

Étude de l'OECE sur la situation et les problèmes économiques au Portugal (décembre 1958)

Légende: En décembre 1958, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) publie une deuxième étude sur la conjoncture économique au Portugal.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Fonds CEE et CEEA, CM2. CM2 1958. Conjoncture économique en Irlande et au Portugal en 1958, CM2/1958-896.

Situation et problèmes de l'économie des pays membres et associés de l'OECE, Irlande et Portugal. Paris: Organisation européenne de coopération économique (OECE), décembre 1958. 43 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/etude_de_l_oece_sur_la_situation_et_les_problemes_economiques_au_portugal_decembre_1958-fr-21bb1227-ebe0-4b9f-8499-c3ec9c5d8c95.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Étude de l'OECE sur la situation et les problèmes économiques au Portugal (décembre 1958)

Portugal

1. L'expansion de la production a marqué en 1957 un certain ralentissement. Les récoltes ont été, en général, excellentes mais des facteurs, en partie accidentels, en partie reliés à la faiblesse de la demande extérieure, ont ralenti le progrès de la plupart des autres secteurs. Cependant, la demande intérieure, a augmenté de façon relativement rapide, tant dans le secteur de la consommation que dans celui de l'investissement, ce qui a conduit à un gonflement des importations et à un élargissement du déficit extérieur; la stabilité financière intérieure n'en a été guère affectée. En 1958, le ralentissement de l'expansion semble s'accroître sous l'effet d'une récolte moins favorable que l'année précédente et d'une stagnation persistante des exportations. En même temps, cependant, le fléchissement des importations a fait réapparaître, pendant les huit premiers mois de cette année, l'excédent de la balance des paiements de la zone escudo, dont les réserves atteignaient un nouveau maximum fin août 1958.

I. Evolution récente

Produit global et demande

2. Le produit national brut, en termes réels, a augmenté de quelque 3,1 % en 1957, rythme légèrement inférieur à celui observé en 1956. L'expansion la plus importante a été notée dans le secteur agricole, en progrès de presque 7 % sur l'année précédente. Les industries manufacturières et la construction ont, dans l'ensemble, progressé au même rythme que le produit national, cependant que la sylviculture, l'extraction minière, la production d'énergie et certaines activités tertiaires n'ont guère augmenté. L'expansion de la demande globale a été, pour la troisième année consécutive, plus forte que celle du produit national; sa composante principale, la consommation privée, a progressé de 4,6 %. Toutefois, l'augmentation de la demande a été relativement beaucoup plus rapide dans le cas de l'investissement fixe, dont le niveau a dépassé de 10 % celui de 1956. L'activité d'investissement a été particulièrement marquée dans les transports et communications, les mines et la construction de logements. La consommation publique a peu augmenté, et les exportations totales de biens et services n'ont guère varié. L'accroissement des importations de biens et services, supérieur à 10 % a été le plus fort que l'on ait enregistré depuis la guerre. En 1958, l'on ne prévoit qu'une augmentation faible de la demande globale. L'investissement fixe, dans la construction de logements et dans les transports et communications, doit encore augmenter substantiellement; on s'attend cependant à un ralentissement des investissements dans les autres secteurs et à une réduction des stocks. La consommation, tant privée que publique, devrait connaître une augmentation modérée.

Production agricole

3. Le volume de la production agricole s'est accru de presque 7 % en 1957, l'augmentation résultant surtout des productions végétales, tandis que les productions animales ne marquaient qu'un faible progrès. L'amélioration continue des techniques agricoles, et aussi des conditions météorologiques favorables, ont permis à la plupart des récoltes de dépasser leurs niveaux de l'année précédente, exception faite pour le vin et le maïs affectés par la sécheresse de l'automne. La récolte de blé, en particulier, a enregistré en 1957 un nouveau maximum. En revanche, la production forestière a diminué pour la deuxième année consécutive, résultat des conditions défavorables de la demande extérieure pour le liège. La pêche a été meilleure qu'en 1956. Les prévisions agricoles pour la campagne de 1958 sont moins favorables. Le cycle biennal dans la production des olives entraînera une diminution de quelque 30 % dans la récolte de ce produit, mais on prévoit aussi des récoltes de céréales, de pommes de terre, de vin et de fruits inférieures à celles de 1957, en raison des conditions climatiques relativement mauvaises mais aussi, dans certains cas, par suite d'une réduction des surfaces cultivées. Les productions animales semblent, par contre, devoir augmenter. La production de liège continue à être défavorablement influencée par la situation de la demande internationale de ce produit. Une certaine diminution des prises de poisson semble également probable.

Production minière

4. Les tendances défavorables sur les marchés internationaux ont causé en 1957 une importante diminution de l'extraction de wolframite. La réduction dans la production totale des mines, de l'ordre de 2%, a été toutefois limitée par une demande intérieure soutenue de lignite et d'anthracite. En 1958, à cause notamment d'une sensible diminution de la demande étrangère de wolfram, de minerais de fer et de pyrites, on prévoit une baisse dans la production totale de l'ordre de 20 %, entraînant une chute importante des investissements dans ce secteur.

Industries manufacturières, énergie et construction

5. La production d'ensemble des industries manufacturières n'a marqué que des progrès limités en 1957. La faiblesse d'activité dans la plupart des secteurs traditionnels a été compensée par l'évolution satisfaisante de nouvelles productions et par la mise en œuvre progressive d'installations productives récemment établies. C'est ainsi que la production de textiles de coton a reculé par rapport à 1956, cependant que la production de textiles à partir de fibres artificielles augmentait substantiellement. La plupart des industries chimiques ont également marqué des progrès importants, de même que les nouvelles usines de pâtes et papiers. La production des industries alimentaires en revanche est restée stationnaire, et celle des produits en caoutchouc a reculé. L'activité des chantiers navals s'est maintenue à un niveau très élevé. La production de ciment a fléchi, malgré une activité élevée de la construction, à cause d'une diminution de la demande d'exportation. Pour le premier semestre de 1958, les indications disponibles laissent entrevoir une faible augmentation de l'activité des industries manufacturières, résultant surtout d'une certaine reprise dans l'industrie cotonnière, et de nouveaux progrès dans les industries chimiques, métallurgiques, de matériel électrique, du verre, de la céramique et de cuirs et peaux. En 1957, un des facteurs qui ont limité l'expansion de certaines industries a été la pénurie d'énergie électrique, la sécheresse exceptionnelle de cette année ayant gravement affecté la production d'énergie hydraulique. En 1958, des conditions plus normales ont déjà permis un développement considérable de la production d'électricité et cette évolution aura des répercussions favorables sur la production de certains secteurs qui dépendent directement des disponibilités en courant électrique. Le secteur qui a marqué l'expansion la plus vigoureuse en 1957, comme pendant les années précédentes, a été celui de la construction. Le nombre de logements achevés au cours de l'année a marqué un accroissement de 16 %; en 1958 l'activité du bâtiment continue à se développer, quoique à un rythme plus faible.

Emploi

6. Les conditions de l'emploi ont peu varié dans l'ensemble au cours de 1957. Quelques licenciements ont eu lieu dans les mines frappées par la baisse des exportations (tungstène et wolfram), mais l'accroissement de l'emploi dans certains secteurs industriels et dans la construction a été plus important. La persistance d'une migration de travailleurs agricoles vers les régions urbaines, comme aussi d'une émigration importante vers les provinces d'outre-mer et l'étranger a provoqué une certaine pénurie localisée de main-d'œuvre agricole salariée, bien que le sous-emploi dans l'ensemble de l'agriculture reste important.

Prix et salaires

7. Les mouvements des prix, aussi bien au stade de gros qu'à celui de détail, sont restés très limités en 1957 et pendant le premier semestre 1958. A la fin d'août 1958, les deux indices ne montraient que de faibles écarts par rapport à leur niveau du même mois de 1957. L'évolution des salaires industriels a été différente de celle des salaires agricoles. La moyenne des salaires à Lisbonne a progressé de 4,6 % de 1956 à 1957, cependant que les salaires agricoles n'augmentaient, pendant la même période, que de 2 %. Il semble toutefois que pendant le premier semestre de 1958, la pénurie déjà mentionnée de main-d'œuvre agricole ait quelque peu accéléré la hausse des salaires dans ce secteur.

Crédit et monnaie

8. La demande de crédit, reliée à l'expansion des investissements et des importations, a été relativement élevée au cours de 1957 et des premiers mois de 1958, de sorte que la réforme du système bancaire introduite en novembre 1957, qui avait pour but, entre autres, de faciliter la mobilisation des disponibilités des banques en assouplissant les règles de couverture, semble avoir joué un certain rôle dans l'évolution récente ⁽¹⁾. Le taux de couverture des dépôts à vue par l'encaisse des banques, qui atteignait presque 38 % à la fin de 1956, est tombé à 33% à la fin de 1957 et à 30% fin juin 1958. Les disponibilités monétaires, par contre, ont augmenté au cours de 1957 à un rythme légèrement inférieur à celui de 1956 (5% au lieu de 6%). Pendant le premier semestre de 1958, toutefois, l'augmentation de la masse monétaire s'est quelque peu ralentie, la stabilisation du volume de crédit ayant neutralisé les effets de la réapparition d'un excédent de la balance des paiements.

Finances publiques

9. En 1957, les opérations budgétaires ont été, comme d'habitude, équilibrées. Le total des recettes de l'administration centrale a augmenté de presque 9 %. Les deux tiers environ de cet accroissement sont imputables aux impôts indirects, et notamment à la progression des recettes douanières provoquée par l'expansion des importations. L'accroissement des dépenses a été plus modéré (de l'ordre de 6 %); c'est surtout aux dépenses militaires et aux subventions accordées à l'économie que l'on doit imputer cet accroissement. L'épargne courante de l'administration centrale est ainsi passée de 664 millions d'escudos en 1956 à 878 millions en 1957. Cependant, l'accroissement des investissements publics et, surtout, des prêts accordés aux autres secteurs de l'économie a résorbé cette augmentation de l'excédent courant. Pour 1958, les prévisions budgétaires indiquent une faible progression des recettes et des dépenses courantes (de l'ordre de 2 % dans les deux cas). Toutefois, du côté des dépenses, les dépenses courantes en biens et services doivent marquer une expansion sensible, d'environ 4 %, qui sera en partie compensée par une réduction des subventions. L'épargne courante de l'administration centrale n'augmentera pas beaucoup, et l'accroissement assez important qui est prévu pour les investissements publics sera compensé par une réduction des prêts accordés aux autres secteurs de l'économie.

Le Plan de développement

10. En 1957, les dépenses (budgétaires et extra-budgétaires) effectuées dans le cadre du Plan ont atteint 2 milliards d'escudos, niveau sensiblement supérieur au niveau moyen des années précédentes. Toutefois, l'écart entre les prévisions et les financements, comme aussi entre les financements et les dépenses réalisées, a persisté en 1957 et 1958. Des retards par rapport aux prévisions se sont manifestés notamment dans les dépenses concernant l'agriculture, l'électricité, les transports et les communications. Les investissements effectués dans le cadre du Plan de développement ont représenté en 1957 environ 22 % des investissements bruts fixes totaux, comparés à quelque 20 % en 1956. Pour 1958, le Plan prévoit une dépense de 2 919 millions d'escudos, montant supérieur de quelque 70 % à la moyenne des années précédentes.

11. Le projet de nouveau Plan de développement, couvrant la période 1959-64, a été récemment publié. Les dépenses envisagées pour la période sexennale, dans le territoire métropolitain, ont été portées de 11,5 milliards d'escudos prévus par le Plan précédent à quelque 21 milliards d'escudos; celles dans les provinces d'outre-mer de 4,8 à 9 milliards d'escudos, dont 5 milliards devront être versés par la métropole. En fonction de l'application du nouveau Plan, on prévoit que le taux d'accroissement du produit national brut atteindra, en moyenne, pendant les six années 4,2 %, contre 3,3 % pour la période 1950-58. La proportion des investissements bruts dans le produit national brut qui aura été d'environ 16,1 % pour la période 1952-58, devra passer à 17,6% en 1959-64. Les investissements effectués dans le cadre du Plan représenteront quelque 31 % des investissements bruts totaux, contre environ 23 % pour le Plan 1953-58. La contribution de sources étrangères au financement du Plan, qui a été négligeable pendant la période 1952-58, atteindra

6,5 milliards d'escudos. Des montants analogues devront être fournis d'un côté, par le budget de l'Etat et, d'un autre côté, par les institutions de crédit. L'autofinancement et les contributions d'autres institutions (institutions de prévoyance, compagnies d'assurances, etc.) couvriront la différence. Le nouveau Plan met davantage que le précédent l'accent sur le développement de l'industrie et de l'agriculture, tandis que la part relative des investissements énergétiques doit diminuer. En particulier, la production d'uranium sera intensifiée, une usine sidérurgique et des usines d'engrais chimiques et de cellulose seront installées; des travaux publics importants sont prévus dans l'intérêt de l'agriculture (irrigation, réseau routier, etc.) et des communications (pont sur le Tage). Des dépenses substantielles sont également prévues pour le développement de la formation professionnelle et la recherche appliquée.

Balance des paiements

12. Pour la première fois depuis plusieurs années, la balance des paiements de la zone escudo a accusé en 1957 un déficit. Le facteur principal de cette évolution a été l'aggravation du déficit commercial du Portugal métropolitain, dont les exportations n'ont guère progressé depuis 1955, tandis que les importations augmentaient de presque 30 %. Les provinces d'outre-mer, par contre, ont pu compenser l'augmentation de leurs importations par le développement de leurs exportations. L'augmentation importante des remises des émigrants et des entrées de capital privé (crédits commerciaux et apports en nature) ont permis de réduire l'effet de la détérioration de la balance commerciale sur le niveau des réserves en or et devises qui n'ont diminué que de 6 millions de dollars pendant l'année. Pendant les huit premiers mois de 1958, la diminution du déficit commercial de la métropole a fait surgir de nouveau un important excédent extérieur, qui s'est traduit par une augmentation d'environ 15 millions de dollars de réserves en or et devises de la zone escudo. Celles-ci atteignaient, à la fin d'août 1958, 730 millions de dollars, représentant environ dix-huit mois d'importations de la zone escudo au rythme de 1957.

Echanges commerciaux

13. Les bonnes récoltes de deux années consécutives ont permis en 1957 une réduction des importations de produits alimentaires. Mais l'activité élevée d'investissement et les besoins accrus d'énergie ont entraîné une hausse considérable des importations de biens d'équipement, de produits sidérurgiques et de pétrole, de telle façon que le volume des importations totales s'est accru de 10 % et leur valeur courante de 13 %. Les exportations, au contraire, n'ont guère augmenté en volume, et leur valeur courante a baissé d'environ 4 %. Outre la baisse conjoncturelle de la demande internationale de certains minerais (wolfram, pyrite), une certaine faiblesse persistante des exportations de liège brut et la réduction des ventes de conserves de poisson expliquent cette évolution. Le comportement encourageant des exportations de textiles n'a que très partiellement compensé le fléchissement des ventes des autres produits. Le déficit commercial de la métropole est ainsi passé de 123 millions de dollars en 1956 à 178 millions de dollars en 1957. Pendant les neuf premiers mois de 1958, les exportations ne se sont pas beaucoup améliorées, la faiblesse accentuée de la demande internationale de matières premières ayant compensé une certaine progression des ventes de produits alimentaires. Les importations, en revanche, accusent une réduction sensible, par suite d'une baisse des achats de produits alimentaires, comme le blé, de certaines matières premières et de produits sidérurgiques; toutefois, les importations de biens d'équipement se sont développées. Il en est résulté une baisse sensible du déficit commercial qui, de 164 millions de dollars pendant les neuf premiers mois de 1957, est tombé à 140 millions pendant la même période de 1958.

14. La composition géographique des échanges commerciaux a été caractérisée en 1957 par une nouvelle augmentation des importations provenant de la zone U.E.P., qui ont atteint environ 70 % du total des importations, soit le pourcentage le plus fort enregistré ces dernières années. Les exportations, vers la même zone, représentant environ 54 % des exportations totales, ont peu varié par rapport aux années précédentes, C'est l'augmentation considérable des importations, surtout de biens d'équipement et de biens de consommation durables, en provenance de l'Allemagne qui se trouve à la base de cette évolution. L'importance des échanges avec la zone U.E.P. a relativement peu varié pendant les neuf premiers mois de 1958. Les importations en provenance de la zone dollar (et essentiellement des Etats-Unis) ont augmenté

considérablement, en 1957, mais sont retombées à un niveau très bas pendant les neuf premiers mois de 1958. Les exportations à destination de cette zone ont fléchi en 1957 et ne se sont guère améliorées depuis. L'excédent commercial de la métropole sur les provinces d'outre-mer a constamment diminué, sous l'influence d'un accroissement persistant des importations.

Transactions invisibles et mouvements de capitaux

15. Les diverses catégories de transactions invisibles ont montré, dans l'ensemble, une évolution favorable en 1957 et au cours des premiers mois de 1958. La progression des recettes touristiques, encours depuis quelques années, s'est poursuivie, et les remises des émigrants ont marqué un accroissement substantiel. Le déficit de la balance des transports a été sensiblement affecté par le niveau élevé des frets pendant la première moitié de 1957, mais les recettes brutes de ce secteur continuent à augmenter à un rythme satisfaisant, parallèlement au tonnage de la marine marchande portugaise. Les transactions en capital sont restées très faibles dans les deux sens, à l'exception des mouvements de capitaux à court terme, composés probablement pour la majeure partie de crédits commerciaux, qui ont montré en 1957 un solde positif d'environ 20 millions de dollars.

Transactions du reste de la zone escudo et mouvements des réserves

16. Comme au cours des années précédentes, les transactions des provinces d'outre-mer avec l'étranger ont contribué à améliorer la balance des paiements de la zone escudo. Les exportations des provinces d'outre-mer ont continué à progresser en 1957 à peu près parallèlement aux importations, de sorte que leur excédent commercial a atteint, comme en 1956, environ 50 millions de dollars, il semble, de même, que les transactions invisibles des provinces d'outre-mer ont continué à se solder par des excédents appréciables. Au total, les réserves d'or et de devises de la zone escudo, qui avaient été réduites de 6 millions de dollars en 1957, ont à nouveau marqué une augmentation de 15 millions pendant les huit premiers mois de 1958.

II. Perspectives et conclusions

17. Le rythme de développement de l'économie portugaise, relativement lent si on le compare à celui du reste des pays Membres, aura encore diminué en 1957 et sans doute aussi en 1958. Il semble, toutefois, qu'une modification importante est en train de se produire dans la structure de l'économie portugaise. Alors que, jusqu'en 1955, les exportations exerçaient une influence déterminante sur le comportement de la demande globale, qui y trouvait le principal stimulant de ses phases d'expansion, on assiste depuis deux ou trois ans à un développement plus rapide de la demande intérieure, malgré une stagnation des exportations. L'accroissement de l'investissement s'est progressivement accéléré et même en 1958 c'est de ce secteur que proviendra l'augmentation relativement la plus importante de la demande globale. En même temps, la demande des consommateurs, principalement dans les milieux urbains, tend à augmenter de façon relativement autonome, comme dans les autres pays européens, sans doute sous l'influence de la propagation des habitudes modernes de consommation. La consommation privée qui avait évolué, de 1952 à 1954, plus lentement que le produit national, a augmenté beaucoup plus rapidement que celui-ci au cours des trois dernières années.

18. Cette évolution, si elle se confirme, est encourageante à long terme car elle indique que le comportement des entrepreneurs et des consommateurs portugais tend à acquérir un certain dynamisme, dont l'absence formait jusqu'ici un des obstacles majeurs au développement rapide du pays. Elle crée, cependant, de nouveaux problèmes qui viennent s'ajouter à ceux que la faible industrialisation du pays posait déjà jusqu'ici.

19. Un premier ensemble de problèmes concerne la balance des paiements. Du fait du faible développement de la production nationale, l'expansion de la demande depuis deux ou trois ans s'est surtout traduite par un accroissement rapide des importations. En même temps, les exportations portugaises ne se sont guère développées. Ce phénomène résulte, d'une part, de la conjoncture internationale, dont le fléchissement a

affecté les ventes de plusieurs matières premières exportées par le Portugal, d'autre part, du déclin régulier de la demande de produits d'exportation traditionnels, comme le liège. Certains débouchés ont aussi été limités par des mesures prises par les pays importateurs. Ces facteurs ont eu d'autant plus d'effet que la masse des exportations portugaises ne comprend qu'un nombre restreint de produits. Comme il faut s'attendre à un développement des importations à mesure que l'expansion économique s'accélère, il est essentiel d'accroître et de diversifier les exportations, ce qui suppose l'implantation d'industries exportatrices nouvelles. L'état de la balance des paiements de la zone escudo, dont l'équilibre reste solide, et le niveau élevé des réserves en or et devises, donnent à la politique économique des autorités le temps et la latitude nécessaires pour encourager la diversification désirable des exportations. Les autorités se préoccupent aussi de stimuler l'esprit d'organisation et d'initiative nécessaire à la conquête de marchés étrangers. Cette action pourrait être utilement complétée par une révision de la réglementation administrative des exportations.

20. Cependant, le premier objectif de la politique économique du Portugal reste toujours d'atteindre un rythme satisfaisant de développement de la production nationale. L'évolution de ces dernières années a été quelque peu décevante à cet égard. Malgré l'augmentation de la proportion des ressources consacrées à l'investissement, celui-ci reste faible. Il semble, en plus, que la structure des investissements laisse à désirer; une proportion relativement trop grande de la formation de capital est absorbée par la construction de logements, tandis que les investissements dans les industries de transformation restent très faibles et que la production de celles-ci augmente trop lentement. Des pas importants vers la mobilisation productive de l'épargne nationale et du crédit ont été accomplis depuis un an, avec la réforme du système bancaire et la création d'une banque de développement national. Il reste cependant beaucoup à faire pour porter l'investissement à un niveau satisfaisant, et en améliorer la répartition. Pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée, on pourrait utiliser plus largement la politique fiscale et amplifier le système de garanties et de prises de participation de l'Etat, qui a donné dans quelques cas d'excellents résultats.

21. Il semble possible et souhaitable d'obtenir un développement plus rapide de la production agricole, aussi bien pour répondre aux modifications de la structure de la demande intérieure qui se portera de plus en plus vers les produits animaux, que pour élargir la base des industries exportatrices. Le niveau des investissements dans ce secteur est loin d'être satisfaisant; pendant les six dernières années, l'accroissement substantiel de la production et des revenus agricoles ne s'est pas accompagné d'une augmentation correspondante des investissements, ce qui risque de réduire les possibilités de progrès dans les années à venir. Cet état de choses n'est pas sans rapport avec la structure de la propriété foncière, caractérisée par un morcellement excessif dans le nord du pays et par une concentration excessive dans le sud, et avec les modes de faire valoir. Un effort de réforme des structures agraires est déjà en cours et le nouveau Plan de développement prévoit qu'il sera intensifié.

22. La croissance économique du pays pendant la période 1953-58 a été sensiblement influencée par le Plan sexennal de développement, qui a élevé le niveau des investissements et créé des éléments d'infrastructure, notamment en matière d'énergie et de transports et communications, dont la production portugaise pourra bénéficier dans les années à venir. Le rythme de croissance obtenu pendant cette période permet toutefois de penser qu'un effort plus grand était peut-être nécessaire. Le nouveau Plan pour la période 1959-1964 marque un progrès, aussi bien par ses dimensions que par l'attention plus grande qu'il accorde aux secteurs directement productifs; en outre, il est complété par un ensemble de mesures portant notamment sur la création d'une banque de développement, la réforme du système de crédit, l'organisation industrielle. Il n'est pas certain, toutefois, qu'il épuise les possibilités d'impulsion de l'économie dont disposent les autorités, et il serait souhaitable que celles-ci prennent les dispositions nécessaires non seulement pour éviter des retards analogues à ceux qui se sont présentés au cours de la période 1953-57, mais aussi pour accélérer la réalisation du Plan dans la mesure où les circonstances le permettront.

(1) La loi introduisant cette réforme contenait également d'autres dispositions qui doivent être précisées par des règlements d'application en cours de préparation.