

1960-1972/74 L'AELE et les premiers pas vers les Communautés européennes

Source: CVCE. Maria Fernanda Rollo.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/1960_1972_74_l_aele_et_les_premiers_pas_vers_les_communautes_europeennes-fr-61cbbcc7-d8a8-4f13-b7a5-d743ac368d73.html

Date de dernière mise à jour: 03/08/2016



1960-1974 L'AELE et les premiers pas vers les Communautés européennes

Suite à la période plus agitée de l'après-guerre et, en particulier, aux événements liés aux élections présidentielles de 1949, l'Estado Novo parvint à instaurer un climat de pacification interne et de neutralisation des oppositions qui perdura pratiquement jusqu'à la fin des années 1950 lorsque, en 1957, fut lancée la « candidature indépendante » du général Humberto Delgado aux élections présidentielles de 1958. Les tensions se réactivèrent alors autour de celui qui vint à constituer le plus grand mouvement de contestation à l'encontre du régime d'Oliveira Salazar ; le pays, du nord au sud, vécut ces événements dans l'agitation. Protestant contre une fraude électorale massive, Delgado fut vaincu aux urnes... Et Américo Tomás fut élu Président de la République.

Mais le pays avait changé. L'agitation politique, provenant de diverses sources, les protestations populaires, la contestation en général se poursuivirent riches en événements qui se succédèrent lors du passage à la décennie suivante. Mais ce n'était pas seulement la politique intérieure qui était différente.

La fin des années 1950 et surtout le début des années 1960 vinrent confronter le Portugal à de nouveaux défis concernant son engagement dans les mouvements de coopération économique européenne, impliquant d'importantes décisions et définissant des stratégies subséquentes ou, autrement dit, un rapprochement forcé vers l'Europe.

Une fois dépassées certaines hésitations et résolues diverses impasses, et la crise retentissante des approvisionnements et des paiements extérieurs qui fit son apparition à la fin des années 1940 ayant été surmontée, malgré tous les retards, le Portugal de l'après-guerre finit par connaître un processus de développement économique et social, qui accompagna et même dépassa, au niveau des principaux taux de croissance, le climat de prospérité qui caractérisa l'économie de l'ensemble des pays européens dans les deux décennies suivantes.

Le difficile processus de transition de la conjoncture de l'économie de guerre – avec tout ce que cela impliqua, y compris en termes de définition de stratégies et de projets pour le pays – vers la période de paix et de guerre froide, fut accompli.

À partir de là, un cycle de croissance et de modernisation se mit en place qui incorpora des changements structurels, en dépit de l'existence de puissants facteurs sociaux et politiques de résistance qui, en subsistant, allaient conditionner de façon négative le rythme et la réalisation des transformations de modernisation. Parmi les principaux changements, citons la plateforme de coopération économique extérieure qui fut mise en place et les effets que celle-ci eut plus précisément en termes de libéralisation et de stimulation du développement des échanges, dans laquelle le Portugal fut également impliqué et dont il bénéficia en premier lieu au travers de sa participation au Plan Marshall, à l'OECE et à l'UEP.

En réalité, à partir de la période de l'après-guerre, le Portugal, suivant la tendance internationale, entra dans un cycle de croissance qui se prolongea jusqu'au début des années 1970.

La nouvelle stratégie politico-économique de l'État, née des cendres de la Deuxième Guerre mondiale, qui visait à encadrer correctement les grands objectifs de la politique économique dans les dits « plans de promotion industrielle » de l'époque, a constitué un élément essentiel dans l'évolution substantielle de l'économie portugaise en promouvant, conformément aux tendances générales du capitalisme européen, les conditions qui viendraient apporter une croissance significative du secteur industriel.

Toutefois, globalement, la stratégie des années 1950, qui liait la croissance économique à l'expansion industrielle (laquelle reposait, dans le fond, sur deux incitants : la réserve de marchés et les faibles coûts des facteurs de production – main-d'œuvre et capital) et la structure même du modèle créé pour soutenir ce même « démarrage », se révélèrent insuffisantes et inefficaces en finissant par se répercuter négativement sur le développement même du pays – ce qui permet de conclure que la conception du projet reposait sur des présuppositions à la viabilité douteuse et, tout aussi douteux était le principe de développement même sur lequel était basée la nouvelle stratégie.

Tout cela se reflète de manière évidente dans les résultats atteints : même améliorés, nos rythmes de développement restèrent très en deçà des indices du restant du monde occidental industrialisé.

Ces questions firent l'objet d'une vaste et profonde réflexion lors de ce qui fut l'événement majeur de la seconde moitié des années 1950 et dont les répercussions s'étendirent en grande partie à la décennie suivante : le *IIème congrès de l'industrie portugaise et des économistes* qui réunit à Lisbonne l'élite politique et économique.

La séance d'inauguration revint au ministre de la Présidence, Marcelo Caetano. Celui-ci fit un discours surprenant, dans lequel après avoir fait une synthèse de l'histoire de l'industrie portugaise, identifiant ses problèmes et épinglant ses défauts et ses faiblesses, il se référa aux processus d'intégration européenne, en plaçant au centre de toutes les préoccupations la question des marchés et la nécessité, estompant la traditionnelle tutelle de l'État, d'attribuer un rôle plus actif aux agents privés^[1].

Les conclusions du Congrès reflètent la majorité des thèmes débattus, dont notamment la nécessité de ne pas perdre de vue les transformations dérivées des mouvements de coopération et d'intégration européennes.^[2]

En vérité, suite à la réalisation de ces congrès, les agents économiques privés portugais ayant des intérêts liés à l'industrie et au système financier imposèrent dans une large mesure leurs points de vue, dont une partie finit par être intégrée dans la forme finale qui fut donnée au IIème Plan de promotion industrielle (1959-1964).

Toutefois, les réalités économiques s'imposèrent en dépit des plans et des institutions. Le problème complexe et pressant des marchés, synonyme d'ouverture, s'imposait progressivement et du pas hésitant de ceux qui doivent satisfaire des intérêts pas toujours faciles à concilier, les dirigeants portugais s'efforçaient de ne pas manquer complètement ce qui se passait de plus important sur le plan de l'intégration européenne.

Après quelques années de négociations, le Portugal intégra formellement l'AELE le 4 janvier 1960, cette date devenant ainsi le symbole du premier élément d'expression d'un processus d'ouverture qui, dans le fond, signifia la victoire de l'idée et de ceux pour qui la stratégie de développement ne passait plus uniquement, ni surtout, par le marché intérieur de la métropole : la politique de substitution des importations, s'imposant en quelque sorte par la force des choses, déboucha sur des procédés privilégiant l'exportation.

En d'autres termes, on assiste en ce début des années 1960 à un redoublement de l'attention pour les marchés extérieurs, quoique peut-être encore contradictoire et peu enthousiaste, où se manifestent deux grandes tendances : une première qui consiste en un avancement pour les colonies (construction de l'« espace unique portugais »/« marché commun portugais »), et une autre, conduisant à un engagement dans les mouvements d'intégration européenne, au travers de l'adhésion à l'AELE (consacrant un phénomène irréprouvable, l'Europe étant alors déjà devenue notre premier partenaire commercial).

Entre l'AELE et l'Espace économique portugais

La manière dont les autorités portugaises se sont battues pour l'intégration au sein de l'Association européenne de libre-échange étant sans équivoque, en arguant contre la perspective de « rester en marge », il est unanimement reconnu, tant par ceux qui se trouvèrent directement mêlés aux événements que par ceux qui se sont consacrés à l'étude du sujet, que ce fut *par un coup de chance*, pour reprendre l'expression de l'ambassadeur Rui Teixeira Guerra, notre principal négociateur, que le Portugal soit parvenu à se joindre aux pays signataires.

L'adhésion à l'AELE était d'autant plus convoitée que la forme que devait assumer cette zone de libre-échange correspondait à la politique et aux principes qui orientaient la position du Portugal par rapport à la coopération avec l'extérieur.

Par le biais de son adhésion à l'AELE, le Portugal évitait de rester à l'écart des mouvements d'intégration européenne ; les compromis qu'il assumait étaient de nature strictement économique et commerciale ; elle ne soulevait pas (comme dans le cas de la CEE) des questions de régime ou de système politique et encore moins des problèmes dérivés de l'existence des colonies africaines, étant donnée l'*entière autonomie douanière dans les relations avec les pays tiers*.

En outre, le relatif sous-développement industriel portugais vis-à-vis des autres puissances intégrées fut sauvegardé à travers l'acceptation d'un ensemble d'exceptions consacrées par l'Annexe G à la Convention de Stockholm, au travers de laquelle le Portugal était autorisé à procéder à un désarmement tarifaire beaucoup plus lent (qui pouvait se prolonger pendant 20 ans – le double de ce qui avait été concédé aux autres membres) et qui surtout, autorisait expressément notre pays à lever des barrières douanières en vue de protéger les nouvelles industries.

En termes objectifs, l'entrée du Portugal dans l'AELE fut une conséquence naturelle du fait de sa présence dès les débuts au sein de l'OECE.

En réalité, l'option européenne du Portugal non seulement fut forcée comme elle ne se posa jamais véritablement en termes de choix entre l'AELE ou la CEE ; l'alternative – si tant est qu'il y en eut une – se posa en termes de conservation ou de perte du marché européen^[3].

En toile de fond de l'option portugaise se trouvait une conception économiciste et utilitaire de l'intégration européenne. Le fait que nous dépendions commercialement de plus en plus de l'Europe ne suscitait guère (plus des deux tiers de notre commerce extérieur se faisait avec des pays de la zone européenne de l'OECE^[4]), non plus, de grandes réserves, d'autant plus que le projet d'outre-mer, même selon la nouvelle structure qui lui serait entre-temps conférée par l'institutionnalisation de l'Espace économique portugais, dérapait à chaque moment étant en permanence sur le point de périlcliter à mesure que les problèmes politiques et économiques acquéraient des dimensions inattendues.

Tous ces éléments étant mis en balance, la participation du Portugal à l'AELE est jugée, pratiquement à tous les niveaux, très satisfaisante, et est même considérée comme un des plus puissants facteurs de la croissance rapide et de la modernisation de l'économie portugaise durant cette période.

Il est connu que le Portugal fut non seulement le pays qui conserva le niveau de protectionnisme douanier le plus élevé parmi les pays de l'AELE (deux fois et demi supérieur à la moyenne des autres partenaires) comme il fut aussi le pays pour lequel le dit « effet AELE » eut le plus grand impact sur le commerce : l'augmentation en pourcentage du commerce extérieur portugais fut de 52 % pour les exportations et de 40 % pour les importations tandis que les autres pays constituants de l'Association ne dépassèrent guère les 30 % pour ces deux secteurs. La poursuite de l'intégration signifia la fin d'une période où avaient prédominé les idées d'autarcie et, par conséquent, le début d'une plus grande ouverture aux flux du commerce international et des capitaux étrangers, l'accroissement de la compétitivité de certains des plus importants secteurs de production et l'accélération du processus de concentration de capital qui allait conduire à la constitution de grands groupes économico-financiers.

Notons que ce fut en cette même année 1960, lors de l'institutionnalisation du dénommé Espace économique portugais (impliquant le territoire européen et les colonies) que débuta la guerre coloniale en Angola. La manière dont le projet fut publiquement présenté le fit apparaître comme un refuge pour la sauvegarde de l'Empire, seule alternative pour le soustraire aux forces qui, de l'intérieur comme de l'extérieur, luttaient pour son démantèlement.

Rapprochement vers la CEE

Dès 1968, avec l'arrivée au pouvoir de Marcelo Caetano, et dans le cadre de ce qu'il appela lui-même le « renouvellement dans la continuité », les nouvelles modalités selon lesquelles était envisagée la poursuite de la modernisation de l'économie et de l'industrie portugaises, furent effectivement (bien que provisoirement et sans grand succès) altérées.

Les attentes étaient ambitieuses, pariant sur un vaste ensemble de réformes qui, en particulier sur le plan économique, menèrent à la modernisation du pays, à l'amélioration du niveau de vie de la population et à un développement économique à long terme.

Les principales « nouveautés économiques » du marcelismo, tenant compte des héritages du passé, allaient se refléter, très sommairement, dans le domaine de la politique économique, accentuant le pari sur les pratiques de planification, dans la tentative d'atténuer le protectionnisme interne et externe, et sur l'ouverture à l'extérieur. On tentait également d'encourager les investissements étrangers, en combinaison avec le pari sur le rapprochement avec l'Europe, qui se traduisit par un engagement plus volontaire en matière de coopération économique, et qui facilita la conclusion de l'accord de libre-échange avec la CEE en 1972. On paria sur le renouvellement de la stratégie industrielle, deux nouveautés importantes ressortant dans ce domaine : la création du Pólo de Sines et la promulgation de la loi relative à la promotion industrielle.

Sur le plan extérieur, et en particulier en ce qui concerne le rapprochement avec l'Europe, tout semblait « se dérouler au mieux » pour les autorités portugaises lorsque, le 9 août 1961, la Grande-Bretagne, bientôt suivie par les pays scandinaves, demanda à être intégrée dans le Marché commun.

À ce moment-là, certaines hésitations firent leur apparition. Les risques prudemment calculés étaient non négligeables : à l'horizon surgissait à nouveau le spectre de l'isolement dans le cadre européen. À contrecœur, mais en faisant preuve de la flexibilité nécessaire, le Président du Conseil, le 18 mai 1962, sollicita au moyen d'une lettre remise par l'ambassadeur Calvet de Magalhães au Président de la CEE, *l'ouverture des négociations entre le Portugal et la Communauté en vue de définir les termes de la collaboration que le gouvernement portugais désirait voir établir avec les pays du Marché commun.*

Sans formuler de prétentions ou de réserves, Oliveira Salazar adoptait une formule vague qui lui permettait à ce moment d'éviter des écueils majeurs, d'autant plus que l'existence de la Grande-Bretagne et du Commonwealth avec leurs problèmes d'intégration dans la CEE allait forcément permettre de lancer des pistes de solutions applicables aux territoires d'outre-mer portugais.

D'une manière providentielle, pour les dirigeants portugais, le Président De Gaulle, lors de sa célèbre déclaration du 13 janvier 1963, enterra le sujet, s'opposant d'entrée de jeu à l'intégration du Royaume-Uni à la Communauté et faisant, naturellement, suspendre les préparatifs pour les négociations avec les autres membres de l'AELE.

Le « problème » ne se reposa que près d'une décennie plus tard, et les acteurs étaient différents lorsqu'en 1970 la candidature britannique pour l'adhésion aux Communautés européennes fut finalement acceptée.

Le Portugal comprit à nouveau qu'il ne pouvait rester en marge et s'engagea dans les négociations, initiées effectivement en décembre 1971, qui allaient conduire à la signature de l'Accord de libre-échange Portugal - CEE et de l'Accord Portugal - CECA sur le commerce des produits sidérurgiques le 22 juillet 1972.

Cette décision qui avait trait fondamentalement à l'évaluation des facteurs déterministes d'ordre commercial se trouva confrontée à des positions contraires véhiculées par l'aile la plus conservatrice du régime argumentant sur les dangers d'une « contagion politique » et sur le risque d'affaiblir l'« engagement d'outre-mer ».

En vérité, le gouvernement portugais, à la tête duquel se trouvait présent Marcelo Caetano, avait un positionnement plus positif par rapport à la « voie européenne », ce qui déboucha sur l'adoption d'un engagement plus affirmatif vis-à-vis de la problématique européenne, dans le cadre d'un lien réel et institutionnel, même modeste, avec la CEE, comme en témoigne, par exemple, l'arrêté ministériel du 23 mars 1970 : *Il est nécessaire de procéder à l'étude de la situation présente et des possibilités futures en ce qui concerne les processus de participation du pays aux mouvements qui ont pour objectif l'intégration économique de l'Europe.*^[5]

Dans le même sens, on assista à la création de la Commission d'études sur l'intégration économique européenne, composée par quelques-uns des plus influents diplomates portugais, qui avaient été présents aux négociations internationales depuis l'époque de l'OECE, auxquels vinrent s'ajouter quelques-uns des plus éminents économistes portugais de l'époque^[6].

Il s'agissait, en particulier, de ceux qui avaient intégré la Commission d'études sur l'intégration économique européenne, dont la présidence avait été confiée à Rui Teixeira Guerra qui, grâce à sa longue expérience, et avec clairvoyance par rapport au futur, a toujours défendu l'idée que les négociations soient conduites de manière à exclure toute éventualité qui puisse compromettre une adhésion future. Le rapport présenté par la Commission concluait en recommandant vivement une adhésion à la Communauté, soulignant, entre autres aspects, ne pas considérer *viable un accord avec la Communauté auquel participent les territoires d'outre-mer portugais, étant même possible que le simple fait que le problème soit déjà soulevé provoque des réactions suffisamment fortes pour diminuer, de manière considérable, les possibilités déjà réduites de succès d'une négociation relative à la Métropole.*

Du reste, le projet de l'Espace économique portugais paraissait être depuis le début condamné à l'échec et pas seulement pour les raisons évidentes que les autorités elles-mêmes reconnurent depuis toujours et cherchèrent en vain à éviter : plus des deux tiers du commerce extérieur portugais continua à se faire avec les pays européens ; la réorganisation des activités économiques, pierre fondamentale de l'entreprise, n'eut jamais lieu, ne dépassant même pas la phase initiale ; la question des paiements interterritoriaux, surtout dans la seconde moitié de la décennie, devint un problème structurel et se transforma même en l'une des plus importantes préoccupations du gouvernement, ce qui dans le fond était une conséquence des différents niveaux de développement entre les différents territoires et de la propre insécurité qui s'y était installée suite aux guerres de libération.

D'une certaine manière, les années 1960 portugaises connurent aussi un « âge d'or » du capitalisme mondial : le taux de croissance du PIB avoisina les 7 % (moyenne annuelle) et celui de l'industrie de transformation dépassa les 9 %.

Mais cette évolution, malgré tout positive, s'opéra dans un cadre de restrictions qui pesèrent lourdement sur la balance. L'insuccès de la constitution du Marché unique portugais, la guerre coloniale, la hausse des salaires alimentée par l'accélération de l'émigration, la lenteur avec laquelle étaient menées les réformes « urgentes », le propre affaiblissement de l'AELE (avec l'adhésion à la CEE de l'Angleterre – notre principal partenaire commercial -, du Danemark et de l'Irlande) et enfin, le « choc pétrolier » d'octobre 1973 et l'augmentation des prix internationaux des matières premières qui en résulta rendirent inopérants les efforts réalisés et vinrent désarticuler les modèles successifs, voués à l'échec, de politique économique et industrielle qui étaient élaborés.

En 1972 et 1973, la situation se dégrada sensiblement et, en pratique, les conditions de croissance cessèrent : les comptes extérieurs étaient fortement à la baisse, l'inflation augmenta, le marché des capitaux, artificiellement développé, s'effondra lors de la chute de la Bourse des valeurs (octobre/novembre 1973).

Dans le fond, la confiance étant brisée, l'investissement dans la production étant pratiquement paralysé, le système perdit les conditions de fonctionnement parce que les équilibres qui avaient été durant des décennies laborieusement tissés et réglés étaient finalement mis en cause.

Aux conditions extérieures qui s'étaient altérées vinrent s'ajouter de façon retentissante les fragilités intérieures. Ainsi, si dans un premier temps, la crise internationale, le choc pétrolier, et ensuite le 25 avril, déterminèrent l'interruption de la dynamique en cours, ce fut aussi la Révolution qui « masqua » l'aspect plus dramatique que la situation de rupture économique et financière, finissant par ouvrir la voie à l'émergence d'alternatives que le marcelismo, à bout de souffle, n'avait plus la capacité d'entreprendre.

[1] Marcelo Caetano, «Discurso inaugural dos Congressos dos Economistas Portugueses e da Indústria Portuguesa», in AAVV, *Discursos, Conclusões e Estudos Sobre a Indústria Portuguesa, II Congresso da Indústria Portuguesa*, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957, p. 15.

- [2] Cf. "Conclusões Gerais" in AAVV, *Discursos, Conclusões e Estudos Sobre a Indústria Portuguesa, II Congresso da Indústria Portuguesa*, Associação Industrial Portuguesa, Lisbonne, 1957, p. 17 à 25.
- [3] Cf. Alberto Pinheiro Xavier, *Portugal e a Integração Europeia*, Livraria Almedina, Coimbra, 1970, pp. 116 à 121 mais surtout la p. 113.
- [4] Cf. L. M. Teixeira Pinto, "Portugal e a integração económica europeia", II Congresso da Indústria Portuguesa, Comunicação n 122, Associação Industrial Portuguesa, Lisbonne, 1957, p. 35.
- [5] *Diário do Governo*, n 69, II Série, 23 mars 1970.
- [6] La Commission se composait de Rui Teixeira Guerra, José Calvet de Magalhães, Alberto Nascimento Regueira, Álvaro Ramos Pereira, Carlos Lourenço, Ernesto Ferverça da Silva, Eugénio Castro Caldas, Ilídio Barbosa, João Cravinho, José da Silva Lopes, Luís Figueira, Rui dos Santos Martins et João Vieira de Castro.