



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES  
NOTRE EUROPE**

**Président : Jacques Delors**

**PORTUGAL 2000 : LA VOIE EUROPÉENNE**

**Álvaro de VASCONCELOS**

*Études et recherches N° 9  
Janvier 2000*

*Traduction française de Marie-Laure CORDARA*

44, Rue Notre-Dame des Victoires  
F-75002 Paris  
Tel : 01 53 00 94 40  
*e-mail* : [notreeurope@notre-europe.asso.fr](mailto:notreeurope@notre-europe.asso.fr)  
<http://www.notre-europe.asso.fr/>

*Etude disponible également en anglais et en portugais.*

© *Notre Europe*, Janvier 2000.

## **Álvaro de Vasconcelos**

### **Directeur, IEEI, Lisbonne**

Álvaro M. R. G. de Vasconcelos est né à Porto en 1944. Depuis 1980, il dirige l'Institut d'études stratégiques et internationales, IEEI, dont il est l'un des fondateurs. Il collabore à divers projets liés aux thèmes de politique européenne, politique étrangère et de sécurité, défense, dans des livres, journaux et revues spécialisés et largement diffusés, au Portugal, en Europe ou dans le monde. Le livre le plus récent qu'il a dirigé et auquel il a contribué s'intitule *Valores da Europa – Identidade e Legitimidade*, qui a été publié en 1999.

## **Notre Europe**

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de cinq chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'Association, se réunit également, au moins trois fois par an, le « Comité Européen d'Orientation », composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

### **Notre Europe ouvre un site Internet !**

Rendez-vous sur <http://www.notre-europe.asso.fr>

## AVANT PROPOS

En ce début de XXIème siècle, il revient au Portugal de prendre la présidence de l'Union européenne, au moment où celle-ci s'interroge sur son avenir : comment s'élargir sans se diluer, comment rénover les institutions de façon à permettre à une construction politique qui s'apprête à doubler le nombre de ses participants de fonctionner efficacement sans perdre le sens du projet commun qui est né il y a un demi-siècle ?

Il est hautement significatif que ce soit un « petit pays », intégré à l'Union à l'issue de la 3ème vague d'adhésions qui se trouve face à cette responsabilité à une période cruciale pour l'avenir de la construction européenne. Pour le reste, les stéréotypes s'arrêtent à ce constat, en ce sens que le Portugal a une approche profondément originale de l'Europe. « Petit pays » certes, mais qui se veut au centre de la construction commune ; « pays méditerranéen », mais historiquement tourné vers le grand large océanique ; « pays de la cohésion », mais qui se veut à la pointe de la recherche d'un nouveau modèle social conforme au génie européen.

Au delà des présentations de la nouvelle présidence, de ses acteurs et de son programme, il est apparu intéressant pour Notre Europe d'essayer de fournir quelques clefs pour lire la vision de l'Europe qui caractérise un pays où ce débat prend des formes profondément originales. Álvaro de VASCONCELOS, directeur de l'Institut d'études stratégiques et internationales, IEEI, de Lisbonne a accepté d'essayer d'accompagner dans cette voie tous ceux qui cherchent à regarder au-delà des apparences. Je suis particulièrement heureux de le remercier de cette contribution et de la présenter aux correspondants de Notre Europe.

*Jacques DELORS*

## SOMMAIRE

Introduction .....	1
I Centre ou périphérie ?.....	4
II La question de l'équilibre et de la démocratie européenne .....	9
III Cohésion économique et sociale : <i>la voie européenne</i> en débat.....	14
IV Un projet d'Europe ouverte.....	18
Europe et Atlantique .....	18
Sécurité et défense.....	20
La présidence portugaise, l'Europe de la défense et la CIG2000 .....	24
V Une présidence d'impulsion.....	26
<i>Annexes</i> .....	28
<i>Brève chronologie</i> .....	31

## INTRODUCTION

L'adhésion du Portugal à la Communauté européenne a été fortement marquée par une volonté de consolider la démocratie. Mário Soares, qui a souscrit, en tant que Premier ministre, au Traité d'adhésion du Portugal à la CEE, en 1985, considère que ce choix, formalisé huit ans auparavant, « au-delà de son importance pour la consolidation du régime démocratique, le progrès et le développement économique, a également signifié un retour du Portugal à l'Europe, contrepoint nécessaire à un petit Etat démocratique ayant loyalement décolonisé et renoncé à son empire »<sup>1</sup>. La motivation initiale était, en effet, essentiellement politique. Il s'agissait d'ancrer la démocratie, de se rallier définitivement au camp occidental et de rejoindre l'Europe, notamment pour trouver en elle une stimulation pour réformer l'économie portugaise. Le Portugal émergeait alors d'une crise, à la suite du renversement de la dictature provoqué par les Capitaines d'avril, pendant laquelle le Parti Communiste avait gagné une grande influence et tenté de prendre le pouvoir et la majorité des grandes entreprises et des banques avaient été nationalisées.

S'en est suivie, après l'adhésion, une période où la priorité quasiment exclusive a été consacrée au développement économique et social, de pair avec une extrême prudence envers l'Europe politique. C'est la position affichée par le Portugal à la conférence intergouvernementale de 1991, qui a mené à Maastricht. Ce n'est qu'à partir de la première présidence portugaise de l'Union européenne, en 1992, au cours de la seconde phase du gouvernement majoritaire du PSD, mais surtout depuis fin 1995, à l'arrivée du gouvernement minoritaire du PS, qu'on a assisté à un retour progressif du politique, que ce soit dans les priorités portugaises ou dans le débat sur l'Europe. Le grand dessein national voulant que le Portugal se rapproche, le plus rapidement possible, du niveau de vie communautaire, n'a pas pour autant été abandonné. Cette « repolitisation » a coïncidé avec la multiplication des propositions dans les instances européennes.

A l'inverse du Royaume Uni, où la question de l'euro polarise le débat européen, on ne trouve pas au Portugal, ni dans la plupart des pays de l'Union européenne, un unique thème prédominant. On discerne toutefois quelques axes principaux, autour desquels peuvent se regrouper les multiples arguments qui continuent à marquer le débat européen:

- I Marginalité et centralité du Portugal dans le processus européen.
- II Equilibre européen et démocratisation du processus de décision : la relation entre petits et grands.
- III Cohésion sociale et employabilité : le débat sur la *voie européenne*.
- IV Politique européenne et vocation atlantique.

Le débat sur l'Europe au Portugal se limite à la sphère des défenseurs de l'intégration européenne. La perméabilité entre le milieu politique, universitaire et intellectuel en général, caractéristique de la société portugaise, fait que les débats sur les plans politique et intellectuel

---

<sup>1</sup> Mário Soares, «A Transição Democrática em Portugal e o Alargamento da União Europeia», chapitre du volume en préparation sur l'expérience d'intégration européenne du Portugal, sous presse.

se confondent souvent. Les principaux intervenants au débat se limitent en effet à un certain nombre d'hommes politiques, de spécialistes et d'analystes, de rares hommes d'affaires, quelques *think-tanks* ou éditeurs spécialisés.

Au long des quatorze années d'intégration européenne qui ont été accomplies au 1er janvier 2000, en large mesure en raison du succès de celle-ci, le courant nationaliste a progressivement perdu de l'influence. S'étant d'abord opposé à l'adhésion, il s'est ensuite montré prêt à y participer, soucieux d'en tirer un maximum de profits économiques, tout en restant hostile aux progrès dans le sens de l'union politique, vue comme une sérieuse menace pour la souveraineté nationale<sup>2</sup>.

La politique européenne du Portugal a été dominée par les deux principaux partis portugais : le Parti social-démocrate (PSD), au pouvoir, sans coalition, de 1985 à 1995 et, depuis les élections d'octobre 1995, le Parti socialiste (PS). Pris ensemble, ces deux partis représentent, depuis 1987, plus de 75 % de l'électorat. Ces partis sont profondément pro-européens. Leurs dirigeants ne se définissent pas, en règle générale, comme fédéralistes et ont gardé pendant des années, aussi bien au gouvernement que dans l'opposition, une attitude pragmatique, prudente et réaliste envers la politique européenne. La convergence du PS et du PSD sur l'essentiel de la question européenne fait que l'évolution de la position officielle portugaise est directement liée aux changements de position de ces partis et à la forme dont ils interprètent le sentiment de l'opinion publique portugaise, qui a manifesté de manière ferme et continue son soutien à l'intégration européenne. Le débat sur les grandes questions européennes a été déterminé en large mesure par cette évolution et le consensus qui prédomine d'une manière générale montre des failles plutôt en raison d'exigences épisodiques du calendrier de politique interne que de divergences majeures.

Le troisième parti de ceux qui ont défendu l'adhésion, dénommé à l'époque Centre Démocratique Social (CDS), parti de la démocratie chrétienne, où se distinguaient, en matière de questions européennes, des intellectuels fédéralistes comme le regretté Francisco Lucas Pires, est venu à être dominé par un courant populiste nationaliste, anti-fédéraliste militant qui s'est opposé au Traité de l'Union européenne et à l'euro, le parti ayant entre-temps changé de nom, pour devenir le parti populaire, CDS-PP, et a perdu sa place au sein du Parti populaire européen. Devant la concrétisation de la monnaie européenne et de l'inévitabilité (et de la popularité) de la participation du Portugal, le CDS-PP, qui entre-temps a éloigné son leader, a opté pour une attitude euro-conforme, sans pour autant relâcher son militantisme anti-fédéraliste<sup>3</sup> et cesser de se définir comme « l'unique parti à l'intérieur de l'arc européen défendant l'idée de Nation »<sup>4</sup>.

Le Parti communiste portugais (PCP) a assumé une position identique, en s'opposant à l'adhésion, au Traité de l'Union européenne et à l'euro et a fini par se résigner à la réalité de la présence du Portugal dans l'Union européenne. Une coalition d'extrême-gauche a surgi lors des élections législatives d'octobre 1999. Les positions du bloc de gauche sont pour le moment trop hétérogènes pour exercer de l'influence sur le débat européen<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Pour une analyse critique des courants nationalistes anti-européens, voir José Calvet de Magalhães, «Portugal na Europa: o Caminho Certo», *Estratégia*, 10-11, Hiver 1993-94.

<sup>3</sup> Paulo Portas, actuel dirigeant du CDS-PP, «Uma Agenda Nacional na Europa», *Expresso*, 16 janvier 1999.

<sup>4</sup> Público, 31 mars 1999.

<sup>5</sup> Les résultats des élections législatives d'octobre 1999 ont été les suivants : PS (44 %), 115 députés ; PSD (32,3 %), 81 députés ; PCP (9 %), 17 députés ; CDS-PP (8,4 %), 15 députés ; BE (2,5 %), 2 députés.

Le courant des européistes convaincus – parmi lesquels peu se déclarent fédéralistes des premiers instants – a une expression significative au Portugal et traverse, indépendamment des alignements partisans, la totalité du spectre politique européen, et intègre des personnalités d'un grand prestige, telles que l'ancien président de la République Mário Soares ou l'essayiste Eduardo Lourenço.

En conséquence d'un mélange d'excès d'identité, du soubresaut souverainiste d'un petit pays périphérique et, dans une moindre mesure, de l'effet pervers de la propagande anti-européenne de gauche et de droite, en déclin, le fédéralisme a longtemps été considéré comme voisin de l'antipatriotisme. On pensait généralement que le Portugal serait écrasé par le poids des grands dans une construction fédérale de l'Union européenne, l'empêchant de faire valoir ses positions et ses propres intérêts, et qu'un modèle à caractère intergouvernemental, géré sur la base de l'unanimité, protégerait mieux le Portugal de ses grands partenaires. Cette attitude commence toutefois à changer. L'unanimité perd des adeptes devant la non viabilité politique (plus pour les petits que pour les grands) du veto, sauf en tant qu'arme de dernier recours et donc seulement applicable à titre exceptionnel et la préoccupation de préserver l'équilibre se transfère donc vers l'adoption d'une forme hybride, bien sûr, mais revêtant davantage une dimension fédérale.

C'est à un moment particulier du consensus pro-européen, marqué par un retour à l'impulsion politique originare, que le Portugal entame sa deuxième présidence de l'Union.

Le présent texte cherche à donner une idée générale du débat européen au Portugal, suivant les axes identificateurs énumérés plus haut. L'auteur conclut par une brève appréciation sur l'impulsion spécifique que le gouvernement portugais pourra d'après lui donner, au cours de sa présidence, à la construction politique de l'Europe.

*...Une Europe de différences et de nations, mais ayant une finalité historico-politique commune...*  
Eduardo Lourenço

## **I CENTRE OU PERIPHERIE ?**

On a assisté à un changement du poids relatif de l'économie et de la politique dans les options du Portugal, profondément lié à l'évolution du débat sur la place du Portugal – au centre ou à la périphérie – de l'Europe. Le fait que la focalisation du discours européen se soit déplacée avec le temps ne signifie pas pour autant que ces deux perspectives ne coexistent pas et parfois dans le discours du même dirigeant politique. De ce point de vue, la politique portugaise n'est pas plus ni moins schizophrénique que celle des autres Etats européens.

Paradoxalement, malgré le caractère éminemment politique de la motivation initiale de l'adhésion, la première phase – qui a duré de 1986 à 1991 – du Portugal dans l'Europe a été marquée par une forte prudence du point de vue politique, une énorme méfiance vis-à-vis de la supranationalité et la recherche de tirer le plus grand bénéfice possible de l'intégration pour le développement du Portugal.

L'attitude « moins politique » du Portugal à l'égard de l'intégration européenne découlait d'un côté d'une perception de sa marginalité, alliée au sentiment que les grands intérêts dans l'Europe politique résidaient dans les pays du nord européen développé, notamment la France, l'Allemagne et les pays du Benelux. Elle s'enracinait dans la perception qu'« il existe l'Europe et nous », comme l'a écrit Eduardo Lourenço, le plus remarquable essayiste portugais contemporain. « Cette curieuse manière de nous « séparer » de l'Europe, ou de considérer que l'*authentique* Europe est séparée de nous, se traduit par la distinction bien connue entre l'Europe au-delà des Pyrénées et l'Europe en deçà des Pyrénées ». La mise en marge du Portugal et de l'Espagne du processus européen de l'après guerre froide a évidemment contribué à encourager cette attitude. Le Portugal appartenait à l'« autre Europe » également en raison du retard scientifique et social qui l'en séparait effectivement<sup>6</sup>. C'est aussi pour cette raison que récupérer ce retard consiste à passer à l'Europe « authentique ».

La marque d'éloignement se fait sentir dans la relation entre identité européenne et identité nationale. L'identité portugaise étant communément définie comme celle d'un Etat-nation culturellement homogène, reste sur la défensive face à tout projet d'identité supranationale, automatiquement considéré comme menaçant. Le souci de respecter la tradition et la culture de chaque pays dans le contexte européen (qui en termes pratiques se manifeste par une défense acharnée de l'égalité du statut des langues de travail de l'Union européenne) est un des reflets de cette attitude, dont l'effet salutaire est de placer sur le plan strictement politique, sans contaminations culturelles, ce que l'on entend par identité européenne : valeurs et intérêts communs.

Cette sensibilité aux questions d'identité nationale, en vertu de sa compatibilité avec l'universalisme, ne se confond pas avec le nationalisme idéologique anti-européen, fruit de la pérennité de l'influence de la pensée de Salazar dans certains milieux. Les nationalismes idéologiques, selon les termes de José Calvet de Magalhães, assument une « attitude

---

<sup>6</sup> Eduardo Lourenço, *Nós e a Europa ou As Duas Razões* (Lisbonne, INCM: 3ème éd., janvier 1990).

doctrinaire qui tient les valeurs nationales pour des valeurs absolues, s'opposant à tout ce qui fleure l'internationalisme, et qui oblige, au nom de valeurs humaines supérieures, à reconnaître la relativité des valeurs nationales »<sup>7</sup>. Pour ce courant, la marginalité du Portugal dans tout processus politique intégrateur est une condition nécessaire à la préservation de l'identité et de la souveraineté. La participation à l'Union européenne constituait, à plus forte raison, une menace pour l'identité et personnalité nationale. L'influence que les nationalistes avaient conservé en matière de politique étrangère explique en partie la timidité des premiers pas politiques du Portugal en Europe.

Se posant en « bon élève » de l'Europe communautaire, l'action diplomatique portugaise était marquée par une énorme prudence et la défense du *statu quo*, ainsi que par un fort attachement à la perspective intergouvernementale, à partir de la notion, qui persiste d'ailleurs, que les intérêts portugais étaient bien souvent minoritaires ou périphériques rapport à la « moyenne communautaire »<sup>8</sup>. La défense de la cohésion économique et sociale, surtout lorsqu'il s'agissait de négocier la distribution des fonds structurels, prenait le pas sur les autres politiques. Au cours de la conférence intergouvernementale de 1991, le Portugal s'est opposé à ce que l'union politique gagne du terrain, mais a soutenu avec enthousiasme les grands progrès de l'union économique et monétaire. Les implications internes d'une telle option étaient évidentes. En 1992, sept ans après l'adhésion, le gouvernement a décidé de faire entrer l'escudo dans le système monétaire européen, ce qui sous-entendait l'acceptation de l'objectif de convergence qui viendrait d'ailleurs à se concrétiser. Les questions de politique interne primaient, mais l'ouverture commerciale et la construction du marché unique imposaient aux entrepreneurs portugais de se moderniser et de devenir compétitifs. Il était clair, pour le gouvernement portugais, qu'il existait « une relation réciproque entre développement financier et développement économique et social »<sup>9</sup> d'une incidence particulière sur la nécessité de contrôler l'inflation qui, en 1984, a atteint son taux maximum avec 29 % et était encore de 13,16 % en 1990.

La présidence portugaise de l'Union en 1992 a marqué le début de la découverte de l'Europe politique. Mais les années qui ont suivi ont continué à être dominées, pour le PSD et le PS, par les questions économiques et financières découlant de la volonté du Portugal d'adhérer à l'euro dès le premier jour. Etre au centre de l'Europe signifiait alors d'être capable de participer au noyau dur de l'euro<sup>10</sup>. Nombreux étaient pourtant ceux qui définissaient le Portugal comme un pays en marge et condamné à le rester après la chute du mur de Berlin. L'Union européenne, sous l'impulsion germanique, allait se tourner vers l'est ou, selon la vision apocalyptique des nationalistes traditionnels, se désintégrer devant le projet hégémonique allemand<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> José Calvet de Magalhães, «Portugal na Europa: o Caminho Certo», *op. cit.*

<sup>8</sup> Spécialement dans des matières comme l'agriculture, la pêche, le textile et l'environnement.

<sup>9</sup> Jorge Braga de Macedo: «Convergência na Economia Europeia: o Contributo Português », *Análise Social*, 118-119, quatrième série, vol. XXVII, 1992.

<sup>10</sup> Pour une analyse de l'importance de l'euro pour l'Europe et le Portugal, voir Aníbal Cavaco Silva, *Portugal e a Moeda Única* (Lisbonne: Verbo, octobre 1997); Vítor Constâncio, «A Europa da União Económica e Monetária», in *Europa 1996* (Lisbonne: Fundação Gulbenkian, 1998); Francisco Torres, "Portugal Towards Economic and Monetary Union", in *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, Erik Jones, Jeffrey Frieden et Francisco Torres (eds.) (New York: St. Martin's Press & Basingstoke: MacMillan, 1998).

<sup>11</sup> Ainsi peut se résumer l'argument de Franco Nogueira, ancien ministre des affaires étrangères de Salazar, développé dans *O Juízo Final* (Porto: Civilização, 1992).

Dans une seconde phase, allant de 1992 jusqu'à aujourd'hui, le Portugal a graduellement montré plus de présence dans les questions communautaires et plus de distance vis-à-vis des positions britanniques. Certains ouvrages ont alors été publiés, en dehors de la sphère des partis, qui ont exercé une influence sur le débat européen, affirmant que le Portugal devait abandonner la position timide qui avait marqué sa participation à la conférence intergouvernementale de 1991 et défendre la construction de l'union politique. Le Portugal se devait d'être au centre de l'Europe, sans montrer les complexes d'un petit Etat craintif de tout ce qui touche à la supranationalité. Le Portugal, pesant plus à un niveau politique qu'économique, se place en effet parmi les pays qui ont le plus à perdre de la transformation de l'Union européenne en une vaste zone de libre-échange dénuée d'une réelle capacité politique, dans laquelle on reviendrait inévitablement à la politique d'équilibre des pouvoirs et de ce fait au directoire des grandes puissances<sup>12</sup>. Défendant une perspective similaire, Francisco Lucas Pires écrivit à cette même époque qu' « aucune question essentielle pour le Portugal n'est indifférente au futur de l'Union européenne »<sup>13</sup>. La réciproque n'est pas moins vraie pour Jorge Sampaio, selon qui « rien de ce qui touche l'Europe ne peut nous être étranger »<sup>14</sup>.

Cette évolution a été particulièrement évidente lors du changement de gouvernement en 1995, avec le ton que le nouveau premier ministre a donné au discours et à l'action politico-diplomatique. Pour lui, le Portugal « veut et doit être au centre du processus de construction européenne »<sup>15</sup> et a pour cela mis un terme à l'alignement luso-britannique et donné la priorité à la relation avec l'Allemagne de Kohl, le moteur de la construction européenne. Pour assumer pleinement sa condition de membre de l'Union européenne et fuir la marginalité, exprimant son point de vue sur les grandes questions européennes, politiques, économiques et sociales, la diplomatie portugaise a reçu des instructions pour intervenir dans toutes ces questions. Il est particulièrement significatif que l'intervention portugaise ait cessé de se restreindre aux matières qui concernent directement l'intérêt portugais<sup>16</sup>, comme les fonds structurels, et se soit élargie à toutes celles qui sont importantes pour le processus de la construction européenne, à partir d'une vision politique du rôle de l'Europe. Selon celle-ci, seule une Europe capable d'avoir une voix commune sur les grandes questions auxquelles le monde fait face pèsera dans le dessin du nouvel ordre international et pourra contribuer à un monde plus équilibré et multilatéral. Il s'agit d'opter pour une vision éminemment politique de l'Europe. Le changement d'attitude vis-à-vis de l'Europe découle essentiellement de trois facteurs :

- . La conscience du chemin parcouru en termes de développement et de l'importance capitale du facteur européen dans le bond qualitatif de l'économie et du bien-être au Portugal ;
- . Un fort soutien public à l'idée européenne ;
- . Le retour du politique au sein même de l'Union européenne.

---

<sup>12</sup> *Portugal no Centro da Europa – Propostas para uma Reforma Democrática da União Europeia*, réunit des textes d'Álvaro de Vasconcelos (dir.), Francisco Torres, Guilherme d'Oliveira Martins, Luís Pais Antunes, Maria João Seabra et Teresa de Sousa (Lisbonne: Quetzal Editores, 1995).

<sup>13</sup> Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia. Sobre a Revisão dos Tratados em 1996* (Lisbonne: Difusão Cultural, 1995).

<sup>14</sup> Jorge Sampaio, *Público*, 26 mai 1995.

<sup>15</sup> António Guterres, «Visão Estratégica da Política Externa Portuguesa com Relevo para a Construção Europeia», intervention au débat mensuel à l'Assemblée de la République, 8 avril 1999.

<sup>16</sup> Une des conséquences visibles de ce changement est le choix d'un Commissaire portugais dans un domaine moins proche des intérêts nationaux directs, Justice et Affaires intérieures, potentialisant en contrepartie une plus grande influence sur le plan communautaire.

Au Portugal, le bilan que l'on fait de l'adhésion est franchement positif. Les indicateurs de croissance économique et du niveau de vie traduisent d'énormes améliorations, même visibles à l'œil nu dans le champ des infrastructures. Le PIB per capita qui, au cours de la période 1974-85, était de 54,2 % de la moyenne communautaire, est passé, pour 1986-98, à 64,6 % ; l'inflation (qui avoisinait les 30 % en 1984) a été contrôlée et est descendue en 1998 à un taux de l'ordre de 2,5 %. Il reste certains secteurs, comme l'agriculture, où, d'une manière générale, l'impact est considéré comme négatif. La PAC, conçue en fonction des agricultures du nord, est jugée comme complètement inadaptée à la réalité portugaise. Le gouvernement a même déclaré que c'est seulement après les décisions prises à Cologne par rapport à l'Agenda 2000 que le « scandale du Portugal en tant que contribuable net de la PAC » a pris fin. L'agriculture et la pêche sont d'ailleurs un leitmotiv des campagnes de propagande anti-européennes, bien qu'en ce qui concerne la pêche, le bilan soit plus mitigé.

L'impact de l'appartenance à l'Union européenne sur la remarquable amélioration de la situation économique du Portugal et des Portugais alimente naturellement le fort soutien public à l'intégration européenne, qu'illustre amplement, par exemple, l'appui à la monnaie unique. Le soutien à l'appartenance du Portugal à l'Union est toujours resté clairement majoritaire, malgré des oscillations, avec des marges de rejet minimales de 1986 à aujourd'hui. En 1999, 59 % considérait comme une « bonne chose » et seulement 4 % une « mauvaise chose » que le Portugal appartienne à l'Union européenne, soit dans les deux cas des parts bien plus significatives que la moyenne communautaire. Il est intéressant de noter à quel point l'europhisme se manifeste en association avec des thèmes qui occupent une place prédominante dans les préoccupations quotidiennes des citoyens : au cours d'un sondage récent de l'Eurobaromètre, 94 % des interrogés ont par exemple considéré que l'emploi devait être une priorité au niveau de l'Union européenne.

L'engagement politique plus affirmé du Portugal dans la construction européenne coïncide avec un mouvement identique au sein même de l'Europe. Il faut dire que l'Europe a mis du temps à prendre conscience de la nécessité de revenir aux fondements et de construire une union politique, non amputée de la dimension de sécurité et de défense, reposant sur la démocratie supranationale. Sans prétendre assumer une position d'avant-garde, le Portugal a suivi ce mouvement, conscient du fait que l'intégration européenne ne peut plus émerger d'une lente et méthodique construction valorisant par-dessus tout les facteurs de marché. Lorsque, après Maastricht, le débat européen a finalement été porté sur la place publique partout en Europe, l'idée de soumettre l'appartenance à l'Union européenne à un référendum a surgi pour la première fois au Portugal.

Le premier grand débat politique suite à l'adhésion a toutefois été imposé, en assez grande mesure, par les courants anti-Maastricht qui, au-delà de leur critique du Traité de l'Union, voulaient mettre en cause l'Union européenne elle-même. Le CDS-PP et le PCP qui ont activement participé, surtout dans le cas du premier, à la campagne anti-européenne et anti-Maastricht, ont avancé l'argument que le Traité de l'Union européenne représentait une perte significative et inacceptable de souveraineté pour le Portugal. Dans le camp pro-européen, certains se sont également opposés à Maastricht, mettant en doute la compatibilité entre le progrès de l'intégration politique et l'assise de la démocratie dans la construction européenne, considérant que la démocratie n'est possible que dans le cadre national.

L'importance du débat sur Maastricht est d'avoir porté, peut-être irréversiblement, la question européenne, qui jusque là n'était discutée que dans des cercles fermés, sur la scène publique. Bien que le débat se soit entre-temps relâché – sans que les décisions d'Amsterdam, ni la

quasi disparition de la rhétorique anti-européenne du spectre des partis, également pour des raisons de politique interne, n'aient contribué à le relancer dans la même forme, – il en est resté la nécessité de repenser la démocratie européenne et de satisfaire la volonté de participation des citoyens. Quand, avec Amsterdam, les progrès sur le plan politique ont commencé à se profiler, le Portugal a de nouveau accompagné le mouvement général, ainsi que récemment, avec le grand pas en avant qu'a représenté la mise à l'ordre du jour de l'Europe de la défense, élément indispensable à une politique extérieure et de sécurité crédible et efficace. Le Portugal démocratique a tout fait pour s'insérer dans chacun des cercles de la coopération européenne : il en a été ainsi avec la Communauté, l'UEO, Schengen et l'UEM. Et il en sera ainsi avec l'Europe de la défense.

*Garantir la double légitimité européenne, celle des Etats et celle des citoyens.*  
*Guilherme d'Oliveira Martins*

## II LA QUESTION DE L'EQUILIBRE ET DE LA DEMOCRATIE EUROPEENNE

Le débat sur les institutions européennes et leur réforme se centre principalement sur la nécessité de préserver le poids spécifique du pays dans le contexte européen. A la suite du Traité de Maastricht et des propositions de révision institutionnelle qui en ont résulté, le Portugal a pris à cœur le débat entre « petits et grands » Etats européens et la préoccupation suscitée par la création de tout type de directoire. A la même époque, un autre débat a émergé sur la compatibilité, d'une part, entre démocratie et supranationalité et, d'autre part, entre fédéralisme et défense des intérêts nationaux. Il revêt aujourd'hui les contours de la recherche d'une proposition spécifiquement portugaise pour la démocratisation du processus européen.

Un des constats les plus évidents que l'on fait aujourd'hui est que le poids relatif du Portugal dans le contexte des Etats européens s'est accru en raison de son appartenance à l'Union européenne. Seul un nombre réduit d'hommes politiques et d'analystes pensent que le Portugal est actuellement victime de l'hégémonie des grandes puissances au sein de l'Union. Toutefois, si les élites ont conscience du gain de pouvoir que représente l'Union pour le Portugal, l'idée que les décisions émanent des grands persiste dans l'opinion publique. Selon un sondage récent, les Portugais considèrent comme l'aspect le plus négatif de la construction européenne le fait que les petits pays dépendent des décisions des plus puissants (28,5 %) <sup>17</sup>. L'actuel système de pondération des voix, le commissaire portugais, la rotation de la présidence, la participation portugaise à toutes les institutions de l'Union, sont tenus pour acquis et pour autant de signes du statut européen du Portugal. Quant au commissaire, par exemple, il est vu comme une garantie que la Commission sera sensible aux réalités spécifiques du pays et comme un facteur de légitimité de l'exécutif européen. En tant que tel, on ne considère pas le maintien du minimum d'un commissaire par pays (la rotation ne serait acceptable qu'en étant égale pour tous) comme un sujet à débattre lors de la conférence intergouvernementale de 2000 <sup>18</sup>. Le Portugal a été particulièrement attentif à tout ce qui pourrait mettre en cause le statut qu'il détient dans le cadre communautaire. Et cela, comme l'affirme João de Vallêra « n'est pas seulement le cas lors de la révision des traités, mais en permanence, au cours du processus de décision » <sup>19</sup>.

L'actuel système institutionnel est en somme vu comme une des matrices constitutives de l'Union, qui, ayant délégitimé la politique d'équilibre des pouvoirs, aurait également délégitimé les relations de pouvoir entre les Etats de l'Union, au profit de la recherche de l'intérêt commun <sup>20</sup>.

Pour ce motif, les Portugais sont particulièrement vigilants à l'égard de tout projet qui pourrait aller dans le sens de la création d'un directoire des grands Etats. La dénonciation du danger du directoire est fréquente dans le discours des hommes politiques portugais sur

---

<sup>17</sup> Sondage de l'Universidade Católica, *Público*, 24 mars 1999.

<sup>18</sup> Voir, par exemple, Jaime Gama, interview à *l'Expresso*, 30 décembre 1999.

<sup>19</sup> João de Vallêra, chapitre sur le processus de négociation pour le volume sur les leçons de l'expérience portugaise de l'adhésion dont l'IEEI prépare la publication.

<sup>20</sup> Voir *Valores da Europa – Identidade e Legitimidade* (Cascais: Principia/IEEI, 1999).

l'Europe. Au Portugal, les réactions ont été particulièrement critiques à la proposition CDU-CSU de constituer un noyau dur européen constitué par la France, l'Allemagne et les pays du Benelux<sup>21</sup>, faite par Schäuble et Lamers, et présentée avant la CIG 96. D'autant plus que ce document considérait, à tort comme il devait se vérifier, que les pays du dénommé Club Med ne feraient pas partie de la monnaie unique. Tant Cavaco Silva que Durão Barroso ont alors attiré l'attention sur le danger de l'institutionnalisation de la différence entre les Etats membres, qui aurait pu mener à la désintégration de l'Union<sup>22</sup>. Bien que le document ait été vu par certains analystes comme une « sérieuse interpellation », ils n'ont eu de cesse de s'opposer à une conception de l'Europe composée de membres de première et de deuxième catégorie, c'est-à-dire, divisée entre riches et pauvres<sup>23</sup>. Ce refus de lignes séparatrices explique également l'insistance pour que les coopérations renforcées gardent un caractère ouvert et non exclusif.

Francisco Seixas da Costa, actuel Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, rappelle que « personne n'a prouvé jusqu'ici que le supposé dysfonctionnement des institutions est à imputer à la pondération des voix ou à la taille de la Commission ». Le Portugal admet la nécessité que l'efficacité de l'Union soit renforcée au travers de la généralisation du vote à la majorité qualifiée, mais considère que l'élargissement est en train de servir de prétexte pour que certains Etats, dits grands, « revoient leur position relative à la hausse » et essayent d'éviter la formation de minorités de blocage<sup>24</sup>. Pour résoudre le problème de l'équilibre, le Portugal préfère l'introduction du principe de la double majorité à celui de la repondération des voix. Rares sont ceux, au Portugal, qui acceptent qu'il existe, selon les termes de Maria João Seabra, « un profond déséquilibre dans la pondération des voix qui doit être corrigé »<sup>25</sup>, et ce d'autant plus que la sur-représentation des petits et moyens Etats qui a été une constante dans l'Union, risque de s'aggraver avec les futurs élargissements. Cependant, l'introduction de changements dans l'actuel équilibre au sein du Conseil serait considérée comme une adaptation du système institutionnel plutôt qu'une véritable réforme. Les petits pays ne se sont jamais coalisés jusqu'à ce jour contre les grands ; les alliances se font beaucoup plus autour d'intérêts et, par conséquent, sont variables et non permanentes.

Certains au Portugal en sont venus à mettre l'accent sur la recherche d'une réforme susceptible de résoudre le déficit démocratique et de permettre un meilleur contrôle politique des organes communautaires. Les défenseurs de cette perspective considèrent que le gouvernement portugais ne peut pas assumer une attitude minimaliste à l'égard de la CIG 2000, malgré la présidence portugaise. Il doit au contraire afficher l'attitude la plus participative et engagée dont il est capable. Pour Francisco Lucas Pires, les petits Etats ne devraient pas se borner, lors de la conférence intergouvernementale, à dire « non » à la réforme institutionnelle, mais il leur incombe bien au contraire de « proposer une alternative ou une nouvelle ligne générale – au fond la « ligne juste » – dont le critère devrait aller dans le sens de la démocratisation et de la séparation des pouvoirs »<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Réflexions sur la politique européenne, Groupe Parlementaire de la CDU/CSU, Bonn, 1er septembre 1994 (traduction portugaise dans *Portugal no Centro da Europa*, op. cit).

<sup>22</sup> Agence Europe, 21 septembre et 5 octobre 1994.

<sup>23</sup> Voir par exemple Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia. Sobre a Revisão dos Tratados em 1996* (Lisbonne: Difusão Cultural, 1995).

<sup>24</sup> Diário de Notícias, 19 mai 1999.

<sup>25</sup> Maria João Seabra, «O Peso dos Estados na Reforma Institucional», *O Mundo em Português*, janvier 2000.

<sup>26</sup> Francisco Lucas Pires, «Grandes e Pequenos no Pós-Amsterdão», *Estratégia*, 12-13, 1er semestre 1999.

En relation avec la démocratisation du processus européen, trois courants se sont exprimés au Portugal :

- ceux qui défendent, selon la perspective intégrationniste traditionnelle, l'élargissement de la codécision avec le Parlement européen et une meilleure répartition du travail au profit de la Commission en tant que véritable exécutif européen ;
- ceux qui préconisent, au nom du fédéralisme véritable, la création d'une seconde chambre au parlement européen ;
- les souverainistes, en minorité, qui préconisent purement et simplement la renationalisation du processus européen.

Pour Guilherme d'Oliveira Martins, précurseur au Portugal, de la défense de la création d'un sénat européen comme forme de garantie de la double légitimité européenne, celle des citoyens et celle des Etats, la seconde chambre devrait être élue par vote direct des citoyens<sup>27</sup>. Précisant récemment sa proposition, il a écrit : « il ne s'agit pas de créer un organe ou une institution de plus, mais de concéder au Parlement européen une plus grande légitimité par la représentation des Etats. D'où le fait que les différents Etats devraient avoir une représentation paritaire au sein d'un futur Sénat, indépendamment de leur dimension »<sup>28</sup>. José Medeiros Ferreira, historien et ancien président de la Commission parlementaire des affaires européennes a également prôné la création d'une seconde chambre formée par des représentants des parlements nationaux, au lieu du renforcement du rôle de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux (Cosac), trop limitée. La démocratisation serait ainsi établie par l'euro-péisation de la participation des parlements nationaux au contrôle du processus de décision européen. L'existence d'un sénat faciliterait également, selon Mário Soares, l'extension significative du vote à la majorité qualifiée au Conseil, considéré comme le meilleur moyen de répondre au problème de la gouvernance européenne, que poseront les prochains élargissements. La création d'un sénat où tous les Etats auraient les mêmes voix serait une forme de compensation, pour les Etats, de la fin de la règle de l'unanimité<sup>29</sup>.

Un courant est ainsi né au Portugal, défendant la création d'un sénat européen. Les fonctions attribuées à cette seconde chambre seraient les suivantes<sup>30</sup>:

- capacité d'initiative législative (conjointement avec la première chambre) ;
- contrôle en matière de justice et affaires intérieures, politique extérieure et de sécurité commune, au-delà de matières communautaires.

On trouve aussi parmi le CDS-PP par exemple des personnes qui défendent ni plus ni moins que la renationalisation du Parlement européen, en le faisant revenir au temps « où le Parlement européen n'était pas élu directement, mais par la voie indirecte des parlements nationaux »<sup>31</sup>. La première chambre, au lieu de renforcer sa légitimité en tant que

---

<sup>27</sup> L'actuel ministre de l'Éducation a notamment défendu l'idée de la création d'une seconde chambre au Parlement européen, inspirée du modèle de l'Assemblée Ad-Hoc de 1953, dans le chapitre «Cidadania e Instituições Europeias ou o Peso da História», in *Portugal no Centro da Europa* (Lisbonne : Quetzal, 1995).

<sup>28</sup> Guilherme d'Oliveira Martins, «A Dupla Legitimidade Europeia», *O Mundo em Português*, décembre 1999.

<sup>29</sup> *Diário de Notícias*, 12 décembre 1999.

<sup>30</sup> José Medeiros Ferreira, «Democratização e Igualdade na União Europeia», in *O Desafio Europeu: Passado, Presente e Futuro*, dir. João Carlos Espada (Cascais: Principia, 1998).

<sup>31</sup> *Público*, 30 mai 1999.

représentante des citoyens européens, ce que certains considèrent comme indispensable, disparaîtrait et se transformerait *de facto* en une seconde chambre.

Un des aspects les plus intéressants de l'actuel débat est la récente constatation que le fédéralisme n'est finalement pas aussi dangereux qu'on le croyait pour les petits et moyens Etats. Il peut être une forme efficace de défendre les intérêts du Portugal dans l'Union européenne, par opposition à un super-Etat unitaire ou pire encore, à un directoire des grands. Cette conception a été explicitée par le ministre des affaires étrangères, Jaime Gama, à la veille de la présidence, en considérant qu' « une Europe fédérale serait plus juste ... un modèle plus équilibré que l'actuel »<sup>32</sup>. Il s'agit en somme de défendre la voie fédérale contre les intégrationnistes fonctionnels et les anti-fédéralistes pratiques, qui « manipulent si bien les actuels mécanismes de l'architecture communautaire qu'ils s'opposent à la création de tout nouvel organe, comme une seconde chambre, par exemple »<sup>33</sup>.

Quoi qu'il en soit, le débat sur la réforme institutionnelle commence à prendre, timidement encore, la dimension d'un véritable débat sur la démocratisation du processus européen. Il est aujourd'hui clair pour beaucoup au Portugal, que changer la pondération des voix au Conseil ne va pas résoudre la question centrale de la construction européenne, à savoir comment combler le déficit démocratique et mettre en place une démocratie supranationale. La repondération des voix, qu'elle soit nécessaire ou non, est liée à la redéfinition des équilibres inter étatiques. Les citoyens européens ne se sentiront ni plus ni moins bien représentés si leur pays a deux voix en plus ou en moins au Conseil. La conférence intergouvernementale de 2000 ne va toutefois aborder la question du déficit démocratique que de loin. Le gouvernement portugais ne s'estime pas en condition de lancer un tel débat, car il pourrait paraître vouloir différer la réforme institutionnelle, et donc reporter les élargissements, ce que le Portugal ne veut pas. Certains estiment de leur côté que cette question devrait être inscrite à l'ordre du jour de la CIG 2000.

Le gouvernement pense malgré tout qu'il pourra contribuer au rapprochement des citoyens européens de l'Union en faisant avancer la Charte des droits fondamentaux. Pour remplir cette fonction, celle-ci ne doit pas être une liste, dont la valeur serait seulement déclaratoire, mais doit être insérée dans le Traité de l'Union européenne et s'inspirer du catalogue des droits que la Cour de Justice, dans l'exercice de ses responsabilités de tribunal constitutionnel, a formulé, ainsi que ceux affirmés dans la Convention européenne des droits de l'homme. Un des objectifs essentiels de la prochaine conférence intergouvernementale doit être de renforcer l'Union en tant que communauté de droit car, comme l'affirme José Luís da Cruz Vilaça « c'est ce dont dépend sa crédibilité face aux citoyens européens et face à l'extérieur, tout comme l'acceptation de ses règles et mécanismes par les tribunaux constitutionnels des Etats membres et par les institutions internationales vouées à la protection des droits de l'homme. »<sup>34</sup>.

Les dispositions introduites dans le Traité d'Amsterdam au chapitre des droits de l'homme, notamment pour la lutte contre les discriminations, ont aussi fait l'objet d'attention<sup>35</sup>. Il s'agit

---

<sup>32</sup> Jaime Gama, en interview à l'*Expresso*, 30 décembre 1999.

<sup>33</sup> José Medeiros Ferreira, *A Nova Era Europeia: de Genebra a Amsterdão* (Editorial Notícias, juin 1999).

<sup>34</sup> Voir à ce propos José Luís da Cruz Vilaça, «A Protecção dos Direitos dos Cidadãos no Espaço Comunitário», em *Valores da Europa* (Cascais: Principia, 1999).

<sup>35</sup> Voir notamment, pour la discussion de ce thème, José Barros Moura, *Cidadania Europeia: uma Construção Racional* (Lisbonne: Gradiva, «Cadernos Democráticos», mai 1999 ; et Pedro Bacelar de Vasconcelos, «Contra a Discriminação e Xenofobia», *Valores da Europa – Identidade e Legitimidade*, *op. cit.*

maintenant d'élargir le TUE sur ce point, y compris en ouvrant une nouvelle voie de recours des citoyens auprès de la justice communautaire pour protéger les droits déjà établis et ceux qui viendront à être incorporés dans le Traité.

*Aucune question essentielle pour le Portugal n'est indifférente au futur de l'Union européenne.*

*Francisco Lucas Pires*

### **III COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE : LA VOIE EUROPEENNE EN DEBAT**

En raison de la place centrale que le développement occupe dans les préoccupations du Portugal, la politique de cohésion économique et sociale de l'Union a toujours été considérée comme prioritaire : dans une première phase, la perspective était éminemment nationale partagée du reste par les autres « pays de cohésion », notamment l'Espagne. A la différence d'autres domaines du projet européen, le consensus national en matière de cohésion et du degré de priorité à lui conférer est le plus vaste possible, unissant pro et anti-européens, fédéralistes et intergouvernementalistes.

Ces dernières années, une vision proprement européenne de la cohésion est venue se greffer à cette perspective nationale. Au cours de la conférence intergouvernementale de 1996, le gouvernement socialiste d'António Guterres a défendu l'introduction de l'emploi en tant que question européenne. En décembre 1995, au Conseil européen de Madrid, le premier ministre portugais fraîchement élu insistait déjà sur le fait que l'emploi devait dorénavant figurer parmi les préoccupations européennes, cherchant depuis lors, de son propre aveu, à ce que le Portugal « mène le combat pour l'emploi en Europe »<sup>36</sup>.

L'initiative de Guterres préconise une politique active (*proactive*) d'emploi et de combat contre l'exclusion sociale, par une combinaison entre la formation professionnelle et l'investissement public. Ce dernier ne serait plus essentiellement destiné aux grands travaux et infrastructures, mais placé dans les nouvelles technologies propres à la société d'information, en d'autres termes, selon un néo-keynesianisme revisité par la société de la connaissance et de l'innovation. Il s'agit de reprendre les grands objectifs du Livre Blanc de Jacques Delors, de 1993, pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, mais dans de nouveaux termes et avec de nouvelles priorités.

António Guterres cherche à intervenir dans le débat sur l'emploi et le modèle économique, avec sa propre vision des effets de la globalisation, générant selon lui des sociétés duales et nécessitant d'être maîtrisée. Il s'agit de défendre, pour emprunter une expression de Teresa de Sousa, la « voie européenne » – celle de la cohésion économique et sociale – comme synthèse entre la « troisième voie » de Tony Blair et la perspective « welfariste » de Lionel Jospin. La maîtrise de la globalisation exige « le renforcement des organisations mondiales régulatrices et la création de blocs d'intégration politique, plus que de simples zones de libre-échange, et une forte coopération interrégionale »<sup>37</sup>. La globalisation, sous cet angle, n'est pas essentiellement perçue comme une menace, mais comme une opportunité, dont l'Europe doit être capable de tirer le meilleur profit.

---

<sup>36</sup> António Guterres, «Visão Estratégica da Política Externa Portuguesa com Relevo para a Construção Europeia», intervention au débat mensuel à l'Assemblée de la République, 8 avril 1999.

<sup>37</sup> Intervention du premier ministre au débat parlementaire sur la ratification du Traité d'Amsterdam, transcrite à la Commission des Affaires européennes, Amsterdam: un nouveau Traité pour l'Europe (Lisbonne: Assemblée de la République, 1999), p. 227.

La mise en œuvre de cette politique correspondra à la tenue, pendant la présidence portugaise, d'un sommet extraordinaire visant à lancer une stratégie commune pour, en l'espace de dix ans, faire de l'économie européenne la plus dynamique et compétitive au monde, assortie de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale. Certains estiment que ce pari audacieux n'est guère plus qu'un grand et médiatique moment de réflexion. Cependant, c'est la première grande initiative portugaise à dimension européenne. Sa réussite ferait de la présidence portugaise une référence importante et contribuerait à changer la façon dont les Portugais conçoivent leur rôle en Europe.

La « voie européenne » de Guterres part de la constatation que le modèle européen repose sur le *welfare state*, autrement dit qu'il existe un modèle social qui est la matrice essentielle de la construction européenne. Pour les défenseurs de cette thèse, accepter le modèle nord-américain de dérégulation, de *downsizing*, équivaldrait à mettre en cause la construction européenne elle-même.

Le pari, à l'échelle européenne, de la définition de politiques actives d'emploi résulte également de l'intégration économique et monétaire européenne. D'une part, la convergence macro-économique imposée par la participation à l'UEM restreint la capacité d'investissement des Etats. D'autre part, la dynamique du marché interne fait qu'il est plus difficile à un Etat isolé d'obtenir des résultats efficaces dans la poursuite de politiques d'emploi.

Si le Portugal, en donnant la priorité à l'emploi, ne se limite pas à un agenda égoïste, il est aussi vrai que, malgré un taux de chômage relativement bas (8,6 % en 1986, 4,1 % en 1992, estimé à 5 % pour 2000), qui à la fin des années 90 a chuté à presque la moitié de la moyenne communautaire, le Portugal pourrait affronter de graves problèmes dans le futur. Le textile représente une part significative de la main d'œuvre portugaise (les branches du textile, habillement et chaussure représentent environ 30 % des exportations nationales et 32 % de la production industrielle). Plus de deux tiers (près de 70 %) de la production textile est de faible qualité et ne sera à l'abri de la concurrence internationale que jusqu'en 2004, au cours de la période transitoire du compromis de Marrakech. Au bout de cette période, la question du chômage prendra une autre dimension si la reconversion nécessaire et le recyclage de la main d'œuvre ne sont pas entrepris à temps. Le Portugal connaît, en revanche, un taux élevé de chômage de longue durée (45,3 % du chômage total en 1998) et un déficit notoire en termes de formation professionnelle. C'est la raison pour laquelle le gouvernement portugais met l'accent sur la création d'emplois et non la lutte contre le chômage, et introduit la notion d'employabilité, entendue comme capacité de circulation intersectorielle du travail, telle qu'adoptée au Sommet Extraordinaire du Luxembourg en novembre 1997.

La démarche d'António Guterres substitue à la stricte défense des intérêts nationaux restée longtemps celle de la diplomatie « européenne » portugaise, la conception selon laquelle les intérêts européens et portugais se confondent : en un mot, ce qui est bon pour l'Europe est bon pour le Portugal. Au niveau interne, la priorité à l'emploi n'a pas été consensuelle, d'autant que les perspectives financières pour 2000-2006 étaient en discussion dans le cadre de l'Agenda 2000. Lors de la ratification du Traité d'Amsterdam, Durão Barroso a jugé mal à propos que le gouvernement « donne de l'importance et se vante de l'inclusion dans le traité d'un titre spécifique relatif à l'emploi. L'orientation portugaise avait toujours été et devait continuer de mettre un accent majeur sur la cohésion économique et sociale »<sup>38</sup>. Ce point de vue exprimé par l'ancien ministre des affaires étrangères, actuel leader du PSD a tôt fait des

---

<sup>38</sup> Durão Barroso, *Uma Certa Ideia de Europa* (Lisbonne: Gradiva, 1999), p. 55.

adeptes et a été repris par plusieurs analystes des questions européennes, préoccupés par les effets qu'une telle politique pourrait avoir sur la position portugaise dans les négociations en cours. António Guterres a rétorqué qu'une position cohérente renforçait le pouvoir de négociation du Portugal : un gouvernement ne soulignant pas l'importance de la priorité à l'emploi n'aurait aucune autorité morale ni de « crédibilité pour défendre également l'importance et la priorité de la cohésion économique et sociale »<sup>39</sup>. Le fait que le critère du chômage puisse influencer l'attribution des fonds structurels de l'Agenda 2000 n'a toutefois pas manqué de préoccuper le gouvernement. Mais cela ne s'est pas vérifié, le critère de la prospérité nationale restant le facteur le plus décisif de la distribution des fonds entre les régions des divers pays. Les résultats de l'Agenda 2000 ont finalement été accueillis favorablement par tous les courants politiques et la majorité des analystes.

Le débat sur la meilleure stratégie portugaise pour garantir le maintien de la cohésion économique et sociale nous mène à celui de l'impact de l'élargissement sur l'avenir du Portugal dans l'Union. La fin de « l'Europe des fonds » semble émaner de la nécessité que l'Union européenne concentre maintenant des moyens importants à l'appui aux nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale. L'impact négatif de l'élargissement se manifeste, selon certains analystes, dans les aspects suivants : compétition commerciale, notamment pour les produits industriels, délocalisation vers le centre et l'est d'entreprises industrielles jusque là installées au Portugal, déviation des flux d'investissement. La question de la libre circulation des travailleurs ne se pose pas dans le cas portugais, en raison de la distance géographique. Dans une étude élaborée par un groupe d'économistes de l'Institut Supérieur d'Economie et Gestion, on peut lire : « il est prévisible qu'avec la complète libéralisation de l'entrée de produits des PECO sur les marchés de l'Union européenne et avec la reprise industrielle en cours dans ces pays, trois faits se produiront : premièrement, la concurrence dans le sous-secteur de l'habillement sur les marchés de l'Allemagne, de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche s'intensifiera ; deuxièmement, les positions portugaises seront menacées dans les autres pays de l'Union européenne, jusque là peu touchés ; troisièmement, le sous-secteur du textile, jusqu'ici relativement préservé, va également subir le fort impact de la nouvelle concurrence, surtout au fur et à mesure que le secteur industriel des PECO parviendra à atteindre des niveaux élevés de rénovation industrielle »<sup>40</sup>.

Il serait pourtant illégitime que le Portugal ne défende pas l'importance stratégique de l'appui à la consolidation démocratique des pays de l'Europe centrale et orientale, puisqu'il s'agit, selon les termes de Teresa de Sousa, d' « élargir à l'ensemble du continent européen la paix, la démocratie et la prospérité que la Communauté a acquises »<sup>41</sup>. Les arguments que les nouveaux candidats ont avancés sont exactement les mêmes que le Portugal a utilisés pour convaincre la Communauté d'alors des mérites de son adhésion. Le gouvernement et les représentants du courant pro-européen se sont abstenus de faire, pour le moins publiquement, le lien entre le soutien à l'élargissement et le succès de l'Agenda 2000.

Le degré de développement des nouveaux candidats les rapproche du Portugal. La fracture européenne se situe aujourd'hui, pour certains, entre pays riches et pays pauvres. Mais les riches sont nombreux et les pauvres sont peu nombreux – le Portugal étant l'un d'entre eux.

---

<sup>39</sup> Intervention du premier ministre au débat parlementaire sur la ratification du Traité d'Amsterdam, op. cit., p. 230.

<sup>40</sup> Avelino de Jesus, Joaquim Ramos Silva et Carlos Barros, «O Impacto sobre Portugal do Alargamento da União Europeia aos PECO» (Lisbonne: ISEG, septembre 1998, photocopié).

<sup>41</sup> Teresa de Sousa, «Uma União à Dimensão do Continente», em *Portugal no Centro da Europa* (Lisbonne: Quetzal, 1995).

Selon Francisco Seixas da Costa, les élargissements vont provoquer un rééquilibrage entre les riches et les pauvres, avec des conséquences en matière législative favorables au Portugal<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Francisco Seixas da Costa, interview au *Público*, 5 janvier 2000.

*La vocation universelle du Portugal trouve dans l'Union européenne les conditions favorables pour se projeter à nouveau.*

Vítor Martins

#### IV UN PROJET D'EUROPE OUVERTE

Un des débats les plus persistants parmi les élites politiques et intellectuelles en matière de politique extérieure est la façon dont l'intégration européenne affecte les relations du Portugal avec le monde extra-européen et ses voisins les plus proches, en Europe ou ailleurs. Ce débat a deux aspects principaux : tout d'abord, l'impact de l'adhésion à la Communauté sur les relations avec les espaces de langue portugaise ; ensuite, le mode d'articulation entre intégration économique européenne et sécurité et défense.

##### *Europe et Atlantique*

Antérieurement à l'adhésion à la Communauté européenne, la question d'opter ou non pour l'Europe était posée par les intégrationnistes comme un choix dichotomique entre l'Europe et l'Atlantique. Joaquim Barradas de Carvalho l'a clairement formulé en ces termes : « Si le cap est mis sur l'Europe... l'économie des grands espaces forgera une péninsule ibérique unifiée » et le Portugal perdra à nouveau son indépendance<sup>43</sup>.

Pour cet historien proche du PCP, l'Atlantique signifiait avant tout le Brésil, mais aussi l'Afrique lusophone. Ce point de vue était également (et est toujours) celui de la droite traditionnelle, pour qui l'adhésion à l'Europe impliquait de rompre avec l'atlantisme traditionnel et par excellence identificateur. Ce qu'on appelle atlantisme portugais ne se limite toutefois pas au monde lusophone, il sous-entend plutôt, d'un point de vue géostratégique, une alliance privilégiée avec la puissance maritime dominante, traditionnellement l'Angleterre, aujourd'hui les Etats-Unis, et un refus de s'engager directement dans les conflits continentaux et même dans la Méditerranée.

La fausse dichotomie Europe ou Atlantique a été résolue en faveur des défenseurs de l'intégration et la notion a fini par se généraliser, à l'appui du puissant argument de la pratique politique (le Timor oriental est, sous ce point de vue, un cas d'école) que la participation à l'Union européenne, loin d'être incompatible ou même de nuire à la dimension extra-européenne de la politique extérieure du Portugal, agrandit et potentialise ses relations extérieures, sans même exclure le champ économique bilatéral. La participation à l'Union européenne est actuellement vue comme une importante contribution au renforcement des relations du Portugal avec les pays de langue portugaise. Il est aujourd'hui clair que le Portugal a un poids international, qui n'est en aucune manière proportionnel à sa dimension en tant que nation<sup>44</sup>.

L'Afrique lusophone a été élue, dans la première phase de l'intégration, comme la principale priorité en termes de politique extérieure européenne. Le Portugal a opté pour le portefeuille du développement à la Commission européenne, confié à João de Deus Pinheiro, jusque là ministre des affaires étrangères, choix coïncidant avec l'orientation presque exclusivement

---

<sup>43</sup> Joaquim Barradas de Carvalho, *Rumo de Portugal. A Europa ou o Atlântico?* (Lisbonne: Livros Horizonte, 2<sup>a</sup> ed., 1982). Ce livre a été écrit en mars et avril 1974, à Paris.

<sup>44</sup> Mário Soares, *Intervenções* – 8 (Lisbonne: INCM, avril 1994), p. 162.

africaine (95 %) de la coopération pour le développement. Cela a contribué de manière décisive à ce que les cinq pays africains lusophones (Angola, Cap Vert, Guinée-Bissau, Mozambique et São Tomé e Príncipe) constituent un groupe doté d'une identité propre, malgré leur discontinuité géographique, dans la politique de développement de l'Union européenne. On ne peut manquer de constater que l'Europe n'a pas pesé de manière significative dans la résolution des problèmes des anciennes colonies portugaises, notamment pour contribuer à mettre un terme à la guerre civile en Angola, qui a atteint les proportions d'une catastrophe humanitaire dans un quasi mutisme de la communauté internationale.

Les changements positifs des relations avec le Brésil, restées pendant longtemps fortes sur un plan affectif et culturel mais dénuées de substance économique et politique, ont été particulièrement remarquables, surtout à partir de 1995. Le fait que le Portugal soit un pays membre de l'Union européenne est un facteur important pour le Brésil, qui voit aussi en lui un allié sur le plan interrégional. Le Portugal a joué, comme l'Espagne, un rôle important dans l'approfondissement des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine, le Brésil et le Mercosur en particulier. A la veille de la concrétisation du marché unique, le Brésil a effectué quelques investissements au Portugal – essentiellement, pour l'achat d'entreprises – dans l'objectif clair de s'implanter sur le marché européen. Le mouvement en sens inverse après un retard de quelques années, a atteint une ampleur nettement supérieure. A partir de 1996, les investissements du Portugal au Brésil ont cru de façon exponentielle et ont pris une prééminence inhabituelle dans l'investissement direct portugais à l'extérieur. Pendant la période 1996-98, le Portugal a été le 4ème investisseur européen au Brésil (5ème mondial). Au cours de ces trois années consécutives, le Brésil a constitué la principale destination de l'IDE portugais (dépassant au cours de deux d'entre elles, les investissements dans toute l'Union européenne).

Le bilan positif de l'impact de l'appartenance du Portugal à l'Union européenne sur les relations extra-européennes, y compris dans la sphère multilatérale, est évident dans la question du Timor oriental. Le Portugal est parvenu, malgré l'opposition initiale de la plupart de ses partenaires communautaires, à mettre la question timoraise à l'ordre du jour de la PESC, d'abord comme une question de droits de l'homme et, seulement après la chute du régime de Suharto, à reposer la question dans la perspective du droit des Timorais à l'autodétermination. En 1986, cette question n'était pas à l'ordre du jour politique européen et avait presque disparu de l'agenda international. Aujourd'hui, elle fait l'objet d'une position commune (juin 1996) et d'une déclaration du Conseil (juin 1998), où l'on affirme qu'une « solution définitive pour la question du Timor oriental ne sera pas possible sans la consultation libre de la population de façon à connaître sa véritable volonté », appui explicite à la solution référendaire que l'Indonésie ne viendrait à accepter qu'en janvier 1999.

L'adhésion a provoqué un changement radical dans les relations avec l'Espagne, créant un climat de confiance mutuelle et un champ de collaboration sans précédents. Le Portugal partage avec l'Espagne des objectifs importants de politique européenne, non seulement dans la défense de la cohésion économique et sociale, mais aussi dans l'ouverture de l'Europe à l'Amérique latine et à la Méditerranée. La révolution opérée dans la relation bilatérale, évidente sur le plan économique depuis les premiers jours de l'adhésion simultanée des deux pays péninsulaires, en fait le domaine de la politique extérieure portugaise « qui a le plus bénéficié de l'intégration européenne »<sup>45</sup>. A la place du vide artificiel entretenu par le supposé

---

<sup>45</sup> Francisco Seixas da Costa, «A Europa e a Política Externa Portuguesa», *Política Internacional*, 20, Automne-Hiver 1999.

sentiment de vulnérabilité à l'égard du puissant voisin, les routes, les ponts, les associations d'entreprises ont surgi de partout.

Après l'adhésion, la Méditerranée a été inscrite au programme de la politique extérieure portugaise, où elle ne figurait pas depuis des siècles, dans une perspective éminemment européenne. La Méditerranée a été sans aucun doute un domaine qui est venu s'ajouter aux intérêts extérieurs du Portugal, par la voie européenne, comme le démontre d'ailleurs l'importance que lui confère l'ordre du jour de la prochaine présidence portugaise. Le Portugal a découvert que le géographe Orlando Ribeiro avait raison quand il affirmait que si le Portugal était par sa situation géographique un pays atlantique, il était par sa physionomie et sa nature un pays méditerranéen<sup>46</sup>.

Les hommes politiques portugais ont développé leur propre point de vue sur les relations extérieures de l'Union, la défense de l'Europe ouverte, qui considère l'énorme diversité des relations extérieures de ses membres comme un atout pour une Europe ouverte non seulement au centre et à l'est européen, mais aussi au sud. L'ancien premier ministre Cavaco Silva appelait cette double ouverture l'équilibre est-sud, entendant le sud comme une priorité du Portugal et des pays du sud de l'Europe, dans les relations extérieures, et l'est, comme une priorité répondant essentiellement aux intérêts des pays du nord et du centre<sup>47</sup>. L'attention portée aux relations de l'Union européenne avec l'Amérique latine, notamment le Mercosur, a été particulièrement notoire au cours de la présidence portugaise de 1992. Vítor Martins, à cette époque secrétaire d'Etat de l'Intégration européenne, fait remarquer à ce sujet que « l'approfondissement de l'intégration et l'ouverture à l'extérieur sont des chemins qui vont de pair »<sup>48</sup>.

Au vu de la diversité des intérêts extérieurs du Portugal, on peut conclure que plus l'Union aura une politique extérieure active et globale, plus le Portugal sentira que ses intérêts sont défendus par l'Union et qu'il peut contribuer à la formulation de cette politique.

### ***Sécurité et défense***

Le courant géopolitique atlantiste, dont l'influence, du point de vue de la politique intérieure s'est réduite à une expression infime, en a toutefois gardé en matière de sécurité et de défense (à l'exception de certaines traces dans le discours) et, dans cette mesure, sur quelques points de politique extérieure.

Le poids de ce courant explique la position que le Portugal a adopté pendant des années par rapport aux projets de politique de défense européenne : un mélange de scepticisme et de valorisation de l'alliance avec les Etats-Unis, avec lesquels le Portugal a un accord bilatéral de défense depuis 1951, dont le domaine se réduit essentiellement aux conditions d'utilisation de la base des Lajes aux Açores.

Pour les dirigeants démocratiques, il s'agissait d'affirmer la spécificité portugaise, dans un domaine où sa capacité d'influence était peu significative et valoriser la relation géostratégique avec les Etats-Unis. Cela explique la position d'alignement du Portugal sur celle du Royaume-Uni dans l'opposition à la défense européenne, pendant la conférence

---

<sup>46</sup> Orlando Ribeiro, *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico* (Lisbonne: Sá da Costa, 1983).

<sup>47</sup> Voir Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo*, (Lisbonne: INCM, 1993).

<sup>48</sup> Voir Vítor Martins, «A Vocaçao Universal da Comunidade Europeia», in *A Europa Após Maastricht* (Lisboa: INCM, 1992).

intergouvernementale de 1991. Au cours des années qui ont suivi, la position portugaise a continué à être prudente. Un changement en ce qui concerne la politique de défense était déjà perceptible dans le document présenté à la CIG 96, dans lequel on prônait « l'intégration à terme de l'UEO dans l'Union européenne », bien que considérant « prématurée » la « création d'un IVe pilier voué à la défense »<sup>49</sup>. Ce document reflète en cette matière le compromis entre une vision plus européiste et une autre plus atlantiste qui n'a été abandonné qu'à la fin de la CIG 96, quand le Portugal a accepté sans équivoque l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne. Réunissant aujourd'hui un consensus entre le PS et le PSD, elle se heurte à l'opposition des plus atlantistes et du PCP, pour qui l'UEO ne doit pas se transformer en bras armé de l'Union européenne ou en un autre bloc politico-militaire », admettant seulement une politique de sécurité commune qui émane de l'OSCE<sup>50</sup>.

Un des composants de l'antieuropéisme dans le domaine de la sécurité réside dans l'idée que le Portugal ne doit pas s'engager dans des conflits dits « continentaux ». Ce point de vue, qui accentue le caractère périphérique du Portugal, comme s'il était distant et en dehors du continent (certaines définitions militaires qualifient ce pays maritime comme une sorte d'archipel), exerce une certaine influence sur les secteurs politiques européens et trouve un écho dans l'opinion publique. L'assimilation des conséquences internes de la nouvelle attitude face à l'Europe politique et à l'engagement militaire portugais dans les questions de sécurité européenne a mis un certain temps à se faire sentir, et peut se synthétiser par le débat « Angola ou Bosnie » – c'est-à-dire, la question des priorités du point de vue de l'intervention militaire, l'espace lusophone ou l'espace européen.

Le premier membre du gouvernement qui a affirmé clairement la priorité de la Bosnie par rapport à l'Angola a été J. M. Durão Barroso, alors ministre des affaires étrangères. Invité à indiquer si les intérêts portugais étaient plus en jeu en Bosnie ou en Angola, il a répondu sans hésiter « en Europe et dans l'Union européenne »<sup>51</sup>. Il était devenu clair pour la démocratie portugaise que, malgré l'importance des relations avec l'espace de langue portugaise, la consolidation de la démocratie et la résolution des conflits en Europe centrale et balkanique était essentielle pour le futur de l'Union européenne, et donc pour le Portugal. Comme premier signe de cette conviction, le Portugal s'est montré prêt à apporter, selon les termes du ministre de la défense d'alors, A. J. Figueiredo Lopes, sa « participation de solidarité »<sup>52</sup> dans le projet d'opération d'extraction de la Forpronu.

C'est le gouvernement suivant, du PS, qui a dû décider de la participation portugaise à l'Ifor, et plus tard à la Sfor, en application des accords de Dayton. Le Portugal a envoyé un bataillon de la BAI (Brigade Aéroportée Indépendante) de 932 militaires. Malgré la disparité des opinions exprimées dans les sondages, cette décision a reçu un vif appui des Portugais<sup>53</sup>. Le soutien public à la participation à l'Ifor s'est maintenu, avec une légère fluctuation, même lorsque deux soldats portugais sont morts dans un accident.

---

<sup>49</sup> Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia (Lisbonne: Ministère des affaires étrangères, mars 1996).

<sup>50</sup> Déclarations de Ilda Figueiredo, députée européenne, tête de liste du PCP en 1999, citées par le *Público* du 25 avril 1999.

<sup>51</sup> Voir interview donnée au *Público* du 9 janvier 1994.

<sup>52</sup> A. J. Figueiredo Lopes, *Público*, 25 juin 1995.

<sup>53</sup> Dans le sondage réalisé à la demande du Ministère de la Défense, en 1995, 63,6 % des interrogés ont affirmé que le Portugal devait être présent et seulement 18,3 % s'y sont opposés ; le reste était sans opinion.

L'option pour un contingent significatif et pour une unité de combat et non d'appui démontre une volonté de rendre la participation à l'Ifor visible. La décision du gouvernement a été surtout justifiée par la nécessité d'assumer pleinement sa condition de membre de l'Union européenne et de l'Alliance Atlantique. Il s'agissait d'un acte de solidarité envers les Alliés mais aussi et surtout, comme le dirait le premier ministre, « envers le peuple sacrifié de Bosnie ». Le Portugal s'engageait militairement en Bosnie, car les questions européennes le concernaient directement et parce qu'il entendait jouer un rôle actif dans la construction d'une Europe démocratique et stable. António Vitorino, à l'époque ministre de la défense, a parlé d'un engagement dans « la construction politique de l'espace naturel auquel nous appartenons – l'Europe », pour trois raisons : crédibilité, solidarité et intérêt national<sup>54</sup>. L'intervention a bénéficié du clair encouragement du président de la République d'alors, Mário Soares, et du principal parti de l'opposition, le PSD. Le PP, après avoir gardé une position ambiguë, a fini par soutenir l'envoi de troupes, soulignant qu'il le faisait parce qu'il était prouvé que cela ne porterait pas préjudice à la présence militaire en Afrique. Le PCP qui a conservé tout au long de la crise yougoslave, jusqu'à aujourd'hui, une position d'appui à Belgrade, s'est opposé à l'intervention, considérant « qu'en Bosnie, on n'allait défendre aucun intérêt portugais »<sup>55</sup>.

La participation militaire du Portugal en Bosnie représente une étape importante dans l'« européisation » de la politique de défense portugaise. Cette intervention, la première de forces armées sur le territoire européen depuis la première Guerre mondiale, a été un signe apparemment sans équivoque de l'option et de l'engagement européens du Portugal, y compris dans le domaine de la sécurité. Cependant, le Kosovo allait brouiller cette situation et révéler un certain éloignement des problèmes de sécurité européens, notamment balkaniques, et montrer que le danger du nationalisme radical (y compris sous la forme du national-communisme) s'amointrissait devant la défense absolue de la souveraineté. Selon un des sondages connus, 63,7 % des Portugais étaient contre l'intervention en avril<sup>56</sup> (51 % en juin selon un autre sondage)<sup>57</sup>. Cette position peut s'expliquer en partie par l'énorme clivage que la question a provoqué au sein des élites portugaises.

La question de la défense de la légalité internationale, conditionnée par le veto russe, se confondait dans bien des cas avec la défense de la souveraineté serbe sans même que la question de savoir comment arrêter la déportation en masse et le génocide ne soit posée - dans de rares cas, par sympathie pour la Serbie, dans d'autres, par préoccupation de la prédominance excessive des Etats-Unis dans le système international de l'après guerre froide, et enfin dans la plupart des cas, par réflexe souverainiste et méconnaissance de l'Europe balkanique. Parmi les opinions exprimées dans les colonnes des journaux, on peut distinguer un européisme incohérent, un anti-américanisme anti-européen ou encore un anti-américanisme pro-européen. Les courants pro-européens de gauche, et parmi eux Mário Soares, ont considéré que l'intervention alliée au Kosovo formait « un précédent très dangereux » et ont défendu la nécessité d'une politique européenne de défense pour que l'Europe cesse d'être subordonnée à l'hégémonie américaine. Pour Eduardo Lourenço, l'intervention au Kosovo a été « le coup le plus dur qui ait jamais été porté au rêve d'une Europe unie »<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> António Vitorino, «O processo de Política de Defesa Nacional», MDN, 1996.

<sup>55</sup> João Amaral, *Expresso*, 25 novembre 1995.

<sup>56</sup> Sondage de l'Universidade Católica, *Público*, 1er avril 1999.

<sup>57</sup> IPSOS pour le journal *Libertação* et *Diário de Notícias*, 2 juin 1999.

<sup>58</sup> Eduardo Lourenço, «Suicidária Europa», *Público*, 28 mars 1999.

L'engagement dans le conflit au Kosovo, avec une dimension militaire moins importante, a été perçu par nombre de ceux qui l'ont soutenu comme découlant de l'observation de nos obligations en qualité de membres de l'Union européenne et de l'Otan, une obligation de « solidarité ». L'intervention en Bosnie avait été perçue bien différemment, comme défense de l'intérêt vital que le Portugal avait dans la stabilité des Balkans. Il n'a été perçu qu'à de rares exceptions comme une contribution à la sécurité de l'Union européenne et donc à la nôtre. Au Parlement, seul le Parti communiste portugais a ouvertement condamné l'intervention de l'Otan. Le président de la République, le gouvernement et les partis de l'opposition qui ont soutenu la participation portugaise à l'opération alliée contre la Serbie ont montré dans l'ensemble une attitude discrète qui a contrasté avec la vivacité du débat public. La dimension proprement militaire de la participation portugaise a été discrète, s'étant réduite à trois avions F16 sans missions d'attaque, chargés de fonctions de patrouille et d'escorte.

Le débat « Angola ou Bosnie » a refait surface en 1999, sous la formule « Kosovo, Angola ou Timor ». Pour l'ancien premier ministre Cavaco Silva, le Portugal devait utiliser l'argument extra-européen « afin de ne pas engager de forces excessives dans ces théâtres de guerre (Balkans), car il avait d'autres zones de préoccupation appelées Timor d'un côté, et Afrique de l'autre »<sup>59</sup>.

Le courant interventionniste pour la défense des droits de l'homme a été clairement minoritaire, que se soit au niveau de la presse ou de l'opinion publique en général. Ses arguments se sont concentrés sur la défense des valeurs européennes du principe d'ingérence humanitaire et des valeurs du principe associatif, de la démocratie et des droits de l'homme contre le nationalisme extrême<sup>60</sup>.

En fait, si les réactions à la crise du Kosovo ont révélé que le courant de pensée post-souverainiste défendant le devoir d'ingérence au nom de la suprématie absolue des droits élémentaires des citoyens ne réunit pas autant d'adeptes que la « vague de fond » exigeant l'intervention militaire au Timor le laisserait supposer, cela se doit en partie au fait que l'opération de l'Otan contre la Serbie a été considérée par l'écrasante majorité des intellectuels qui s'y sont opposés comme un acte de pure soumission aux diktats de Washington. S'est ainsi créé un soutien supplémentaire pour une défense européenne autonome et une voix européenne indépendante au sein de l'Otan, ainsi que, par réaction, son contre courant.

Au cours de la campagne pour les élections européennes de 1999, Mário Soares a proposé le lancement d'un impôt européen, notamment dans la perspective de créer une armée européenne. Malgré le fait que cette idée n'ait pas trouvé d'écho dans les secteurs dominants du PS et du PSD, elle a été vue par la gauche pro-européenne comme une façon d'autonomiser l'Europe par rapport aux Etats-Unis. La logique de la politique européenne de défense, était non plus d'affronter les défis spécifiques se posant à la sécurité de l'Union, mais de consolider un pôle d'un monde multipolaire pour contrarier l'hégémonie américaine.

Malgré les différentes lectures de la question de la Bosnie et du Kosovo, la politique de défense portugaise a commencé à intégrer le fait qu'en conséquence de son appartenance à l'Union européenne et à l'Otan, comme l'écrit Nuno Severiano Teixeira, la frontière de

---

<sup>59</sup> *Público*, 10 avril 1999.

<sup>60</sup> Voir Álvaro de Vasconcelos, Carlos Gaspar, Guilherme d'Oliveira Martins, Nuno Severiano Teixeira et Teresa de Sousa, «Em defesa dos valores europeus», *Público*, 5 mai 1999.

sécurité ne coïncide plus avec la frontière géographique et que les intérêts stratégiques de la sécurité du Portugal, tout en demeurant atlantiques, sont également en Europe et sur son pourtour méridional, faisant ainsi des Balkans une zone d'intérêt pour le Portugal<sup>61</sup>.

### ***La présidence portugaise, l'Europe de la défense et la CIG2000***

Le Portugal, qui exerce la première présidence depuis la mise en place de la nouvelle panoplie institutionnelle de la PESC (Haut Représentant pour la politique Extérieure et de Sécurité simultanément chargé des fonctions de Secrétaire général de l'UEO, Commissaire pour les Relations Extérieures avec un portefeuille élargi et *troika* remodelée) et la création sanctionnée par le Conseil européen d'Helsinki d'une structure européenne de défense dans un délai relativement court, semble décidé à donner l'impulsion, pendant sa présidence, à l'Europe de la défense, pièce essentielle de l'union politique. La compatibilité, affichée et réelle, entre la structure de défense européenne et l'Otan, est un facteur doublement important pour l'engagement du Portugal, durant et après la présidence, dans la construction de la défense européenne. Le facteur Otan a pesé de manière décisive, d'ailleurs, sur l'engagement militaire du Portugal dans les récentes crises européennes.

Le gouvernement semble également disposé à tirer le meilleur parti du fait que le Portugal assume simultanément la Présidence de l'Union et la présidence de l'UEO et reconnaît depuis le début le rôle fondamental de fédérateur du processus de Monsieur PESC/UEO. Les sujets dont les orientations sont en train d'être définies, en articulation avec Javier Solana, pour être pris en compte dans le document qui devra être présenté au Conseil européen de Feira, fin juin, sont essentiellement :

- l'insistance sur l'effet de renforcement mutuel de la défense européenne et de l'Otan et les modalités concrètes des relations entre l'Union européenne et l'Otan ;
- la garantie que la structure de défense européenne maintiendra son caractère ouvert, c'est à dire, la garantie que tous pourront y participer et que personne ne pourra y faire entrave.

Dans l'enchevêtrement institutionnel, il faut savoir comment articuler la participation de ceux qui sont à l'intérieur des deux organisations, l'Otan et l'Union européenne, aussi bien que ceux qui sont en dehors de l'une ou de l'autre : les membres de l'Union qui ne sont pas membres de l'Otan, par tradition de neutralité, les membres de l'Otan qui ne sont pas membres de l'Union européenne et les trois membres de l'Otan les plus récents qui se préparent à adhérer à l'Union européenne.

Le gouvernement n'écarte pas la possibilité, en fonction des progrès réalisés d'ici au Conseil européen de Feira, de proposer l'inclusion d'une discussion des aspects de la réforme du Traité que la construction de l'Europe de la défense rend plus urgents, dans les travaux de la CIG2000. L'institutionnalisation des réunions des ministres de la défense de l'Union européenne est certainement une des questions à considérer. Selon le degré d'avancement auquel on sera parvenu, se décidera si le débat en matière de sécurité et de défense a suffisamment évolué pour « permettre d'inclure cette dimension dans la conférence intergouvernementale ». Ce pas représenterait aux yeux du gouvernement portugais un bon résultat en termes de construction européenne.

---

<sup>61</sup> Nuno Severiano Teixeira, «Das Campanhas de Guerra às Operações de Paz: as Intervenções Militares Portuguesas em Teatro Europeu», *Estratégia*, 14, 2ème semestre 1999.

Certains considèrent qu'il est nécessaire, pour faire avancer la politique de défense, de faciliter la coopération renforcée dans ce domaine, notamment en supprimant l'exigence qu'elle soit décidée à l'unanimité. Les *coalitions of the willing* forment le cadre le plus probable des futures interventions militaires des membres de l'Union européenne hors de l'Otan. Cependant, leur action doit être cohérente avec la politique extérieure et de sécurité commune et légitimée par l'Union : un thème important pour la CIG2000. Nombreux sont ceux qui regardent avec suspicion les coopérations renforcées, les associant à l'idée d'une Europe dotée de cercles sélectifs ou même, d'une certaine façon, d'un directoire.

Quelles conditions la présidence portugaise réunit-elle pour donner impulsion à l'Europe de la défense ? Statut international, atlantisme irréprochable, motivation pour l'union politique, volonté d'influer sur le processus européen et le bénéfice d'avoir fait le premier geste, des atouts qui s'allient à un désir manifeste de conjuguer ses efforts avec ceux du Haut Représentant pour la PESC. Parallèlement, en précisant les mécanismes, la présidence est confrontée au défi d'avancer sur le terrain du concret, sans négliger les aspects opérationnels de la structure de défense.<sup>62</sup> Les déclarations des hauts responsables portugais indiquent que la présidence est décidée à apporter une solide contribution dans ce sens, sur laquelle se concentre fondamentalement le mandat d'Helsinki, conscients que sans une capacité autonome, il ne peut y avoir de défense européenne crédible et que sans politique ni capacité de décision en matière de défense, cette structure ne servirait à rien.

---

<sup>62</sup> Voir à ce propos Maria do Rosário de Moraes Vaz, «Portugal e a Defesa Europeia», *O Mundo em Português*, janvier 2000.

## V UNE PRESIDENCE D'IMPULSION

La présidence portugaise de l'Union européenne réunit les conditions pour être une présidence d'impulsion<sup>63</sup>. Il lui revient d'initier et de donner une forte impulsion à la conférence intergouvernementale, d'entamer les négociations avec les nouveaux candidats admis à Helsinki, de mener à bien le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne sur la compétitivité et l'emploi et de boucler la stratégie commune sur la Méditerranée.

Le débat essentiel se concentrera autour de la conférence intergouvernementale et son contenu : la CIG2000 devra-t-elle se restreindre aux questions non résolues à Amsterdam (nombre de commissaires, pondération des voix et extension de la majorité qualifiée) ou aller au-delà des ajustements et s'acheminer réellement vers une réforme institutionnelle, allant dans le sens de la démocratisation du processus européen et de la construction d'une politique de défense ?

Le gouvernement semble être enclin à s'en tenir aux *left-overs* d'Amsterdam, dans le souci de ne pas retarder les élargissements. La veille, au sens littéral du terme, du début de la présidence, le ministre des affaires étrangères a déclaré que l'élargissement était la principale priorité actuelle de l'Union européenne et donc, de la présidence portugaise<sup>64</sup>. Jaime Gama voit en même temps dans le dossier de la défense une hypothèse importante pour un élargissement des thèmes de la conférence intergouvernementale<sup>65</sup> lors du Conseil européen de Feira. D'après le témoignage d'un responsable direct portugais, rendu public au premier jour de la présidence, le secrétaire d'Etat aux affaires européennes, Francisco Seixas da Costa, s'est adressé en premier lieu aux exclus de Luxembourg, soulignant que la porte se serait ouverte bien plus tôt pour eux si l'on avait alors suivi la volonté du Portugal d'y instaurer le système de régate finalement adopté à Helsinki<sup>66</sup>.

Pour le premier ministre, le Conseil Extraordinaire sur l'emploi et l'innovation sera le véritable test de sa capacité à marquer le modèle de la construction européenne dans un domaine essentiel pour le futur de l'Europe, aussi bien au niveau de son acceptation de la part des citoyens que de son poids international.

Si la réforme institutionnelle se résumait aux questions non résolues d'Amsterdam, on reconduirait la stratégie de report de la conférence intergouvernementale de 1996, consistant à ne pas faire de vagues, réformer le moins et le plus graduellement possible pour ne pas répéter le cauchemar post-Maastricht. Le traumatisme du référendum au Danemark et en France continue à peser sur les gouvernements européens. Une stratégie minimaliste s'en est suivie au Portugal et le référendum que la pression publique a exigé en 1992 a fini par ne pas avoir lieu, par crainte que l'abstention ne l'emporte sur le oui prévisible des urnes.

La lecture du post-Maastricht que font cependant certains au Portugal est diamétralement opposée. Ils veulent, selon moi avec raison, plus de démocratie dans l'Union européenne, et

---

<sup>63</sup> Ainsi l'a caractérisée Jacques Vandamme dans son intervention d'ouverture à la conférence sur le thème de la *Présidence portugaise – Réforme institutionnelle et action extérieure de l'Union européenne* (XVIIe Conférence Internationale de Lisbonne, IEEI/TEPSA, 11-12 novembre 1999).

<sup>64</sup> Jaime Gama, interview à l'*Expresso*, 30 décembre 1999.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Francisco Seixas da Costa, «Reunificar a Europa», *Diário de Notícias*, 1er janvier 2000.

que les gouvernements cessent de légiférer dans des matières qui touchent de plus en plus le quotidien (national) des citoyens, utilisant les méthodes de la diplomatie de négociation. La concrétisation de l'euro, la création de la Banque centrale européenne, le lancement des bases d'une politique de défense européenne sans qu'il y ait un véritable contrôle démocratique des institutions européennes, notamment du Conseil et de la Commission, met en danger à terme, non seulement le projet lui-même, mais aussi la démocratie qui est l'apanage de l'Union européenne. Dans un apparent paradoxe, plus l'Union européenne progressera vers l'union politique sans avancer parallèlement de manière visible aux yeux des citoyens sur le volet démocratique de son fonctionnement, plus le déficit démocratique s'accroîtra et plus tôt des fissures apparaîtront dans la solidarité et la cohésion sur lesquelles elle devra s'appuyer toujours davantage.

Le grand défi que la conférence intergouvernementale se doit de relever n'est pas de rééquilibrer les relations de pouvoir entre les Etats membres mais bien de lancer les bases d'une démocratie supranationale. D'ailleurs, c'est seulement en progressant dans ce sens que les citoyens seront disposés à accepter les changements dans l'actuel équilibre relatif du poids des Etats au sein du Conseil. La conférence intergouvernementale doit quant à elle, comme on l'a déjà signalé, être la plus transparente possible, mêlant au débat le Parlement européen, les parlements nationaux et les institutions de la société civile.

Dans le domaine de la défense, il est nécessaire d'éclaircir les conditions dans lesquelles l'Union doit ou ne doit pas intervenir militairement. Il est nécessaire de mener à bien le débat que l'intervention de l'Otan contre la Serbie n'a fait qu'initier et que le discours de Kofi Annan a posé en termes clairs. Autrement dit, comment faire pour qu'il soit simultanément légitime, légal et efficace d'intervenir quand un Etat souverain viole gravement, ou manque à son devoir de protection des droits fondamentaux de ses citoyens – catégorie générique où s'inscrivent, dans leur écrasante majorité, les conflits actuels et les conflits prévisibles à court et moyen terme.

L'Union européenne, et en particulier sa présidence, ne peuvent être uniquement attentives aux attentes des Etats et des citoyens européens. Il faut également prendre en compte celles des partenaires de l'Union européenne, notamment dans ce cas en Amérique latine – et dans le Mercosur en particulier. Le Mercosur espère sans doute que la présidence portugaise renforcera le rythme des négociations de l'accord interrégional avec l'Union européenne.

Pour exercer une présidence d'impulsion le Portugal, qui se veut désormais une force de proposition plus affirmée dans le cadre européen, ne doit pas adopter une attitude timide sur la thématique de la CIG2000 ou se contenter de gérer un agenda minimaliste. Dans certains domaines, notamment la défense, le Portugal est en mesure d'assumer une position d'avant-garde. Il est nécessaire qu'il le fasse également en ce qui concerne la réforme démocratique de l'Union. C'est de cette manière qu'elle pourra devenir une authentique communauté de citoyens, porteuse d'un modèle à caractère universel.

## *ANNEXES*





## ***BREVE CHRONOLOGIE***

### **Le Portugal et l'Union européenne**

<b>1962</b>	18 mai	Le Portugal présente officiellement sa demande d'association à la CEE
<b>1972</b>	22 juillet	Signature de l'accord de libre-échange entre le Portugal et la CEE.
<b>1973</b>	1er janvier	Entrée en vigueur des accords commerciaux signés entre le Portugal et la CEE
<b>1977</b>	28 mars	Présentation de la demande d'adhésion du Portugal aux Communautés européennes
<b>1978</b>	17 octobre	Ouverture officielle des négociations de d'adhésion du Portugal
<b>1979</b>	13 mars	Entrée en vigueur du SME
<b>1985</b>	12 juin	Signature de l'acte d'adhésion du Portugal aux Communautés européennes
<b>1986</b>	1er janvier	Adhésion officielle du Portugal aux Communautés européennes
<b>1988</b>	14 novembre	Adhésion du Portugal à l'UEO
<b>1990</b>	1er juillet	Entrée en vigueur de la 1ère phase de l'UEM
<b>1991</b>	25 juin	Le Portugal souscrit aux Accords de Schengen
<b>1992</b>	1er semestre	Présidence portugaise
	7 février	Signature du Traité de l'Union européenne
	6 avril	L'escudo entre dans le Mécanisme des Taux de Change du SME
<b>1993</b>	1er novembre	Entrée en vigueur du Traité de l'Union européenne
<b>1994</b>	1er janvier	Début de la deuxième phase de l'UEM
<b>1997</b>	2 octobre	Signature du Traité d'Amsterdam
<b>1999</b>	1er janvier	Début de la troisième phase de l'UEM, avec la participation du Portugal
	1er mai	Entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam
<b>2000</b>	1er semestre	Présidence portugaise