

# ÉTAT, MARCHÉ ET COMMUNAUTÉ L'ÉCONOMIE PORTUGAISE DANS LES RÉSEAUX DE LA GOUVERNANCE CONTEMPORAINE

**José Reis**

Faculté d'Économie, université de Coimbra, Centre d'Études Sociales

*Traduction : Emmanuel Négrier*

## **Abstract**

Portuguese economy registered several significant transformations in recent decades, after the democratic revolution (1974) and the EEC accession (1986). A deep integration in the EU and an original and unexpected context of Iberian integration are main points of the new picture. The changes in specialization, the emergence of a public service economy, the centrality of financial external relations, and the new condition of Portugal as a net foreign investor and as a country of immigration are some of the main processes for the analysis of Portuguese economic Governance in this period. This last objective implies to study the coordination mechanisms of collective action. The State, as the agent of 'relational order', the market, as an increasingly narrow place of governance, and the community, as the expression of the Portuguese specific internal structures, are considered in this paper as main institutional arrangements and bases for economic governance.

*Key-words: Governance, Portugal, European Union, Economic Dynamics*

## **Résumé**

L'économie portugaise a enregistré plusieurs transformations au cours des récentes décennies, après la révolution démocratique (1974) et l'accès à l'Union européenne (1986). Une profonde intégration à l'Europe et un contexte original et inattendu d'intégration ibérique sont les principaux aspects de ce tableau. Les changements dans la spécialisation, l'émergence d'une économie publique de service, la centralité des relations financières extérieures et la nouvelle condition d'un Portugal investisseur net à l'étranger et pays d'immigration sont quelques uns des principaux processus pour analyser la gouvernance économique portugaise dans cette période. Ce dernier élément plaide pour une étude des mécanismes de coordination de l'action collective. L'État, en tant qu'agent de l'« ordre relationnel », le marché, comme espace de plus en plus limité de gouvernance, et la communauté, comme l'expression des structures internes spécifiques au Portugal, sont considérés dans ce papier comme les principaux piliers de la gouvernance économique et des arrangements institutionnels.

Mots-clef : Gouvernance, Portugal, Union Européenne, Dynamiques Économiques

## **1. Introduction: gouvernance, contingence et complexité**

Ce texte a deux principaux objectifs. Le premier est de dessiner les contours d'un cadre d'analyse de la gouvernance économique et, en même temps, de réaliser un panorama des caractéristiques structurelles et des dynamiques d'une économie nationale

portugaise. Le second est de soutenir l'hypothèse selon laquelle parler, en économie, d'un cas particulier suppose traiter d'originalités, de contingences et de trajectoires inattendues.

Le premier propos – l'étude de la gouvernance – est une ample tâche à plusieurs dimensions<sup>1</sup>. Il s'agit ici d'en donner une compréhension opérationnelle, centrée sur les résultats économiques réels des actions de l'État et du marché. Nous nous référerons à la notion de communauté afin de souligner qu'elle est un élément clef des performances et équilibres économiques. Par communauté, nous entendons les structures matérielles internes et les pratiques des acteurs sociaux qui s'y déroulent. Celles-ci sont de fait les sources de l'hétérogénéité structurelle d'une société. Cela est largement dû au fait que le Portugal est un exemple de capitalisme intermédiaire, mal structuré en termes modernes, et articulé à l'économie mondiale de façon spécifique, limitée et tardive.

Pour donner un sens opérationnel aux actions de l'État et du marché, l'étude des mécanismes de gouvernance implique l'analyse de dynamiques relationnelles. La phénoménologie économique – où nous pouvons identifier incertitude et originalité de chaque situation – est, en ce sens, une perspective plus riche que les visions fonctionnalistes ou déterministes. C'est ce qui explique l'importance de l'idée selon laquelle il existe plusieurs mécanismes gouvernant et coordonnant les économies et sociétés ; et que leur impact est pluriel. En effet, les explications uniques ou monocausales sont rarement suffisantes. À ce titre, l'hégémonie récente des visions en termes de globalisation, et les critiques dont elles ont été l'objet, militent pour des méthodes d'analyse qui mettent davantage l'accent sur la complexité des relations économiques. C'est exactement ce que nous proposons : une alternative institutionnaliste au fonctionnalisme globalisant. L'idée que l'organisation économique demeure basée sur une tension entre mobilités et territorialisations en est une dimension<sup>2</sup>. Elle nous permet de réfuter l'hypothèse que la mobilité, la délocalisation et l'accès rapide à tout (marchés, facteurs productifs, biens et services) soient désormais les seules variables déterminantes. Dans le même sens, les institutions sont également l'expression de la complexité : elles sont l'épaisseur du territoire, contre l'hypothèse globalisante de l'auto-suffisance de la régulation par le marché. Pour ces raisons, le contexte économique actuel est souvent constitué de relations institutionnelles

complexes, d'un *jeu de forces* et de dynamiques d'évolution qui sont le résultat de la tension précitée entre mobilités et territorialisation.

## **2. L'économie portugaise : trajectoires, originalités et inattendus**

Au cours des dernières décennies, le Portugal, en tant qu'économie, a fait l'expérience de changements significatifs et très spécifiques. Par exemple, l'intégration européenne a rapidement pris la forme d'une intégration ibérique. Le Portugal est devenu, dans les années récentes, un investisseur net à l'extérieur. L'investissement direct à l'étranger, qui n'a jamais été très élevé, est désormais significatif. Les exportations manufacturières ne sont plus fondées exclusivement sur le textile. Le pays, traditionnellement émigrant, reçoit aujourd'hui un nombre important d'immigrants. L'utilisation des instruments d'épargne externe est désormais crucial dans les nouvelles stratégies de consommation des familles. On pourrait indiquer que tout ceci est normal dans un contexte de globalisation, selon les standards d'une gouvernance de marché. Cependant, il semble que les trajectoires visées sont plus complexes. Référons-nous à trois exemples. Tout d'abord, on pourrait s'attendre à ce que le rôle du marché et l'influence de la globalisation conduisent à un élargissement des relations d'échange, sur un spectre de plus en plus vaste. Pourtant, en pratique, les espaces géographiques de l'économie portugaise sont toujours plus les pays voisins. Ensuite, si l'on considère les performances économiques comme des processus déterminés par l'importance des marchés de services, on y trouve pourtant une économie tertiaire largement déterminée par l'État et les services qu'il fournit. Enfin, alors que l'on considère que l'intégration européenne est un facteur clef pour une circulation plus forte du capital dans une petite économie, on doit constater que l'économie portugaise reçoit peu d'investissements étrangers alors qu'elle tend, elle-même, à jouer ce rôle d'investisseur dans des pays non-européens.

Comment donner un sens à ces processus ? Un exercice théorique unique peut aider à mieux définir les enjeux. Le Portugal est une économie européenne intermédiaire. Cette vieille hypothèse de travail, fondée par la vision de Wallerstein d'une économie-monde (Wallerstein, 1974), présupposait que la société portugaise est influencée à la fois par les caractéristiques d'une centre et d'une périphérie, ce qui lui donne son caractère intermédiaire. De plus, elle joue aussi un rôle d'intermédiation à l'échelle du système-

monde lui-même, en tant que producteur actif de liens entre centre et périphérie. Cette hypothèse nous a permis de qualifier le Portugal de société semi-périphérique, et a donné lieu à un important programme de recherche<sup>3</sup>. Celui-ci contenait des alternatives critiques à la vision classique. On peut ici en mentionner deux. Ainsi, il était douteux que, à saisir les spécificités de l'économie portugaise, la fonction d'intermédiation fût particulièrement importante, ou du moins plus que n'importe quelle caractéristique structurelle intermédiaire. De plus, il était clair que la déduction de ses dynamiques tirées de son rôle structurel dans un contexte mondial devait être sérieusement confrontée à d'autres hypothèses, comme celle de l'importance des relations territoriales de proximité. La première étape marquant la présence d'une société dans un réseau de relations institutionnelle est la proximité physique et culturelle. Ce réseau, qui est plus qu'un simple marché de relations de voisinage, mobilise souvent les spécificités et capacités inattendues des sociétés elles-mêmes. Ceci laisse place à une diversité des modes de gouvernance économique qui permet de comprendre que la détermination structurelle n'est pas l'unique variable dynamique.

Faisons un bref retour en arrière dans l'histoire économique. Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, autour de 1830, l'économie portugaise avait un PIB par tête très proche de celui de dix pays européens développés, qu'ils soient plus ou moins grands (Gonçalves 1998). Depuis le XV<sup>ème</sup> siècle et jusqu'alors, le Portugal bénéficiait d'une importante position au sein du capitalisme commercial et de l'économie-monde. Le processus de croissance moderne, où la diffusion de la révolution industrielle était centrale, plaça l'économie portugaise dans une trajectoire de relative paupérisation. La domination informelle à l'égard du Royaume-Uni et ses politiques douanières ultra-libérales, et le manque des ressources nécessaires pour atteindre les premières étapes de l'industrialisation jouèrent un rôle majeur dans ce phénomène.

Néanmoins, les premiers signes d'industrialisation trouvèrent leur origine dans les troisième et quatrième décennies du XX<sup>ème</sup> siècle, avec une croissance remarquable (en termes relatifs) et l'amorce d'une politique de substitution aux importations. Ce furent les premiers pas d'une nouvelle industrie, déjà engagée dans les exportations. Mais ce ne fut qu'après la seconde guerre mondiale que le processus industrialiste se consolida, fondé qu'il fut sur l'hydroélectricité, les secteurs de base tels que la chimie,

le fer et l'acier, le ciment. Le développement d'un marché domestique et la formation d'une matrice moderne de relations industrielle furent les principaux effets d'un tel processus. L'idée classique que le Portugal fût jusque récemment un pays rural et agricole est en réalité erronée. Il est cependant exact que ce type de développement domestique était basé sur une perspective autarcique, administrative et non-compétitive. Le résultat en fut la fermeture d'une économie dans un contexte où le déficit de modernisation politique et sociale était la réalité majeure (Reis, 2003 : 33-35).

Tous ces événements se produisirent dans une période (au cœur du siècle, 1926-1974) où une dictature rétrograde, coloniale et isolationniste dominait le pays. C'était l'époque où les autres économies européennes entamaient leur vertueux cycle fordiste de modernisation intensive, avec les *trente glorieuses*. Au Portugal, c'était une période où la « nation et l'empire étaient les catégories fondamentales de la stratégie économique et politique » (Murteira, 1997: 93). La participation portugaise à la fondation de l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE, convention de Stockholm, 1960) et l'agrément du Marché commun, en 1972, furent certes importants, mais ils ne représentaient pas la norme. L'économie affrontait un contexte toujours protégé et administrativement régulé. C'était un contexte où l'intervention de l'État était déterminante et où les initiatives qui auraient pu donner plus d'intensité à la croissance étaient enrayées. C'était clair à propos des efforts entrepris pour développer des activités pour limiter l'excès de spécialisation dans les secteurs de main d'œuvre intensive. L'ouverture des relations extérieures, comme « tendance de long-terme dominante dans la trajectoire portugaise » (Murteira, 1997: 94), était une voie pavée de contraintes. Une telle ouverture, rendue possible par l'intégration économique et politique à l'espace européen, demeurait assez limitée. En effet, le Portugal était une économie périphérique, soumise à une régulation où la croissance ne résultait pas d'une amélioration sociétale globale.

C'est pour ces raisons que l'émigration a été le facteur clef pour comprendre le déficit de croissance industrielle endogène dans les années 1950 et 1960. Le développement des marchés de travail domestiques y était très lent. L'émigration était de fait la forme la plus intensive de l'intégration internationale de l'économie portugaise. Quand celle-ci devint plus ouverte, « la principale ressource exportée sur les marchés européens était la main d'œuvre » (Reis, 2003: 41). C'était une intégration à

« l'économie du travail », comme l'a souligné Mário Murteira (1997: 96), qui indiquait justement le fait que les facteurs économique et humain portugais suivaient un chemin inverse de celui des économies similaires. Plusieurs aspects pourraient expliquer ces circonstances. Ce n'est qu'après l'accès du Portugal au marché commun que les exportations atteignirent le niveau moyen mondial. Jusqu'alors, le Portugal n'avait pas tiré parti du développement des échanges mondiaux. De fait, il fallut attendre le milieu des années 1980 pour voir les exportations portugaises franchir la barre des 20% du PIB, un niveau où elles sont toujours aujourd'hui.

Il est également important de noter que, avec l'émigration, il avait toujours existé un élément structurel, utilisé de façon flexible comme une « ressource libre » pour atteindre un équilibre dans la difficile voie du développement. On se réfère ici aux structures flexibles internes : le contexte rural et les petits systèmes urbains non-métropolitains ; les territoires où plusieurs types d'activité sont articulées ; le secteur informel ; les stratégies familiales flexibles. C'était à travers ces mécanismes que naissaient les dynamiques ou moyens de compensation des faiblesses de développement. Certains étaient purement défensifs, comme dans le cas de l'articulation entre petites firmes de main d'œuvre intensive et agriculture informelle. Sa contribution locale pour compenser les faibles revenus industriels était très importante. D'autres processus étaient cependant plus innovants. Ils ont donné lieu à des systèmes providentiels locaux ou à des systèmes industriels locaux où la compétitivité fondée sur l'innovation était un enjeu crucial<sup>5</sup>

En somme, jusqu'à la fin des années 1980, on était en présence d'une économie qui générait une industrialisation autarcique et périphérique, qui pénétrait difficilement les marchés internationaux des biens. Elle utilisait l'exportation de main d'œuvre pour compenser ces difficultés, et ses spécificités internes pour atteindre une stabilité de son organisation et de ses dynamiques.

### **3. État, marché et communauté : la coordination économique**

Parce que son économie est périphérique en Europe, le Portugal se démarque de la périphérie absolue à l'échelle mondiale. Examinons son organisation interne. Les mécanismes de coordination n'ont pas la robustesse ou la capacité d'auto-suffisance, c'est-à-dire la force et l'autonomie que l'on pourrait dans d'autres systèmes de

gouvernance en Europe. Au contraire, ils sont hautement dépendants les uns des autres et chacun d'eux montre des faiblesses évidentes. L'État y est sous l'influence des groupes d'intérêt et des firmes ; cependant c'est à lui que revient l'orientation des principaux aspects des relations économiques, car les capacités d'initiative, indépendantes et structurées, des entrepreneurs et de la société civile demeure faibles. Un État faible est, pourtant, un acteur public central vis-à-vis des acteurs sociaux encore plus faibles. L'importance de l'État est considérable en ce qui concerne la production du consensus, des règles de concurrence, de l'intégration dans les régimes internationaux et des conditions générales qui influent sur les coûts du travail et le bien-être de la population. Cependant, les conditions infrastructurelles de l'économie et de la société, où a joué la contribution des fonds structurels européens, sont devenues cruciales et ont engendré des externalités dans des secteurs comme l'ingénierie ou la construction.

La communauté est faible si l'on considère sa capacité d'expression autonome. Mais elle se révèle souvent forte dans des situations défensives, soit quand elle représente un facteur de compensation des faiblesses des autres mécanismes de coordination (politiques publiques, concurrence, relations salariales). Son rôle est également significatif quand, dans un contexte local précis, une situation survient où l'initiative et l'innovation requièrent des synergies entre ressources, capacités et solidarités locales.

Dans la société portugaise, la forme d'urbanisation est plus diffuse que dans d'autres pays ; les contextes ruraux ont évolué différemment, lorsqu'on les compare à d'autres processus d'« industrialisation agricole » ; les systèmes productifs sont basés sur des modes d'organisation et de spécialisation où, par exemple, la présence des secteurs traditionnels demeure importante<sup>6</sup>.

L'exercice qui suit est fondé sur l'idée que l'économie est formée par un ensemble de mécanismes institutionnels qui jouent le rôle de coordination des acteurs économiques. L'approche que nous développons tente d'identifier les processus qui incarnent le mieux chacune des institutions de coordination. En même temps, nous essayons de montrer les limites de la gouvernance de marché et l'articulation serrée entre ces divers mécanismes.

### **3.1. Le marché : un espace de gouvernance de plus en plus restreint ?**

Qu'est-ce qu'un marché ? C'est, peut-être, la question la moins posée dans la théorie économique. Nous ne la poserons pas dans des termes théoriques. Au contraire, nous allons nous appuyer sur une question très pratique : comment pourrions-nous représenter, d'un point de vue empirique, les relations de marché qui caractérisent une économie nationale ? On y trouve à la fois les dimensions externes et domestiques. Les premières peuvent être illustrées par la participation du pays aux échanges commerciaux et financiers (y compris les investissements à l'étranger), et par la mobilité de la population (liée aux services tels que le tourisme ou l'emploi en général). Les secondes peuvent être représentées par des relations industrielles, soit la structure productive et la spécialisation, la structure des entreprises et le marché du travail.

On s'aperçoit tôt ou tard qu'une part significative des aspects qui forment cette réalité empirique dépasse les relations de marché. Ils mettent en lumière la présence de l'État, ou de la communauté, de sorte que la régulation de marché n'existe pas indépendamment des relations institutionnelles ou sociétales, qui peuvent être d'ordre formel ou informel. De fait, il est presque aussi difficile de définir matériellement l'État. Si l'objectif est d'aller au-delà d'une délimitation de l'appareil d'État ou d'une évaluation de ses dépenses publiques, en essayant de définir les champs de la gouvernance publique et institutionnelle, alors la liste des interrogations devient longue. On y trouve des questions relationnelles et tous les enjeux liés à la contractualisation politique et sociale. Quel est, par exemple, le meilleur moyen de comprendre l'intégration européenne ? Nous savons qu'elle est le résultat d'une décision politique et publique, et qu'elle est un processus de création de nouvelles règles. C'est, de fait, une affaire d'action étatique, et non un simple processus d'intégration marchande ou d'élargissement du marché. Dans l'analyse qui suit<sup>7</sup>, nous essayons de montrer que l'internationalisation des marchés dans laquelle l'économie portugaise agit est géographiquement proche ; que la transformation de la spécialisation manufacturière portugaise est le résultat d'un nombre limité de relations internationales ; que les dynamiques de création d'une économie de services sont celles où l'État exerce une présence directe ; que le marché domestique est insuffisant pour soutenir financièrement

une économie nationale et que la présence la plus remarquable dans les relations internationales fut le résultat de processus inattendus<sup>8</sup>.

### **3.1.1. Les échanges externes de biens : la fermeture européenne et ibérique de l'économie portugaise**

Dans les dernières décennies, l'élément le plus remarquable concernant l'articulation de l'économie portugaise aux marchés internationaux de biens et services fut le déclin de sa géographie. Deux images claires ont émergé : en 1970, une évaluation du marché d'échanges extérieurs portugais montrait que les quinze pays appartenant à l'Union européenne jusqu'en 2004 représentaient 52% des biens exportés par le Portugal (65% en 1980). Aujourd'hui, ils en représentent presque 80%, et cette configuration est demeurée quasiment inchangée depuis l'accès du Portugal à l'Union, en 1986. L'Espagne comptait pour 1,6% de ces échanges en 1970, puis 3,6% en 1980, et 10,8% pour la période 1986-1990. En 2003, elle représente 22,7% des biens exportés par le Portugal dans des pays étrangers. On peut en conclure que du point de vue des échanges internationaux de biens, la position du Portugal dans l'économie mondiale se limite à une place en Europe, et que celle-ci se définit de façon croissante comme une place dans l'économie ibérique.

Ces exemples ne sont pas une simple arithmétique du commerce extérieur portugais. Tout comme ils témoignent d'une géographie limitée, ils montrent aussi une réalité fortement institutionnelle, plus que purement économique. C'est le cadre institutionnel européen qui détermine et structure de façon claire la relation extérieure de l'économie nationale. L'importance croissante des relations intra-européenne fondées sur la proximité – constituant une sorte d'intégration sub-régionale en Europe – est également manifeste. On ajoutera une condition spécifique à propos de ces deux pays voisins qui n'avaient jamais été auparavant des partenaires économiques, et qui réinventent une proximité dans le contexte d'une intégration commune dans un espace politico-institutionnel plus large. Ceci indique que l'idée abstraite de marché (comme espace géo-économique, libre, universel et a-territorial) doit être confronté à la réalité des relations territoriales, des réseaux et de la gouvernance institutionnelle.

L'économie portugaise est donc de plus en plus intégrée dans l'un des espaces intra-européens et dans l'un des systèmes européens de gouvernance, le système

ibérique<sup>9</sup>. Aujourd'hui, la vision dominante de la globalisation voit le monde comme économie et l'économie comme le monde. Pourtant, les constats empiriques montrent fréquemment des réalités bien différentes, comme : une petite économie pénètre un espace plus large d'intégration, où le marché est supposé central, et le résultat est sa relocalisation dans un espace de proximité institutionnellement construit.

### **3.1.2. La spécialisation productive : la fin de la mono-spécialisation**

Les ajustements dans la géographie des échanges ont été suivis de changements dans la structure productive domestique. Aujourd'hui, c'est la production de biens électroniques et métallurgiques qui domine. Le textile, la chaussure et le vêtement ne sont plus le domaine qui incarnait une sorte de mono-spécialisation du secteur manufacturier portugais et de ses exportations. De fait, les nouvelles filières représentent 23,4% de la valeur ajoutée manufacturière, quand le textile se situe à 20,9%. Pour les exportations, les valeurs sont respectivement de 24% et 35,8%.

Cette bi-spécialisation distingue l'économie portugaise d'autres avec lesquelles on pourrait la comparer. Par exemple, l'économie espagnole a une plus forte spécialisation métallurgique et électronique (41,2% de ses exportations) et se révèle bien moins dépendante du textile (seulement 6,6% des exportations). Par ailleurs, on y trouve d'autres secteurs importants comme les biens alimentaires (11,9%, contre 4,2% pour le Portugal) ou chimiques (10,4% contre 5,7%), ce qui indique une présence plus dense et sophistiquée à l'export de l'économie espagnole que de la portugaise. Ce n'est qu'en comparant cette dernière avec la Grèce qu'elle se retrouve en meilleure position. Les exportations grecques sont plus limitées en biens métallurgiques et électroniques, alors que la part textile est similaire, sans qu'un autre secteur émerge de façon significative. L'Irlande est un cas assez différent de pays périphérique en voie de changement profond. Les produits chimiques, machines et matériels de transport y occupent les trois quarts des exportations. Les secteurs traditionnels y ont perdu toute présence réelle.

Pour comprendre ce qui s'est passé au Portugal dans ce domaine, il suffit d'observer le rôle de la petite part d'investissement direct à l'étranger. En dépit d'un volume réduit, celui-ci a entamé une transformation dans un segment important du

secteur manufacturier, et dans son rôle pour la spécialisation nationale et la structure exportatrice. Dans le cadre de notre discussion, ce rôle témoigne d'une dynamique de marché. Ce rôle est certes limité, car il s'agit d'une stratégie face à l'opportunité offerte par les nouvelles conditions institutionnelles liées à l'intégration européenne. Les différentiels de salaires et la présence de nombre de sous-traitants dans les secteurs traditionnels a sans doute pesé beaucoup. Mais le changement, en tout état de cause, s'est révélé significatif. Pourtant, on ne peut constater de processus d'amélioration comparable à celui qui a marqué l'Espagne et l'Irlande.

### **3.1.3. L'émergence d'une économie de service: une économie publique de services**

L'émergence d'une économie de service est généralement considérée comme le signe majeur de nouvelles performances économiques. La croissance des services dynamise les marchés dans de nouveaux domaines (les services aux entreprises, le desing organisationnel, les processus d'innovation). C'est également un indicateur de la présence de processus non matériels et intellectuels qui modifient la composition de la valeur ajoutée.

L'économie portugaise n'est pas restée longtemps agricole. Ce secteur ne représente que 4% du PIB, même s'il occupe 10% de l'emploi. Le secteur manufacturier représente respectivement 18% et 19% de ces mêmes valeurs. Ce sont les traits courants d'une économie mature. Les marchés du travail, les structures productives et les styles de consommation et de reproduction sociale tendent à une même évolution.

La comparaison est ici fructueuse entre l'Europe des quinze (jusqu'à 2004), et le Portugal à propos de la structure productive. La première a un léger poids supérieur en services (71% contre 67%); est industrialisée de façon comparable (19% contre 18%) et moins agricole (2% contre 4%). Les principales disparités concernent le secteur de la construction (5% contre 8%) et sont particulièrement significatives à l'intérieur du secteur des services lui-même. Aujourd'hui, si l'on considère la part des services non-marchands (en gros équivalents à ceux de l'administration publique), et celle des services marchands (fournis par les firmes) on observe un même niveau global mais des disparités notables dans la répartition. Au Portugal, l'économie de service est largement influencée par la fourniture de services publics et sociaux à la personne. Ces services

collectifs représentent 27% du PIB au Portugal, et 22% dans l'Europe des quinze. Dans cette dernière, le secteur des services est clairement organisé autour d'un sub-secteur de marché de services ; son poids en termes de produit y est de 48% contre 40% seulement au Portugal. De fait, même l'essor du secteur des services depuis le début des années 1980 (23%, contre 17% pour le reste de l'Europe) illustre très clairement l'effet des services collectifs, dont la croissance est de 36% au Portugal contre 5% dans l'Europe des quinze. Les marchés de services n'y ont augmenté que de 15% contre 24%. Ici, l'État et le marché tendent à occuper le même champ, avec plusieurs conséquences : si l'on considère la formation d'une économie de services comme le processus qui illustre le mieux l'émergence de nouvelles dynamiques économiques, alors on pourrait s'attendre à l'essor d'un large domaine de gouvernance de marché. Or, on trouve au contraire un espace où c'est la présence publique qui est importante.

#### **3.1.4. Relations extérieures et investissement direct : vieux et nouveaux enjeux**

D'un point de vue quantitatif, le Portugal n'a jamais reçu d'investissements étrangers directs en nombre. Ceci ne veut pas dire que leurs effets de modernisation n'aient pas été importants. Pourtant, après 1986, des entrées significatives de capitaux extérieurs ont été enregistrés dans l'économie portugaise. En 1988-1992, elles ont représenté en moyenne 3% du PIB annuel, ce qui est considérable. Elles se sont concentrées dans les secteurs d'exportation, en particulier dans les domaines automobile et électronique, induisant des changements notables sur la spécialisation manufacturière, comme nous l'avons souligné plus haut.

Cependant, depuis le milieu des années 1990, l'investissement étranger a perdu son importance en termes de flux net d'entrée. Parallèlement, un phénomène entièrement inédit s'est produit (entre 1998 et 2002) : l'économie portugaise est devenue un investisseur net à l'étranger. Le Brésil y occupait la première place, comme destination.

#### **3.1.5. Échanges financiers : un déficit externe**

L'économie portugaise pâtit d'un déficit récurrent. Elle importe plus de biens qu'elle n'en exporte : en 2001-2003, la balance négative atteignait 10% du PIB. Elle est excédentaire de 3% en matière de services, à travers le tourisme, mais cela ne suffit pas à compenser le déficit en matière de biens. En réalité, le tourisme a un rôle important dans l'insertion internationale de l'économie portugaise, mais ses effets restent limités. La même chose est vraie pour les transferts de revenus opérés par les émigrants, qui représentent 2 à 3% du PIB. La balance des comptes montre certes un équilibre, mais c'est en intégrant dans le calcul les transferts en provenance des Fonds structurels européens (3% du PIB également).

En termes structurels, l'économie portugaise est donc dépendante de ressources extérieures. En 2001-2003, l'utilisation de l'épargne extérieure était équivalente à 6% du PIB. Le principal moyen de garantie de ces entrées réside dans la politique de re-escompte, par les banques commerciales, qui les utilisent pour développer une politique active de crédit aux ménages. C'est dans ce contexte que les standards de consommation des ménages ont significativement évolué. En 2003, la dette des familles était (intérêts compris) équivalente à 103% des revenus annuels nets.

La balance entre création de richesse et dépense n'est ainsi pas assurée de façon domestique. Comme espace de production, à ce titre, le marché est faible, même s'il est actif en tant qu'espace de consommation. Les ressources extérieures sont cruciales pour atteindre un équilibre. L'attraction d'épargne extérieure et l'incitation à des politiques de crédit bancaire facilitant la consommation des ménages sont des outils qui donnent une marge d'action à l'économie de marché.

### **3.1.6. Marché du travail et mobilité internationale des travailleurs : l'immigration comme phénomène nouveau**

L'économie portugaise repose sur un travail très intensif. Ses 10,4 millions d'habitants ont un haut niveau de participation au marché du travail (52% au total, en 2003). Cela est vrai pour les hommes comme pour les femmes. Cette participation concerne 79% de la population âgée de 15 à 64 ans et 66% pour les femmes, soit l'un des plus hauts niveaux européens. Le taux de chômage était de 6% en 2003, et à chuté à 4% en 2004. Cependant, l'efficacité dans l'utilisation de cette force de travail reste modeste. La réelle nouvelle image du marché national du travail est l'immigration

intensive qu'il a connu dans les années récentes. Environ 500 000 immigrants, la plupart de l'Europe centrale et orientale, du Brésil et d'Afrique, ont été enregistrés depuis 1990.

### **3.2. État et institutions : contractualité et externalités**

L'économie n'est pas faite que de structures matérielles, ou du couple production/consommation. Les institutions, les cultures de décision, les comportements d'acteurs et d'agents, la gouvernance et la régulation sont également centraux pour comprendre comment fonctionne une économie. Un paradigme économique plus large que celui de la rationalité du marché est nécessaire pour observer la façon dont les acteurs économiques sont coordonnés, comment se forme l'épaisseur des relations entre marché, État et communauté.

Dans les développements qui suivent, nous allons tenter de caractériser le rôle de l'État comme coordinateur de l'action collective, et sa présence dans l'économie. Nous insisterons sur une perspective pour laquelle les relations contractuelles sont centrales. Nous démontrerons ainsi que l'État compense les faiblesses du marché et encadre le contexte de son intervention. Par exemple, pour l'intégration au régime international incarné par l'économie européenne, le rôle de l'État est clair.

#### **3.2.1. Le rôle de l'État : ordre relationnel et externalités économiques**

La centralité de l'État dans l'économie portugaise est essentielle eu égard à son influence sur le comportement des acteurs économiques et aux relations qu'ils constituent. En réalité, les partenaires des « processus économiques » (et non simplement des « rapports de marché ») ont une forte relation de dépendance à l'État et au contexte auquel celui-ci donne naissance. Pour donner un sens aux opportunités économiques, pour atteindre un consensus dans l'action, et pour prendre des décisions cruciales, la présence de l'État est fréquemment requise.

On constate ainsi un contractualisme implicite dans les relations entre État et économie. Nous appellerons « ordre relationnel » ce type de contractualisme, et c'est notre principal argument pour attester de l'importance du rôle de l'État. L'évidence et le

poids de ce rôle ne peuvent être identifiés par la statistique ou être arithmétiquement déduits. Ils résultent d'une compréhension des dynamiques relationnelles.

Si l'on observe la formation de l'ordre économique au cours du processus de démocratisation (la décennie postérieure à 1974), nous trouvons, dans la première phase, une forte stabilisation du rôle de l'État. Ensuite, il devient nécessaire de garantir les droits sociaux, qui n'avaient aucune existence jusqu'alors (droit du travail, réglementation des salaires, de la sécurité et des services de santé), et de réunir les ressources pour former et éduquer les générations futures de façon professionnelle. Dans cette phase, la gestion des variables macroéconomiques relevait essentiellement de l'État. La régulation des relations monétaires extérieures, le développement d'une capacité d'échange international, la mise en place d'une politique de crédit, la conduite de l'économie vers un chemin de développement et de croissance – tous ces objectifs furent poursuivis en l'absence de partenaires sociaux puissants et autonomes. Le cadre relationnel de l'économie portugaise était aussi fortement influencé par l'État dans la seconde phase du processus de démocratisation : l'accès à l'Europe. Cela n'a pas été seulement crucial, dans un contexte d'urbanisation croissante, pour la planification et le financement des infrastructures urbaines, mais aussi pour des projets publics clefs tels que l'amélioration des liaisons ferroviaires inter-cités, la construction d'autoroutes, les équipements aéroportuaires et d'autres projets de prestige à haut niveau d'ingénierie, comme l'Expo' 1998 et l'expansion massive de l'enseignement universitaire de type public et privé, tous deux dépendant d'une régulation publique.

Le contexte relationnel de l'économie portugaise a ainsi été fondée sur de nouvelles conditions : il est devenu plus international et plus institutionnel. Dans cette nouvelle période, l'État a été un agent décisif pour les externalités, qu'elle soient physiques ou symboliques. C'est l'État qui a incarné l'idée d'intégration. C'est également lui qui a symbolisé l'idée de modernisation. La production d'un capital social, d'infrastructures, a été le principal domaine de mise en œuvre de ce nouveau rôle de l'État. Les politiques sociales et l'amélioration des savoirs-faire ont également été importants, soutenues par des programmes extensifs.

### **3.2.2. L'externalité européenne : une option *quasi-constitutionnelle***

Ce rôle central de l'État dans les différentes phases du développement portugais est devenu majeur quand une option structurelle et *quasi-constitutionnelle* devait être prise : l'intégration européenne. L'État, comme producteur d'externalités, jouait un rôle crucial dans la production de ce que l'on nomme généralement une « externalité institutionnelle », et en particulier « l'externalité européenne », qui était à la fois économique, politique et institutionnelle. Ici, l'État et la politique étaient dans une position plus avancée que la société elle-même.

L'externalité européenne peut être représentée par un très large spectre de relations structurelles : le modèle politique et social de référence ; la logique dominante de régulation (concurrence, modèle technologique et scientifique...) ; les processus de mobilité (des biens, des capitaux et des hommes), et le contexte particulier de modernisation et de cohésion tel qu'exprimé par Jacques Delors à la tête de la Commission européenne. L'intégration est, ainsi, beaucoup plus qu'un processus de transfert monétaire, dans le cadre de la politique structurelle et régionale. Au-delà des aspects institutionnels, nous avons déjà vu, par exemple, comment la géographie des échanges extérieurs portugais avait significativement changé après 1986.

Il est indéniable que, d'un autre côté, la modernisation qui a suivi l'intégration a donné à l'État une position plus forte encore qu'auparavant. Après 1992, lorsque le second Cadre Communautaire d'Appui était en plein développement, le poids de la balance nette des relations financières avec l'Union européenne atteint environ 3% du PIB, soit autant que les transferts de revenus des émigrants après 1995. C'est un volume significatif, mais c'est à la fois plus qu'un simple chiffre : c'était un élément clef pour la centralité de l'action publique et de l'État dans la société et l'économie portugaise. L'État, dans ce contexte, s'est fait le manager d'une stratégie, de ses ressources et orientations.

Dans une perspective plus large, l'« option pour l'intégration » - la définition d'un nouveau contexte pour les performances économiques et sociales - est une claire illustration de ce que représente un rôle majeur de l'État dans les sociétés contemporaines : la définition des régimes internationaux. En réalité, il suffit de constater que le rôle de l'État n'est pas bien défini dans une vision libérale simpliste pour conclure que ce point est très important.

### **3.2.3. La présence directe de l'État dans l'économie : les dépenses publiques**

L'idée selon laquelle l'État est un partenaire central dans la contractualisation qui maîtrise l'économie – le principal agent de l'ordre relationnel – ne signifie pas qu'il dispose également d'une structure matérielle concrète. Nous ne faisons pas ici référence au patrimoine de l'État. La logique de privatisation du secteur public est désormais dominante. Nous nous référons aux indicateurs. Les premiers ont été cités plus haut : l'importance des services sociaux fournis par l'État. Les seconds concernent la dépense publique.

Celle-ci, au Portugal, avoisine les 50% du PIB, comme dans d'autres pays. Le niveau significatif (autour de 20%) fut atteint après 1974, lorsque l'établissement d'un État moderne et démocratique débuta. Les autres étapes majeures furent celles qui correspondent à l'intégration européenne. Dans son pas initial (dans la seconde moitié des années 1980), la dépense publique atteint 40% du PIB. Ensuite, dans les années 1990, quand le processus de modernisation s'accéléra, il atteint les 50% (Reis 2001b).

Dans le contexte de l'Union Monétaire, l'un des instruments classiques de l'État se trouva affecté : la politique budgétaire. Nous sommes, à nouveau, en face d'une fonction de l'État comme producteur du consensus, de signes et d'options. Il est important ici d'évaluer la manière dont cette régulation peut se produire dans un contexte où la logique privée est devenue plus forte et remet en question l'État lui-même.

## **4. Conclusion**

Dans ce papier, nous avons tenté de démontrer que l'économie portugaise a enregistré plusieurs transformations majeures au cours des décennies récentes, où les étapes clefs furent 1974 et 1986. Nous nous sommes référés à l'intégration ibérique et au rôle presque exclusif du marché européen interne comme espace des échanges extérieurs portugais, un élément intéressant pour un pays dont l'espace était traditionnellement plus vaste. Les changements dans la spécialisation, l'émergence d'une économie publique de service, la nouvelle condition du Portugal comme investisseur extérieur et pays d'immigration, ou comme utilisateur d'épargne étrangère sont des constats majeurs des transformations observées. Elles concourent à dessiner un « style portugais ».

Mais notre argument substantiel réside dans l'idée que, pour saisir la condition essentielle d'une économie, il est nécessaire de concentrer notre attention sur les mécanismes qui coordonnent l'action collective et mettent les acteurs économiques et sociaux en convergence. Pour cela, les relations entre État, marché et communauté sont centrales, et constituent notre approche institutionnelle de l'économie. Ces trois mécanismes sont, certes, importants dans toute économie. Mais nous avons essayé de définir leur spécificité portugaise. Une réelle analyse de l'action du marché nous conduit très vite à ses limites et faiblesses : sa géographie, en termes internationaux, est de plus en plus réduite ; ce n'est pas un agent « proactif » (dans l'économie des services, par exemple) ; il agit principalement dans des contextes institutionnellement structurés ; il obtient certaines capacités de mouvement grâce à des contributions qu'il n'assure pas lui-même (la disponibilité d'épargnes étrangères ou les opportunités constituées par l'intégration européenne dans les secteurs d'exportation).

L'État et la communauté sont des compléments nécessaires du marché. La condition semi-périphérique du Portugal donne à la communauté un rôle important dans la gouvernance sociale. Ceci est d'abord dû au fait que les processus informels sont encore importants et sont des instruments de flexibilité sociale ; et ensuite au fait que les structures internes – les systèmes urbains et territoriaux, les contextes ruraux changeants, les systèmes innovants locaux – interfèrent souvent positivement avec les trajectoires économiques.

La centralité de l'État est l'un de nos arguments récurrents : parce que le marché et la société civile sont faibles ; parce que les institutions et actions publiques ont un rôle croissant dans les processus économiques ; parce que l'intégration européenne, que nous considérons comme l'externalité majeure pour l'économie portugaise, est une affaire de politique et de gestion publique.

## **Références**

Arrow, K., "Limited knowledge - an economic analysis", *The American Economic Review*, March, 1974.

- Benko, G. et A. Lipietz (eds.), *La Richesse des Régions: La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF.
- Gonçalves, O. F., “Convergência real no longo prazo da economia portuguesa”, *Notas Económicas – Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 11, 1998.
- Hollingsworth, J. R. et R. Boyer, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Murteira M., *Economia do Mercado Global: Ensaio sobre as condicionantes mega e macro das estratégias empresariais*, Lisbon, Editorial Presença, 1997.
- Négrier, E. et B. Jouve (ed.), *Que Gouvernement les Regions en Europe?* Paris, L'Harmattan, 1998.
- Reis, J., "Portugal: A heterogeneidade de uma economia semiperiférica", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal – um retrato singular*, Porto, Afrontamento, 1993.
- Reis, J. et E. Négrier, "Territoires et régionalisation: le cas du Portugal", in E. Négrier et B. Jouve (eds.), *Que Gouvernement les Regions en Europe?* Paris, L'Harmattan, 1998.
- Reis, J., “Industrie et dynamiques régionales: les problèmes d’une économie intermédiaire (Portugal) in G. Benko et A. Lipietz (ed.), *La Richesse des Régions: La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000.
- Reis, J., “A Globalização como Metáfora da perplexidade? Os Processos Geo-económicos e o ‘Simples’ Funcionamento dos Sistemas Complexos” in Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto, Edições Afrontamento, 2001a.
- Reis, J., “Estado, instituições e economia: A despesa pública em Portugal” in José Reis et Maria Ioannis Baganha (eds.), *A Economia em Curso: Contextos e mobilidades*, Porto, Edições Afrontamento, 2001b.
- Reis, J., “A Economia Portuguesa: Entre Espanha e as Finanças Internacionais”, *Boletim de Ciências Económicas*, Vol.XVL-A, 2002.
- Reis, J., *Economia Portuguesa*, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2003.
- Reis, J., “Governação e territórios na Europa: Hipóteses sobre um sub-federalismo” europeu (forthcoming).
- Santos, B. S. (ed.), *Portugal: Um retrato singular*. Porto, Edições Afrontamento, 2003.
- Simon, H., “Behaviourial Economics”, in J. Eatwell *et al.* (ed.), *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, 1986

---

## Notes

<sup>1</sup> La gouvernance est fondée sur une taxinomie d’arrangements institutionnels qui incluent plusieurs formes de coordination des acteurs économiques : marchés, hierarchies entre firmes, communautés, États, réseaux et associations ([Hollingsworth](#) et [Boyer, 1997](#)).

<sup>2</sup> Les deux autres dimensions de cette alternative sont : la rationalité limitée, dans le sens que lui a donné Simon (1986) et Arrow (1974) ; et l’idée d’incertitude et de contingence au sens keynésien (Reis 2001a).

---

<sup>3</sup> Le programme de recherche développé par le Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra en est un exemple (Santos, ed. 1993 ; Reis 1993)

<sup>5</sup> Pour une approche basée sur une perspective territoriale, voir Reis et Négrier 1999 et Benko et Lipietz 2000.

<sup>6</sup> Cela leur confère un rôle particulier dans la maîtrise des évolutions : au Portugal, durant les deux dernières décennies, l'écart de productivité s'est considérablement réduit grâce à la bonne performance des secteurs manufacturiers à faible intensité technologique.

<sup>7</sup> Les données utilisées sont de source : Banque du Portugal

<sup>8</sup> Nous avons davantage développé l'analyse des nouvelles dynamiques économiques portugaises (Reis 2002) en portant une attention spécifique à l'intégration ibérique et au rôle des mouvements de capitaux.

<sup>9</sup> Nous avons traité par ailleurs de la gouvernance territoriale en Europe (Reis 2004).