

9 juillet 1975..

CONFIDENTIEL

Relations avec le Portugal

Département politique et département de l'économie publique.
Proposition commune du 4 juillet 1975
(annexe)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

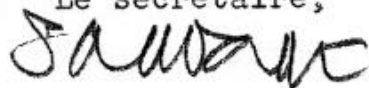
1. Situation générale d é c i d e :

La proposition commune du département politique et du département de l'économie publique est approuvée.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 15 pour exécution
- EVD 5 pour exécution

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,



DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

3003 Berne, le 4 juillet 1975

s.C.41.Port.152.0. - ZP/pb

DistribuéeAu Conseil fédéralRelations avec le Portugal1. Situation générale

Le régime auquel a mis fin le coup d'état du 24 avril 1974 s'était avéré incapable de s'adapter à la mutation profonde que connaissent les pays de l'Europe occidentale depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et notamment de résoudre les problèmes posés par l'héritage colonial, l'aspiration de la population à plus de démocratie et le développement économique et social.

Le changement de régime et les options des nouveaux dirigeants, conjugués avec les effets de la crise économique actuelle, ont agi en révélateur des carences et faiblesses du pays :

- absence d'une classe politique démocratique suffisamment bien organisée et implantée, capable de canaliser le désir de changement de la majorité de la population;
- graves lacunes dans le développement social du pays;
- structures économiques désuètes, émigration massive faute de création d'emplois.

2. Evolution récente

L'évolution récente de la situation au Portugal - notamment depuis

la crise de mars 1975 - s'est caractérisée par une radicalisation du processus de transformation du pays, qui fait craindre une poussée vers l'extrême, comportant notamment une remise en question des options démocratiques et pluralistes affirmées par les dirigeants portugais. C'est sur cette toile de fond que se situe la publication, le 21 juin dernier, sous forme de communiqué, d'un document capital du Conseil suprême de la révolution. Il reflète l'état provisoire du rapport des forces au sein du MFA et pourrait marquer une pause dans l'évolution du pays.

Le communiqué prend position en faveur d'un développement de la société politique portugaise selon les modalités du pluralisme des partis. Il soutient également les travaux de l'Assemblée constituante et condamne l'expérience de la dictature du prolétariat. Il réaffirme l'objectif du MFA de construire une société socialiste au Portugal. En même temps, il met l'accent sur les deux grandes plaies qui rongent le Portugal actuellement : la crise économique et la carence du pouvoir.

La dégradation de la situation économique est en effet préoccupante et suscite la montée de critiques croissantes à l'encontre des détenteurs du pouvoir, militaires et civils : d'une part, fuite de capitaux, difficultés diverses des entreprises, arrêt des investissements privés nationaux et étrangers, chute de la production, régression de l'exportation et des recettes de devises; d'autre part, accroissement des dépenses d'importation (notamment prix du pétrole), chute vertigineuse des recettes du tourisme, ralentissement du transfert des revenus des travailleurs portugais émigrés. - S'ensuivent des déficits croissants de la balance commerciale et de la balance des paiements; affaiblissement des réserves de devises et d'or. - Forte inflation et chômage prononcé. Un plan économique de 3 ans est en cours d'élaboration pour tenter de remédier à cette situation. Les perspectives de l'évolution économique restent d'autant plus floues que les nouvelles autorités n'ont pas encore réussi à définir leurs options en matière de politique économique.

Les répercussions de la crise économique sont aggravées par la carence du pouvoir. Le partage des compétences entre l'organe directeur du MFA et le gouvernement de coalition n'apparaît pas clairement. Les directives émanant de Lisbonne ne sont donc pas toujours claires. Personne n'en contrôle l'application. Les entreprises et les services publics sont eux-mêmes paralysés par la recherche permanente d'une forme originale d'autogestion. On ne sait pas avec précision jusqu'où s'étend la nationalisation de l'économie. Dans le but de mettre fin à cette décomposition du régime, le MFA vient de décider la création d'une commission spéciale de six membres - travaillant sous le contrôle des autres organes du Conseil suprême de la révolution. Ainsi, le pouvoir du gouvernement de coalition, déjà très limité, se voit encore amoindri.

3. Perspectives d'évolution

Parler de l'évolution politique au Portugal au cours des prochains mois, voire même au cours des prochaines années, relève plus qu'ailleurs de la conjecture. Toutes les situations sont envisageables, de la dictature de gauche à la dictature de droite et même, malheureusement, les risques de guerre civile. Une évolution vers un régime de démocratie occidentale est aussi une hypothèse à retenir. Compte tenu cependant de l'état des forces en présence, de la structure du pouvoir, de la situation politique et économique extraordinairement difficile, cette hypothèse paraît devoir être écartée provisoirement, sans cependant être exclue à plus long terme.

Le communiqué du Conseil suprême de la révolution laisse percevoir que les forces modérées au sein de cet organe ont résisté avec un succès certain aux courants extrémistes. Il traduit ainsi une consolidation provisoire entre les situations extrêmes évoquées plus haut. Il semble indiquer que les partis politiques (agréés) jouiront d'un certain répit et qu'ils pourront continuer leurs activités,

pourvu qu'ils sachent imposer des limites aux manifestations de leurs rivalités. Mais l'essentiel du pouvoir devrait rester entre les mains des militaires.

4. Attitude des pays occidentaux

Les événements du Portugal sont suivis avec une attention préoccupée par les pays occidentaux et les pays européens en particulier, soucieux de contrecarrer l'activité développée par les pays communistes. Même si l'URSS donne plutôt l'impression de freiner le PC portugais relativement à une éventuelle prise directe du pouvoir par celui-ci, elle ne lui donne pas moins un appui matériel considérable et essaie d'influencer le cours des événements dans un sens qui lui est favorable.

Si les USA ont semblé être relativement indifférents à l'égard des événements du printemps 1975, il semble bien que les contacts qu'ils ont eus à l'occasion de la réunion de l'Alliance atlantique à fin mai, aussi bien avec les dirigeants portugais qu'avec ceux des puissances européennes, les ont amenés à juger avec moins de pessimisme les possibilités de maintenir le Portugal dans le système occidental.

Les pays de l'Europe de l'Ouest ont très tôt montré leur souci de ne pas isoler le nouveau régime portugais, mais au contraire de lui apporter appui et compréhension pour favoriser son évolution vers une démocratie pluraliste et mieux l'insérer dans le concert des nations européennes. Concrètement, cette attitude se traduit par un appui aux forces modérées, de la compréhension pour les mesures prises pour tenter d'enrayer l'effondrement économique et des promesses d'aide financière et de coopération.

Sur le plan bilatéral, des crédits ont déjà été alloués, notamment par la RFA (70 millions de DM; aide liée à la réalisation de deux projets), la France (environ 17 millions de francs suisses destinés

au financement de biens d'équipement) et les USA (15 millions de dollars; aide de projet). Sur le plan multilatéral, le Conseil de l'Europe a mis sur pied un programme de coopération technique de l'ordre de 1 million de FF pour 1975, auquel la Suisse participe. Mais le geste le plus spectaculaire a été annoncé par la Commission des CE qui a soumis aux Ministres des propositions portant sur plusieurs centaines de millions d'unités de compte. Le Conseil des Ministres a donné son accord de principe à une aide substantielle des Neuf. Toutefois, aucun chiffre n'a été articulé concernant son montant, ni sa nature (engloberait-elle les contributions bilatérales des Neuf ou serait-elle uniquement multilatérale ?) Les propositions de la Commission englobent également un volet commercial et un volet main-d'oeuvre.

5. Demande d'aide présentée par le Portugal dans le cadre de l'AELE

De son côté, l'AELE examine un certain nombre de demandes que lui ont adressées les autorités portugaises, notamment la renégociation des facilités accordées au Portugal dans le cadre de la Convention de Stockholm en ce qui a trait à l'allongement du calendrier de démantèlement tarifaire pour certains produits et la protection de nouvelles industries, des concessions en matière agricole, une assistance sous forme de coopération technique dans divers secteurs ainsi que la création d'un Fonds de développement industriel.

6. Quelle doit être la position de la Suisse ?

a) à l'égard de l'évolution au Portugal

La position de la Suisse à l'égard des développements au Portugal et des efforts entrepris en vue de lui venir en aide peut être examinée sous deux aspects :

- d'un point de vue général, la Suisse ne peut rester indifférente aux efforts des éléments modérés en vue de doter ce pays - son partenaire au sein de l'AELE - d'un régime s'inspirant ou se rapprochant des grands principes communs aux pays membres du Conseil de l'Europe. Un dérapage vers l'extrême aurait des conséquences pour l'Europe tout entière. Il est de l'intérêt de la Suisse d'appuyer ces efforts en donnant aux éléments modérés le soutien nécessaire pour les aider à sortir le pays de la situation dans laquelle il se trouve. Cependant, une aide, même massive, n'empêchera peut-être pas le Portugal d'évoluer dans une direction que cette assistance serait censée éviter. Il y a donc un risque certain qui peut être plus ou moins atténué par les modalités fixées pour l'octroi de cette aide.

Les actions entreprises en Europe en faveur du Portugal visent un but essentiellement politique. Une participation éventuelle de la Suisse serait un acte de même nature. Aussi bien les pays des CE que ceux de l'AELE (Conférence ministérielle d'Helsinki des 31.10 et 1.11.1974 et de Genève du 22.5.1975) paraissent être d'accord sur le principe d'une aide.

- d'un point de vue des intérêts matériels, l'évolution au Portugal a des conséquences négatives pour les intérêts suisses. La surtaxe à l'importation mise en vigueur au début de juin frappe notre industrie d'exportation, spécialement dans les secteurs déjà les plus touchés par la crise économique (horlogerie, textiles). La situation économique grave du Portugal entraîne de nombreux cas d'incapacités de paiements et des difficultés accrues pour les maisons suisses installées là-bas. Quelques entreprises sont visées par des mesures de nationalisation (notamment assurances). L'incapacité du pouvoir à faire respecter les lois en vigueur cause des dommages importants à de nombreux compatriotes (occupation d'immeubles, d'entreprises, de terrains, etc), de même

que les carences administratives.

Il est à craindre que ces dommages ne manqueront pas d'être relevés par différents cercles de l'opinion publique suisse. L'appui que l'on donnerait viserait précisément à tenter de prévenir une évolution plus défavorable encore à nos intérêts.

b) à l'égard des requêtes portugaises dans le cadre de l'AELE

La renégociation des facilités tarifaires octroyées dans le cadre de l'AELE ne devrait pas se heurter à trop de difficultés. A noter toutefois qu'elle pourrait entraîner une modification de la Convention et par conséquent une approbation parlementaire.

Les possibilités de nouvelles concessions agricoles sont en revanche très limitées.

En ce qui concerne la coopération technique et le Fonds de développement industriel, ni les objectifs précis, ni les modalités, ni l'ordre de grandeur n'en sont pour le moment déterminés. On peut s'attendre cependant à ce qu'ils soient tels que si la Suisse décidait d'y participer, il soit nécessaire de solliciter une approbation parlementaire.

En tout état de cause, l'effort financier à consentir devrait répondre à un certain nombre de principes pour tenir compte de la situation particulière du Portugal.

- Pour renforcer les milieux modérés, des mesures concrètes devraient pouvoir être annoncées et mises en vigueur aussi rapidement que possible.
- Plutôt que de consister en un paquet unique, elles devraient pouvoir être mises en oeuvre successivement et cela aussi bien pour manifester la constance de l'appui que, le cas échéant, pour interrompre l'action si les conditions générales ne la justifiaient plus.

Dans les conditions décrites ci-dessus, il n'est pas encore possible de prendre une décision ferme au sujet d'une participation de la Suisse aux efforts d'aide envisagés sur le plan international, notamment dans le cadre de l'AELE, en faveur du Portugal.

Néanmoins, il est nécessaire pour la poursuite des discussions de savoir si le Conseil fédéral approuve les considérations émises ci-dessus et s'il autorise les délégations concernées à prendre part dans un esprit positif à l'élaboration des mesures d'aide qui pourraient être ultérieurement décidées.

Vu ce qui précède, le Département politique fédéral et le Département fédéral de l'économie publique ont l'honneur de

p r o p o s e r :

1. D'approuver les considérations émises dans le présent rapport.
2. D'autoriser les délégations concernées à prendre part dans un esprit positif à l'élaboration des mesures d'aide en faveur du Portugal dont il est question ci-dessus.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



Graber

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE



Brugger

Extrait du procès-verbal en 15 exemplaires au Département politique fédéral et au Département fédéral de l'économie publique, pour exécution.