estudos de Planeamento) , A transmissão dos impulsos conjunturais à economia portuguesa , I968 - I975 , vol. II , Lisboa , (non daté) .
- CODIGO DA CONTRIBUIÇAO PREDIAL E DO IMPOSTO SOBRE A INDUSTRIA AGRICOLA , Imprensa Nacional , Lisboa , I969 .
- CODIGO DO IMPOSTO DE CAPITAIS , Imprensa Nacional , Lisboa , I976 .
- CODIGO DO IMPOSTO COMPLEMENTAR , Imprensa Nacional , Lisboa , I963 .
- CODIGO DO IMPOSTO PROFISSIONAL , Imprensa Nacional , Lisboa , I975 .
- COLOQUIO AO SERVIÇO DA EXPORTACAO , 4 vol. , (Fundo de Fomento de Exportação) , Lisboa , I969 .

- COLOQUIO DA EXPORTAÇAO (Associaçâo Industrial Portuguesa) , Lisboa , I965 (de nombreux documents individuels) .
- COLOQUIO DE POLITICA INDUSTRIAL (Associaçâo Industrial Portuguesa) , Lisboa , I970 (de nombreux documents individuels) .
- COLOQUIO SOBRE A EUROPA (I969) , (Junta Nacional de Investigaçâo do Ultramar , Centro de Estudos Politicos e sociais - ISCSPU) , Estudos de Ciências Politicas e Sociais , Nº88 , Lisboa , I973 .
- COLOQUIO SOBRE A POSIÇAO DE PORTUGAL PERANTE A COOPERAÇAO DAS ECONOMIAS EUROPEIAS (Associaçâo Industrial Portuguesa) , Lisboa , I960 (de nombreux documents individuels) .
- II CONGRESSO DA INDUSTRIA PORTUGUESA - II CONGRESSO DOS ECONOMISTAS PORTUGUESES : Discursos , Conclusões e Estudo sobre a indústria portuguesa , 8 volumes , Lisboa , I957 .
- III CONGRESSO DA OPOSIÇAO DEMOCRATICA (Aveiro , I973) : Teses , Desenvolvimento econômico e social , Seara Nova , Lisboa , I974 .
- CONSTITUIÇAO POLITICA DA REPUBLICA PORTUGUESA ,(I933) , Livraria e Papelaria J. Reis e Silvas , Lda , Porto , I935
- CORREIA ,José de Araújo , Estudos de economia aplicada : o problema econômico nacional , 2ème édition , Imprensa Nacional , Lisboa , I950 .
- CORREIA ,José de Araújo , Portugal econômico e financeiro , 2 vol. , Imprensa Nacional , Lisboa , I938 .
- COSTA , Ramiro da , O desenvolvimento do capitalismo em Portugal , Assírio e Alvim , Lisboa , I975 .
- CRAVINHO,João , A estrutura industrial portuguesa à luz das comparações internacionais , Separata da Revista " Planeamento e integraçâo econômica " , Lisboa , I967 .
- CRAVINHO,João , Fundamentaçâo das decisões de planeamento em Portugal , in NUNES , A. Sedas , O desenvolvimento em Portugal : aspectos sociais e institucionais , GIS , Lisboa , I97I (Anthologie) .

- CRUZEIRO ,João , A análise interindustrial e a politica económica , INII , Lisboa , I962 .
- CRUZEIRO ,João , A dimensão dos estabelecimentos industriais em Portugal e nalguns paises estrangeiros , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias , A.I.P. , Lisboa , I960 .
- CUNHAL , Alvaro , Contribuição para o estudo da questão agrária , 2 vol. , Edições Avante ! , Lisboa , I976 .
- DECRETS
  .- Nº I9.354 du 3 janvier I93I .
  .- Nº I9.409 du 4 mars I93I .
  .- Nº 20.52I du I7 novembre I93I .
  .- Nº 36.443 du 30 juillet I947 .
  .- Nº 39.634 du 5 mai I954 .
  .- Nº 393/70 du I0 août (les deux chiffres après le trait vertical indiquent l'année) .
- DECRETS-LOI
  .- Nº 26.509 du II avril I936.
  .- Nº 38.I43 du 30 décembre I950 .
  .- Nº 44.0I6 du 8 novembre I96I .
  .- Nº 46.3I2 du 28 avril I965 .
  .- Nº 46.666 du 24 novembre I965 .
  .- Nº 48I/72 du 28 novembre (les deux chiffres après le trait vertical indiquent l'année) .
  .- Nº 75/74 du 28 février .
  .- Nº 533/74 du I0 octobre .
- DEMICHEL ,André et Francine , Les dictatures européennes , PUF , Paris , I973 .
- DIAS JUNIOR , J.N. Ferreira , Linha de rumo : notas de economia portuguesa , vol. I , Livraria Clássica Editora, Lisboa , I945 .
- DIAS JUNIOR , J.N. Ferreira , Politica Industrial , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I960 (conférence) .

- ECONOMIA , MESAS REDONDAS EXPRESSO , Sojornal , Lisboa , I974.
- ESTATUTO DO TRABALHO NACIONAL (Décret-Loi Nº 23.048 du 23 septembre I933) .
- FERNANDES , Carlos Roma et ALVARES, Pedro , Portugal e o mercado comum , Moraes Editores , Lisboa , I972 .
- FERNANDES , Evaristo , Salazar e o Salazarismo , Ediçôes Lemos , Lisboa , I979 .
- FERREIRA,David , Histôria politica da Primeira Repûblica , vol.I , (I9IO-I9I5) , Ière Partie , Livros Horizonte , Lisboa , I973 .
- FERREIRA,Eduardo de Sousa , Aspectos do colonialismo português , Seara Nova , Lisboa , I974 .
- FERREIRA,Eduardo de Sousa , A decadência do corporativismo , Livraria Sà da Costa Editora , Lisboa , I975 .
- FERREIRA,Eduardo de Sousa , A emigração portuguesa e o seu contexto internacional , (C.E.D.E.P.) , Iniciativas Editoriais , Lisboa , I977 (Anthologie) .
- FIGUEIREDO, Antônio de , Portugal , cinquenta anos de ditadura , Publicaçôes Dom Quixote , Lisboa , I975 .
- FRANCO , A.L. de Sousa , Curso de Finanças , Faculdade de Direito de Lisboa , I97I-72 .
- FREITAS ,Eduardo , ALMEIDA , J.Ferreira de et CABRAL , M. Villaverde , Modalidades de penetração do capitalismo na agricultura ; estruturas agrârias em Portugal continental I950-I970 , Editorial Presença , Lisboa , I976 .
- GABINETE DA AREA DE SINES , Estudo para localização de uma área concentrada de indûstrias de base , Imprensa Nacional , Lisboa , I97I .
- G.E.B.E.I. (Vasco Oliveira e Anibal Santos) O capital fixo na indûstria transformadora portuguesa (I947-I974), Lisboa , I977 .
- GODINHO, Vitorino Magalhâes , Estrutura da Antiga Sociedade portuguesa , 2ème édition , Arcâdia , Lisboa , I975 .
- GUERRA , Eduardo , Evolução da economia portuguesa (I963--I966) e outros textos , Seara Nova , Lisboa , I967.

- INE , Agriculture , élevage et sylviculture , statistiques économiques , Lisboa , I973 .
- INE , Annuaire Statistique I972 et I975 .
- INE , Contas Nacionais : estimativas de I970 a I976 , Lisboa , I978 .
- INE (Julieta Pilar e Maria Helena Falcão) , As contas nacionais portuguesas I958-I97I , Lisboa , I972 .
- INE , Estatisticas das Finanças Públicas I968 , I969 , I970 , I97I , I972 , I973 et I974.
- INE , Estatisticas Financeiras , I965 et I967.
- INE (Custódio N.P.S. Cónim) , Estimativas da população , I94I-I975 , Lisboa , I977 .
- INE (Centro de Estudos demográficos) , A população de Portugal , Caderno Nº2 , Lisboa , I976 .
- INE , Principais sociedades I973 , Lisboa , I975 .
- INE , O rendimento nacional português , Lisboa , I960 .
- INII (A.S. Martins - C.S. Martins - J.C. Maria- J.C. Portela - M.C. dos Santos) , Evolução da produtividade , do emprego e da remuneração em 24 sectores da indústria transformadora (I953 - I969) , Lisboa , I972 .
- INII (J.Guerra e Silva - M. Cardoso dos Santos) , Evolução da produtividade do trabalho entre I953 e I970 , Lisboa , I972 .
- JORNAL DO COMERCIO , EDITORIAIS E PONTOS DE VISTA , Temas do Portugal de hoje , I972/I973 , Lisboa , I973 .
- LABISA , António dos Santos et GARCIA, Acácio do Carmo , Elementos de estudo sobre a elaboração da política económica portuguesa , Gabinete de Investigações Económicas do ISCEF , Lisboa , I966 .
- LEITE , J.P. da Costa (Lumbrales) , Na base-finanças sãs, Edições Panorama , Lisboa , I966 .
- LEITE , J.P. da Costa (Lumbrales) , O problema financeiro português , Separata da Revista da Faculdade de Direito de Lisboa , vol. XI , Lisboa , I958 .

LOIS

.- Nº I.9I4 du 24 mai I935 (Loi de la Reconstitution Economique) .

.- Nº I.956 du I7 mai I937 .

.- Nº I.994 du I3 avril I943 (Loi de la Nationalisation des Capitaux) .

.- Nº 2.005 du I4 mars I945 (Loi de la Promotion et de la Réorganisation Industrielle) .

.- Nº 2.052 du II mars I952 .

.- Nº 3/72 du 27 mai (les deux chiffres après le trait vertical indiquent l'année) (Loi de la Promotion Industrielle) .

- LOPES , José da Silva , Aspectos recentes da cooperação comercial à escala de toda a Europa , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias , A.I.P. , Lisboa , I960 .

- LOPES , José da Silva , A EFTA e as exportações portuguesas- inquérito da comissão portuguesa da EFTA , in Colóquio ao serviço da Exportação , Fundo de Fomento de Exportação , Lisboa , I969 .

- LOPES , José da Silva , A integração económica europeia : implicações sociais em Portugal , Análise Social , Nº 7-8 , Lisboa , I964 .

- LOPES , José da Silva , A relevância das exportações para a indústria nacional , in Colóquio da Exportação , A.I.P. , Lisboa , I965 .

- LOPES , José da Silva , Tendências e perspectivas da exportação portuguesa , in Colóquio ao serviço da Exportação , Fundo de Fomento de Exportação , Lisboa , I969.

- LOUREIRO, M.de Santos , Um aspecto do fomento industrial : a accão do Estado cliente , Grémio dos Industriais Metalúrgicos do Sul , Lisboa , I966 .

- LOURENÇO, Eduardo , O fascismo nunca existiu , Publicações Dom Quixote , Lisboa , I976 .

- LOURENÇO, Eduardo , O Labirinto da saudade ; psicanálise mitica do destino português , Publicações Dom Quixote , Lisboa , I978 .

- LUCENA , Manuel de , A evolução do sistema corporativo português , 2 vol. , Perspectivas e Realidades , Lisboa , I976 .
- MACEDO , Jorge Braga de , A divida externa portuguesa , Direcção Geral das Contribuições e Impostos , Lisboa , I970 .
- MADUREIRA, Arnaldo , O " 28 de Maio " : elementos para a sua compreensão ; I- Na génese do Estado Novo , Editorial Presença , Lisboa , I978 .
- MARQUES ,A.H. de Oliveira , História de Portugal , 2 vol. , Palas Editores , Lisboa , I974 (vol.I , 4ème édit.) I976 (vol. II , 2ème édition) .
- MARQUES ,A.H. de Oliveira , A Primeira República portuguesa : alguns aspectos estruturais , Livros Horizonte , Lisboa , I975 .
- MARTINS, Júlio da Silva , Estruturas agrárias em Portugal Continental , 2 vol. , Ed. Prelo , Lisboa , I973 (vol.I) I975 (vol.II) .
- MARTINS ,Maria Belmira , Sociedades e grupos em Portugal , Editorial Estampa , Lisboa , I975 .
- MARTINS ,Rogério , Caminho de país novo , Lisboa , I970 .
- MARTINS ,Vitor , Que regime de acesso à indústria ? , série de 3 articles , Diário de Notícias du 2I.5.79 , du 28. 5.79 et du 4.6.79 .
- MATOS , General Norton de , Para onde nos leva a política económica do governo ? - Razões económicas de uma crítica , Serviços Centrais da Candidatura do General Norton de Matos , Lisboa , I949 .
- MATOS , Luis Salgado de , Investimentos estrangeiros em Portugal , Seara Nova , Lisboa , I973 .
- MEDEIROS,Fernando et al., Cadernos de Circunstância 67-70 , Afrontamento , Lisboa , I975 .
- MEDEIROS,Fernando , A sociedade e a economia portuguesas nas origens do Salazarismo , A Regra do Jogo , Lisboa , I978 .
- MINISTERIO DAS FINANÇAS , Finanças sãs : começo e base do ressurgimento nacional , Lisboa , I965 .

- MINISTERIO DAS FINANÇAS , O sistema fiscal português , Lisboa, I965 .
- MIRANDA ,Jorge , As Constituições portuguesas (I822 - I826 - I838 - I9II - I933 - I976) , Livraria Petrony , Lisboa , I976 .
- MOREIRA ,Adriano , Os legados da Europa , in Colóquio sobre a Europa , Estudos de Ciências Politicas e Sociais , Nº88 , Lisboa , I973 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Análise económica da conjuntura , ISCEF , Lisboa , I968 - I969 (§)
- MOURA , Francisco Pereira de , Caminhos do desenvolvimento português , in 3º Congresso da Oposição Democrática (Aveiro , I973) : Teses , Desenvolvimento económico e social , Seara Nova , Lisboa , I974 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Estagnação ou crescimento da economia portuguesa ? , Revista do Gabinete de Estudos Corporativos , Nº26 , Lisboa , avril , I956 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Estrutura e conjuntura nas economias mundial e portuguesa , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I960 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Planeamento industrial , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I970 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Por onde vai a economia portuguesa ? , 4ème édi. , Seara Nova , Lisboa , I974 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Problemas do crescimento económico português , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I958 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Reorganização das indústrias , Associação Industrial Portuguesa , Lisboa , I960 .
- MOURA , F.P. de , PINTO L.M.T. et NUNES, M.J. , Estrutura da economia portuguesa , Separata NºI4 da revista do Centro de Estudos Económicos (INE) , Lisboa , I954.
- MURTEIRA,Aurora , Orientação das exportações portuguesas de produtos manufacturados , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias , A.I.P. , Lisboa , I960 .
- MURTEIRA,Mário , O desenvolvimento industrial português e a evolução do sistema económico , Análise Social , Nº 7-8 , I964 .

(§)- Cet ouvrage se trouve ici par erreur. Il doit figurer dans la deuxième partie de la bibliographie.

- MURTEIRA, Mário , Desenvolvimento , subdesenvolvimento e o modelo português , Editorial Presença , Lisboa , I979.
- MURTEIRA, Mário , Política económica numa sociedade em transição , Moraes Editores , Lisboa , I977 .
- MURTEIRA, Mário , Política nacional de salários e produtividade , Análise Social , Nº38 , Lisboa , I973 .
- MURTEIRA, Mário , O problema do desenvolvimento português , Moraes Editores , Lisboa , I974 .
- NETO , Alvaro , Crítica a alguns aspectos do Plano de Fomento , Seara Nova , Lisboa , I969 .
- NOGUEIRA, Franco , Salazar , 5 vol. , Atlântida Editora , Coimbra , I977 (vol. I et vol. II) , I978 (vol.III), I980 (vol.IV) .
- LA NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE (Secretariado Nacional da Informação e Turismo) , Lisboa , I972 .
- NUNES , Adérito Sedas , O desenvolvimento em Portugal : aspectos sociais e institucionais , GIS , Lisboa , I97I (Anthologie) .
- NUNES , Adérito Sedas , Sociologia e ideologia do desenvolvimento , Moraes Editores , Lisboa , I969 .
- NUNES , A.J. Avelãs , Os sistemas económicos , Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. XVI , Coimbra, I975 .
- NUNES , Rui da Conceição , A evolução das indústrias e a política industrial , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias , A.I.P. , Lisboa , I960 .
- O.C.D.E., Le développement de l'agriculture en Europe méridionale , Paris , I969 .
- O.C.D.E., Etudes économiques : PORTUGAL , Paris , I966, I970 , I97I , I972 et I974 .
- OLIVEIRA, A.Aguedo de , Portugal perante as tendências da economia mundial , INE , Centro de Estudos Económicos , Lisboa , I947 .
- OLIVEIRA, César , Revolução socialista e independência nacional , Iniciativas Editoriais , Lisboa , I975 .
- OLIVEIRA, José Gonçalo Correia de , Interview au " Diário de Lisboa " , IO et II août I966 , Ministério da Economia , Lisboa , I966 .

- ORGANIZAÇAO CORPORATIVA : Estatuto do Trabalho Nacional e mais textos fundamentais , Edições do Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social , Nº2 , 2a ed. , Lisboa , I935 .
- PAIS , J.M. et al. , Elementos para a história do fascismo nos campos : a " Campanha do Trigo " I928-38 (I) , Análise Social , Nº46 , Lisboa , I976 .
- PARECER DA CAMARA CORPORATIVA SOBRE A CONVENÇAO QUE INSTITUI A ASSOCIAÇAO EUROPEIA DE COMERCIO LIVRE (Parecer Nº30/VII du I2 avril I960),in CAMARA CORPORATIVA , Pareceres , I960 , vol.I , Lisboa , I96I .
- PARECER DA CAMARA CORPORATIVA SOBRE O ACORDO ENTRE A CEE E PORTUGAL (Parecer Nº45 /X du 4 décembre I972) , in CAMARA CORPORATIVA , Pareceres , I972 , vol.III , Lisboa , I973 .
- PASQUIER,Albert , L'économie du Portugal , Librairie générale de droit et de jurisprudence , Paris , I96I .
- PEREIRA ,A. Ramos , As Organizações Económicas Europeias e a Política Económica Internacional , in Colóquio sobre a Europa , Estudos de Ciências Políticas e Sociais , Nº88 , Lisboa , I973 .
- PEREIRA ,A. Ramos , O sistema de crédito e a estrutura bancária em Portugal , 2 vol. , Gabinete de Investigações Económicas (ISCEF) , Lisboa , I969 .
- PEREIRA ,Caeiro et MOREIRA , Virgílio , O rendimento nacional e o imposto , Revista de Economia , vol.V , juin , I952 .
- PEREIRA, João Martins , Indústria , ideologia e quotidiano , Afrontamento , Porto , I974 .
- PEREIRA ,João Martins , Pensar Portugal hoje , Publicações Dom Quixote , Lisboa , I97I .
- PEREIRA ,Mário , Alguns elementos para a caracterização da assimetria regional agrária portuguesa , Fundação Calouste Gulbenkian , Centro de Estudos de Economia Agrária , Lisboa (Oeiras), I974 .
- PEREIRA ,Mário , Fundamentos e objectivos do plano de fomento agrário , INE , Centro de Estudos Económicos , Lisboa , I955 .

- PEREIRA, Miriam Halpern , Livre câmbio e desenvolvimento económico : Portugal na segunda metade do séc. XIX , Edições Cosmos , Lisboa , 1971 .
- PEREIRA, Miriam Halpern , Politica e economia (Portugal nos séc. XIX e XX) , Livros Horizonte , Lisboa , 1979 .
- PINTADO, Valentim Xavier , A agricultura portuguesa em face da necessidade de uma reconversão estrutural , Separata da Revista do Gabinete de Estudos Corporativos , Nº48 , Lisboa , 1962 .
- PINTADO, Xavier , A economia portuguesa em face do III Plano, Separata da Revista Brotéria , vol. LXXXVI , Lisboa, 1968 .
- PINTADO, V. Xavier , Structure and growth of the portuguese economy , EFTA , 1964 .
- PINTO , L.M. Teixeira , Aspectos da política económica portuguesa (1963-1964) , Imprensa Nacional , Lisboa , 1965 .
- PLANS DE DEVELOPPEMENT
  - Relatório Final de Execução do I Plano de Fomento (1953-1958) , Imprensa Nacional , Lisboa , 1959 .
  - Projecto de Plano de Fomento para 1959-1964 , Imprensa Nacional , Lisboa , 1958 (IIème Plan) .
  - Plano de Fomento para 1959-1964 : Programa Geral de Execução dos Investimentos , Imprensa Nacional , Lisboa , 1959 .
  - Relatório da Execução do II Plano de Fomento , (1959--1964) , Metrópole , Imprensa Nacional , Lisboa , 1968 .
  - Plano Intercalar de Fomento para 1965 - 1967 , vol.I, Imprensa Nacional , Lisboa , 1964 .
  - Relatório de Execução do Plano Intercalar de Fomento, 1965 , Metrópole , Imprensa Nacional , Lisboa , 1967.
  - Relatório de Execução do Plano Intercalar de Fomento, 1966 , Metrópole , Imprensa Nacional , Lisboa , 1968.
  - Relatório de Execução do Plano Intercalar de Fomento, 1967 (I Parte) , Metrópole , Imprensa Nacional , Lisboa , 1969 .

.- III Plano de Fomento para I968-I973 , vol.I, II, Imprensa Nacional , Lisboa , I968 .
.- III Plano de Fomento : Programa de Execução para I973 Imprensa Nacional , Lisboa , I973 .
.- III Plano de Fomento : Relatório de Execução em I968, Metrópole , Imprensa Nacional , Lisboa , I970 .
.- III Plano de Fomento : Relatório de Execução em I969, Metrópole , Imprensa Nacional , Lisboa , I97I .
.- III Plano de Fomento : Relatório de Execução em I970, Metrópole, Imprensa Nacional , Lisboa (non daté) .
.- III Plano de Fomento : Relatório de Execução em I97I, Metrópole , Imprensa Nacional , Lisboa , I974 .
.- Relatório de Execução do III Plano de Fomento , I972, Metrópole , 2 vol. , Imprensa Nacional , Lisboa , I974 .
.- IV Plano de Fomento (I974-I979) , Imprensa Nacional , Lisboa , I974 .

- POLEMICA SOCIALISTA , Iniciativas Editoriais , Lisboa , I975 (Antônio Barreto et José Medeiros Ferreira) .
- PORTUGAL E A COOPERAÇAO ECONOMICA EUROPEIA , Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias europeias , A.I.P. , Lisboa , I960 .
- POULANTZAS , Nicos , La crise des dictatures : Portugal , Grèce , Espagne , Maspero , Paris , I975 .
- O PROBLEMA MONETARIO PORTUGUES (nos seus aspectos interno e externo) , Imprensa Nacional , Lisboa , I947 .
- O PROJECTO CAETANISTA DE ESTADO SOCIAL , Economia e Socialismo , Nº I , avril , I976 .
- RAFAEL , Francisco et al . , Portugal / Capitalismo e Estado Novo , Afrontamento , Porto , I976 .
- REIS , Romeu Costa et RENDEIRO JUNIOR , Manuel , Capitalismo , fascismo e indústria , série de 4 articles , História Nº8 , juin I979 ; Nº9 , juillet I979 ; NºIO, août I979 et NºII , septembre I979 .
- RIBEIRO, João Mendes , A iniciativa privada perante a nova política industrial do governo , Lisboa , I97I (texte présenté à la Chambre Corporative le I5 avril I97I).

- RIBEIRO, J.J. Teixeira , O abandono do equilíbrio do orçamento ordinário , Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. XIX , Coimbra , I977 .
- RIBEIRO, J.J.Teixeira , As alterações ao Código do Imposto Profissional (mais aspectos da contra-reforma) , Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. XII , Coimbra , I970 .
- RIBEIRO, J.J. Teixeira , A contra-reforma fiscal, Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. XI , Coimbra , I969 .
- RIBEIRO, J.J. Teixeira , Industrialização e politica fiscal , INE , Centro de Estudos Económicos , Lisboa , I957 .
- RIBEIRO, J.J. Teixeira , A reforma fiscal , Separata do Boletim de Ciências Económicas , vol. IX , Coimbra , I965.
- RIBEIRO, Sérgio , O mercado comum , a integração e Portugal , 3ème éd. , Editorial Estampa , Lisboa , I976 .
- RIBEIRO, Sérgio , O orçamento , a " politica " e a " economia", Cadernos Seara Nova , Lisboa , I969 .
- RIBEIRO, Sérgio , A proposta de Lei de Meios para I969 , Cadernos Seara Nova , Lisboa , I968 .
- RIBEIRO, Sérgio , Sobre o plano e o planeamento em Portugal , Prelo , Lisboa , I973 .
- ROLO , José Manuel , Capitalismo , tecnologia e dependência em Portugal , Editorial Presença / GIS , Lisboa , I977 .
- ROSAS , João Dias , O problema financeiro e o caso português, Lisboa , I97I (Conférence) .
- SA , Victor de , Perspectivas do séc. XIX , 2ème éd. , Limiar , Porto , I976 .
- SALAZAR, Antônio de Oliveira , Antologia (I909-I966) , Coimbra Editora , Coimbra , I966 .
- SALAZAR, Antônio de Oliveira , Discursos e notas politicas (I928-I966) , 6 vol. , Coimbra Editora , Lda, Coimbra , I96I (vol.I,5ème édition : I928-I934) ; I946 (vol.II,2ème édition : I935-I937) ; I959 (vol.III, 2ème édition : I938-I943) ; I95I (vol. IV : I943-I950) ; I959 (vol.V : I95I-I958) ; I967 (vol.VI : I959- I966) .

- SALAZAR, Antônio de Oliveira , Questão cerealifera - o trigo, Imprensa da Universidade , Coimbra , I9I6 .
- SANTOS , Américo Ramos dos , Desenvolvimento monopolista em Portugal (fase I968-73) : estruturas fundamentais, Análise Social , Nº49 , Lisboa , I977 .
- SANTOS, Américo Ramos dos , Economia portuguesa : dez anos , cinco modelos (I969-I978) , Economia e Socialismo , Nº25-26 , avril-mai , I978 .
- SANTOS , Angelo dos , O Estado social ; análise à luz da história , Lisboa , I970 .
- SANTOS , Fernando Piteira , Geografia e economia da Revolução de I820 , 2ème éd. , Publicações Europa-América , Lisboa , I975 .
- SARAIVA, José Antônio et SILVA, Vicente Jorge , O 25 de Abril visto da história , Livraria Bertrand , Lisboa , I976
- SECRETARIADO DE ESTADO DA AGRICULTURA , A agricultura e o II Plano de Fomento , Lisboa , I973 .
- SECRETARIADO TECNICO DA PRESIDENCIA DO CONSELHO , Planeamento em Portugal : orgânica e processo , Lisboa , I973 .
- SENA , Jorge de , O reino da estupidez , 2 vol. , Moraes Editores , Lisboa , I96I (vol.I) , I978 (vol.II).
- SERGIO , Antônio , Breve interpretação da história de Portugal , 4ème édition , Livraria Sá da Costa , Lisboa , I975 .
- SERGIO , Antônio , Introdução geográfico-sociológica à história de Portugal , 3ème édition , Livraria Sá da Costa , Lisboa , I976 .
- SERRAO , Joel , Temas oitocentistas II , Livros Horizonte , Lisboa , I978 .
- SIDERI , Sandro , Trade and power , Informal colonialism in anglo - portuguese relations ,Rotterdam University Press , Rotterdam , I970 .
- SILVA , Fernando Emygdio da , Conceptions classique et moderne des finances publiques par rapport au cas portugais , Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa , vol. VII , Lisboa , I950.
- SILVA , Fernando Emygdio da , Trois images du Portugal : le redressement financier, l'essor colonial, la paix monétaire (conférences) , Coimbra Editora , Lda , Coimbra , I938 .

- SOUSA , Alfredo de , O desenvolvimento econômico e social português : reflexão critica , in NUNES , A. Sedas , O desenvolvimento em Portugal : aspectos sociais e institucionais , GIS , Lisboa , I97I (Anthologie) .
- SOUSA , Alfredo de , Inflação e desenvolvimento em Portugal , Análise Social , N°34 , Lisboa , I972 .
- TAVARES, Fernando Alberto , A desvalorização do escudo , Lisboa , I970 .
- XAVIER , Alberto Pinheiro , Portugal e a integração econômica europeia , Livraria Almedina , Coimbra , I970 .
- WOOLF , S.J. , O fascismo na Europa , Editora Meridiano , Lisboa , I978 (Anthologie) (traduction de l'anglais . Titre original : European fascism) .
- REVUES
  .- Arma / Critica , Especial I , (ISE) , Lisboa , juillet , I975 : A questão agrária em Portugal .

2. Bibliographie théorique ou concernant d'autres économies (§).

- AGARWALA,A.N et SINGH , S.P. , The economics of underdevelopment , Oxford University Press , New York , I958 (Anthologie) .
- AGLIETTA,Michel , Régulation et crises du capitalisme ; l'expérience des Etats-Unis , Colmann-Levy , Paris , I976.
- AMIN ,Samir , L'accumulation à l'échelle mondiale , 2ème éd. , Editions Anthropos , Paris , I97I .
- AMIN , Samir , Le développement inégal , Les Editions de Minuit , Paris , I973 .

(§) - La liste concernant cette partie de la bibliographie est constituée par les travaux les plus fréquemment utilisés au cours de notre recherche .

- AMIN , Samir , Le modèle théorique d'accumulation et de développement dans le monde contemporain . La problématique de transition , Tiers Monde , N°52 , octobre - - décembre , I972 .
- AMIN,S., FAIRE , A. , HUSSEIN ,M. et MASSIAH , G. , La crise de l'impérialisme , Editions de Minuit , Paris , I975
- AMIN , Samir et VERGOPOULOS , Kostas , La question paysanne et le capitalisme , Anthropos , Paris , I974 .
- ATTALI , J. , Le concept de crise en théorie économique : l' ordre par le bruit , in GREFFE , X. , et REIFFERS , J.L. , L'occident en désarroi ; ruptures d'un système économique , Dunod , Paris , I978 (Anthologie).
- AYDALOT, Philippe , Essai sur la théorie du développement , Editions Cujas , Paris , I97I .
- BARAN , Paul , Economie politique de la croissance , Maspero, Paris , I967 .
- BARAN , Paul et SWEEZY , Paul , Le capitalisme monopoliste , Maspero , Paris , I969 .
- BARRE , Raymond , Economie Politique , 2 tomes , Coll. Thémis , PUF , Paris , I969 (Ier Tome , 8ème édition), I970 (IIème Tome , 6ème édition) .
- BARRERE, Alain , Economie financière , 2ème édition , Dalloz, Paris , I97I .
- BARTOLOTTI , Mirella , O fascismo : origens e anâlise critica, Ediçôes 70 , Lisboa , I975 (Anthologie) (Traduction de l'italien . Titre original : Le origini del fascismo) .
- BELTRAME,Pierre , Les systèmes fiscaux , PUF - Que sais-je ? , Paris , I975 .
- BENETTI, Carlo , L'accumulation dans les pays capitalistes sous-développés , Editions Anthropos , Paris , I974.
- BETTELHEIM , Charles , L'économie allemande sous le nazisme , 2 vol. , Petite Collection Maspero , Paris , I97I .
- BETTELHEIM , Charles , Planification et croissance accélérée , Petite Collection Maspero , Paris , I967 .

- BETTELHEIM , Charles , Problèmes théoriques et pratiques de la planification , 3ème édition , Maspero , Paris , I967 .
- BOCCARA ,Paul , Le capitalisme monopoliste d'Etat , sa crise et son issue , Editions sociales , Paris , I974 .
- de BOISSIEU , Claude , Principes de politique économique , Economica , Paris , I978 .
- BORRELY, Rolande , Les disparités sectorielles des taux de profit , PUG , Grenoble , I975 .
- BRUNHOFF , Suzanne de , Etat et Capital - Recherches sur la politique économique - , PUG , Maspero , Grenoble , I976 .
- BYE , Maurice , Relations économiques internationales ,3ème édition , Dalloz , Paris , I97I .
- CAIRE , Guy , La planification , Editions Cujas , Paris , I972 .
- CANGUILHEM , G. , Régulation , in Enciclopaedia Universalis.
- LE CAPITALISME MONOPOLISTE D'ETAT , 2 Tomes , Editions Sociales , Paris , I976 .
- CARDOSO ,Fernando Henrique , Politica e desenvolvimento em sociedades dependentes , Zahar Editores , Rio de Janeiro , I97I .
- CARDOSO ,F.H. et FALETTO , H. , Dependência e desenvolvimento na América Latina - Ensaio de interpretação sociológica , Zahar Editores , Rio de Janeiro , I970 .
- CHEVALIER , Jean Marie , L'économie industrielle en question , Calmann-Levy , Paris , I977 .
- COULBOIS,Paul , La politique conjoncturelle , Editions Cujas , Paris , I97I .
- DALLEMAGNE , J.L. , La politique économique bourgeoise , Critiques de l'Economie Politique , Maspero , Paris , I972 .
- DENIS , Henri , Histoire de la pensée économique , 3ème éd. , Collection Thémis , PUF , Paris , I97I .

- DESTANNE DE BERNIS , Gérard , Les firmes transnationales et la crise , in GREFFE , Xavier et REIFFERS , Jean-Louis, L'occident en désarroi ; ruptures d'un système économique , Dunod , Paris , I978 (Anthologie) .
- DESTANNE DE BERNIS , Gérard , Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale , Economie Appliquée , N°3-4 , I.S.E.A. , I966 .
- DESTANNE DE BERNIS , Gérard , Les industries industrialisantes et l'intégration économique régionale , Economie Appliquée , N°I , I.S.E.A. , I968 .
- DESTANNE DE BERNIS , Gérard , La prospective dans le Tiers Monde : un mythe ? , Tiers Monde , N°47 , I97I .
- DESTANNE DE BERNIS , Gérard , Relations économiques internationales , I : échanges internationaux , 4ème éd. , Dalloz , Paris , I977 .
- DESTANNE DE BERNIS , Gérard , Le sous-développement : analyses ou représentations , Tiers Monde , N°57 , janvier-mars , I974 .
- DESTANNE DE BERNIS , G. et BORRELLY , R. , Cours de Fluctuations et Croissances , Grenoble , I969-I970 .
- DOBB , Maurice , Etudes sur le développement du capitalisme, Maspero , Paris , I969 .
- DOCKES , P. , L'internationale du capital , PUF , Paris , I975.
- DOCKES , P. et ROSIER , B. , Crise et transformation du capitalisme , in GREFFE , Xavier et REIFFERS , Jean-Louis L'occident en désarroi ; ruptures d'un système économique , Dunod , Paris , I978 .
- DOWBOR , Ladislau , Formaçâo do capitalismo dependente no Brasil ,Prelo , Lisboa , I977 .
- DUVERGER,Maurice , Finances publiques , 8ème éd. , PUF , Paris, I975 .
- EMMANUEL,Arghiri , L'échange inégal , Maspero , Paris , I969.
- EMMANUEL,Arghiri , Le profit et les crises , Maspero , Paris , I974 .
- de FELICE , Renzo , Explicar o fascismo , Ediçôes 70 , Lisboa, I978 (traduction de l'italien . Titre original : Le interpretazioni del fascismo) .

- FERNANDES, Florestan , Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina , 2ème éd. , Zahar Editores , Rio de Janeiro , I975 .
- FRANK , A. Gunder , Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine , Maspero , Paris , I968 .
- FRANK , A. Gunder , Le développement du sous-développement: Amérique Latine , Maspero , Paris , I970 .
- FRANK , A. Gunder . AMIN , Samir , L'accumulation dépendante . Sociétés précapitalistes et capitalisme , Editions Anthropos , Paris , I978 .
- FREYSSINET , Jacques , Le concept de sous-développement , Mouton , Paris , I966 .
- FURTADO , Celso , O mito do desenvolvimento econômico , 3ème édition , Paz e Terra , Rio de Janeiro , I974 .
- FURTADO , Celso , Théorie du développement économique , PUF , Paris , I970 .
- GALBRAITH, J.K. , Le Nouvel Etat industriel , Gallimard , Paris , I967 .
- GANNAGE , Elias , Financement du développement , PUF , Paris, I969 .
- GRANOU , A. , BARON , Y. et BILLAUDOT , B., Croissance et crise , Petite Collection Maspero , Paris , I979 .
- GREFFE , Xavier , Economie Publique , Economica , Paris , I978 (Anthologie) .
- GREFFE , Xavier et REIFFERS , Jean-Louis , L'occident en désarroi ; ruptures d'un système économique , Dunod , Paris , I978 (Anthologie) .
- GUERIN , Daniel , Sur le fascisme II : Fascisme et Grand capital , Petite Collection Maspero , Paris , I975 .
- HERZOG , Philippe , Politique économique et planification en régime capitaliste , Editions Sociales , Paris , I97I .
- HIRSCHMAN, Albert O. , Stratégie du développement économique , Les Editions Ouvrières , Paris , I974 .

- IKONICOFF, Moïses , Les étapes de la prospective , Tiers Monde , N°47 , I97I .
- JACOT , Jacques - Henri , Croissance économique et fluctuations conjoncturelles : une présentation critique, Presses Universitaires de Lyon , Lyon , I976 .
- JUDET , Pierre , L'industrialisation des pays du Bassin Méditerranéen : processus d'internationalisation et perspectives de coopération entre " Nord " et " Sud " , Conférences " Italie , Europe et Méditerranée " , Naples , 8-9 novembre , I975 .
- JUDET , Pierre et TIBERGHIEN , Raphael , Quelques problèmes d'industrialisation et de planification en République de Guinée - Bissau , IREP , Grenoble , I978 .
- KEYNES , J.M. , Théorie générale de l'emploi , de l'intérêt et de la monnaie , Petite Bibliothèque Payot , Paris , I975 .
- LISK , Franklyn , Les stratégies traditionnelles du développement et la satisfaction des besoins essentiels ; une révision des objectifs et des moyens , Revue Internationale du Travail , N°2 , mars - avril , I977 .
- MACCIOCCHI, Maria - Antonietta , Eléments pour une analyse du fascisme , 2 tomes , Coll. IO/I8 , Paris , I976 (Séminaire réalisé à Paris VIII - Vincennes , I974/75) .
- MANDEL , Ernest , Du fascisme , Maspero (Poche Rouge) , Paris , I974 .
- MANDEL , Ernest , Le troisième âge du capitalisme , 3 vol. , Collection IO/I8 , Paris , I976 .
- MARCY , Gérard , Economie internationale , 2ème éd. , Collection Thémis , PUF , Paris , I972 .
- MARINI , Ruy Mauro , Subdesenvolvimento e revoluçâo , Iniciativas Editoriais , Lisboa , I975 .
- MARX , Karl , Le Capital , Livres I,II et III , Editions Sociales , Paris , I97I - I974 .

- MARX , Karl , Un Chapitre Inédit du Capital , coll. IO/I8 UGE , Paris , I97I .
- MASSART, J.J. et SUETENS , N. , L'espace commun portugais , Editions de l'Institut de Sociologie , Université Libre de Bruxelles , Bruxelles , I969 .
- MATTARD, Fernand , Finances et développement ; une approche historique , C.E.T.E.M. , Editions Cujas , Paris , I974 .
- MICHALET, Charles-Albert , Le capitalisme mondial , PUF , Paris , I976 .
- MICHEL ,Henri , Les fascismes , PUF - Que sais-je ? , Paris , I977 .
- MOLLARD ,Amédé , Paysans exploités , PUG , Grenoble , I977 .
- MORAGA , Enrique Gomariz , O Estado nas sociedades dependentes : o caso da América Latina , Editorial Presença , Lisboa , I977 .
- MOSSE , Eliane , Comprendre la politique économique , Editions du Seuil , Paris , I978 .
- MOURA , Francisco Pereira de , Lições de Economia , 3ème éd., Livraria Clássica Editora , Lisboa , I973 .
- MURTEIRA, Mário , Capitalismo transnacional e desenvolvimento autônomo , Economia e socialismo , N°4I-42 , août-septembre , I979 .
- MURTEIRA, Mário , Desenvolvimento econômico e comércio internacional , Moraes Editores , Lisboa , I978 .
- MUSGRAVE, R. , The Theory of public finance , Mc Graw-Hill , New York , I959 .
- NEME , Jacques et Colette , Politiques économiques comparées, PUF , Paris , I977 .
- NIVEAU , Maurice , Histoire des faits économiques contemporains ,2ème édition , Coll. Thémis , PUF , Paris , I969 .
- NURKSE , Ragnar , Les problèmes de la formation du capital dans les pays sous-développés , Cujas , Paris , I968.
- O.C.D.E ,Le financement du développement industriel , Paris , I968 , (Colloque réalisé à Barcelone du I6 au 20 mai I967) .

- SANTOS ,Theotônio dos, Imperialismo e empresas multinacionais , Centelha , Coimbra , I975 .
- SERVOLIN,Claude , Aspects économiques de l'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste , Institut National de la Recherche Agronomique , Paris , I97I (polycopié) .
- SERVOLIN , GERVAIS , NALLET et COULOMB , L'agriculture dans le système social , Institut National de la Recherche Agronomique , Paris , I974 .
- SILVA , Anibal Antônio Cavaco , Politica orçamental e estabilizaçâo econômica , Clássica Editora , Lisboa , I976.
- SWEEZY , Paul , The theory of capitalist development , 4ème édition , Monthly Review Press , New York , I956 .
- TAVARES, Maria da Conceiçâo , Da substituiçâo de importaçôes ao capitalismo financeiro , Ensaio sobre a economia brasileira , 3ème édition , Zahar Editores , Rio de Janeiro , I974 .
- TINBERGEN , Jan , On the theory of economic policy , 6ème éd., North-Holland Publishing Company , Amsterdam , I975.
- VERGOPOULOS , Kostas , Le capitalisme difforme et la nouvelle question agraire ; l'exemple de la Grèce moderne , Maspero , Paris , I977 .
- VESSILIER , Elisabeth , Economie Publique , Masson , Paris , I977 .
- WEBER , Luc , L'analyse économique des dépenses publiques , PUF , Paris , I978 .
- REVUES
  .- Tiers Monde , N°52 , octobre-décembre , I972 : Le Capitalisme Périphérique .
  .- Tiers Monde , N°57 , janvier-mars , I974 : Pouvoir , mythes et idéologies .
  .- Tiers Monde , N°68 , octobre-décembre , I976 : L'Amérique Latine après cinquante ans d'industrialisation.
  .- Critiques de l'Economie Politique , N°I6-I7 , avril-septembre , I974 : Amérique Latine : accumulation et surexploitation .