

Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion du Portugal (19 mai 1978)

Légende: Le 19 mai 1978, la Commission européenne adresse au Conseil un avis favorable sur l'ouverture rapide de négociations pour l'adhésion du Portugal à la Communauté économique européenne (CEE) malgré une série de difficultés économiques.

Source: Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhésion du Portugal, COM (78) 220 final.
Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 19.05.1978.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_europeenne_sur_la_demande_d_adhesion_du_portugal_19_mai_1978-fr-c35acfe9-2712-451e-b725-6599f4673ac7.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion du Portugal (19 mai 1978)

Considérations générales sur la demande portugaise

[...]

3. Les traités de Rome et de Paris ont marqué l'intention claire que d'autres États européens qui partagent l'idéal démocratique des États membres réunis dans la Communauté européenne puissent adhérer à celle-ci. C'est dans ce contexte que M. Mário Soares a situé la demande d'adhésion de son pays, précisant qu'elle s'inscrivait dans cette perspective de solidarité entre les peuples et constituait la garantie de l'évolution démocratique du Portugal amorcée le 25 avril 1974, et qui devait conduire, en quelques mois, au rétablissement des libertés publiques, à la reconnaissance des partis politiques, à la suppression de la répression arbitraire, à la réalisation du processus de décolonisation. Le 25 avril 1975 a été élue une Assemblée constituante qui a élaboré la Constitution du 2 avril 1976, qui, dès son préambule, proclame "la décision du peuple portugais d'établir les principes de la démocratie".

4. La démocratie au Portugal est maintenant un fait politique acquis. Elle a su surmonter des moments difficiles, dus notamment aux séquelles de la révolution et au problème posé par la réintégration des réfugiés de l'Angola et du Mozambique, et acquérir rapidement une autorité internationale incontestable.

5. La Communauté ne peut laisser le Portugal à l'écart du processus de l'intégration européenne. La déception qui en résulterait serait politiquement très grave et serait la source de difficultés importantes. L'adhésion du Portugal, qui, après avoir à peine recouvré la démocratie, s'est résolument orienté vers l'Europe ne pourra que renforcer l'idéal européen.

La Commission estime par conséquent qu'une réponse positive et sans ambiguïté doit être donnée rapidement à la demande portugaise d'ouvrir, dans les meilleurs délais, les négociations en vue de l'adhésion. Il importe en outre de noter que l'adhésion du Portugal, notamment grâce à sa politique d'ouverture extérieure, et à ses liens traditionnels avec l'Amérique latine, l'Afrique et l'Extrême Orient, renforcera le rôle de la Communauté dans le monde.

Les considérations politiques ne doivent cependant pas faire perdre de vue les difficultés économiques, examinées dans les paragraphes qui suivent, dans lesquels la Commission expose les solutions qu'il conviendra de mettre en oeuvre de part et d'autre pour assurer la réussite de l'adhésion.

6. Pour la Communauté, l'adhésion n'aura qu'une incidence économique très limitée, en raison du poids relatif de l'économie portugaise. Le Portugal ne représente que 3 % de la Communauté actuelle en termes de population et 1 % en termes de PIB ⁽¹⁾. Les problèmes qui risquent de se poser proviendraient essentiellement de l'existence de sensibles écarts de développements qui accentueraient l'hétérogénéité de la Communauté. De ce fait, la prise de décision au sein des institutions communautaires risque de devenir plus difficile.

7. Pour le Portugal, les perspectives d'adhésion accentuent la nécessité de pallier certaines carences de son économie.

Au cours des années 60, les réformes fondamentales des structures économiques et sociales qui auraient pu préparer le Portugal à s'intégrer dans un ensemble économique moderne n'ont pas été réalisées, bien que l'économie portugaise ait connu, pendant ce temps, une stabilité et une croissance soutenue. Ainsi, le taux d'investissements est resté extrêmement bas pendant toute cette période et la principale résultante de la politique économique appliquée a été l'accumulation de réserves monétaires.

Il en est résulté une situation socio-économique caractérisée par des grandes faiblesses structurelles dans tous les secteurs d'activité.

Le secteur agricole emploie encore, au Portugal, 28 % de la population active. Il ne participe néanmoins que

pour 14 % au PIB. Cela est dû, notamment, à ce que, bien que le potentiel agricole du pays soit limité, les importantes carences existantes ne permettent pas une production à la mesure des possibilités réelles. Cela entraîne, depuis un certain nombre d'années, une balance agricole fortement déficitaire.

La structure industrielle est dominée par des secteurs traditionnels qui connaissent actuellement une crise au niveau mondial (p. ex. textiles, chaussures, industrie agro-alimentaire). En outre, l'appareil productif est très fractionné et peu compétitif.

Les services, malgré les grandes potentialités touristiques du pays, ne représentent qu'une part relativement faible du PIB.

Une grande disparité de développement existe entre les régions, l'activité industrielle étant très fortement concentrée sur la zone littorale de Braga à Setubal.

8. Sur ces faiblesses structurelles se sont greffées, depuis 1973, ces difficultés nées d'une part de la récession mondiale qui a suivi la crise pétrolière et, d'autre part, des séquelles de la révolution de 1974.

La décolonisation a été rapidement réalisée, ce qui a entraîné le brusque rapatriement d'un demi million de ressortissants portugais, la démobilisation d'un nombre important de jeunes gens engagés dans les guerres coloniales et la perte, pour le Portugal, d'un marché important. La hausse subite et élevée des salaires, dans les premiers temps après la révolution, coïncidant avec la montée en flèche des cours mondiaux des matières premières et surtout des produits énergétiques, a provoqué une augmentation rapide et importante des prix à l'intérieur du pays. Par ailleurs, un climat social instable a particulièrement affecté le secteur agricole, notamment dans le centre et le sud du pays, conduisant à une diminution continue de la production qui a contraint le pays à augmenter de manière sensible ses importations agricoles, qui constituent actuellement environ 50 % du déficit de la balance commerciale.

Le climat d'incertitude, entraîné par les nationalisations, qui ont affecté en 1974 et 1975 une partie importante du secteur industriel et des services, a négativement influencé les investissements et s'est traduit dans une baisse importante de la productivité.

L'activité économique au cours des dernières années a été stimulée par la consommation privée et publique bien plus que par la formation de capital et les exportations.

9. Il était inévitable que la conjonction des faiblesses structurelles et des difficultés conjoncturelles de l'économie portugaise avec la détérioration des termes de l'échange qui l'a accompagnée provoque un déficit croissant et, à long terme, insupportable, de la balance courante. Celle-ci est passée brusquement d'un solde positif de 350 millions de dollars US en 1973 à un déficit de 800 millions de dollars US en 1974 ; ce déficit n'atteint 1,5 milliards de dollars US en 1977 ⁽²⁾. De ce fait, le niveau des réserves a été largement entamé.

10. L'adhésion, en complétant l'ouverture prévue par l'accord de 1972 et déjà en partie réalisée du marché portugais à la concurrence des industries communautaires, risque d'aggraver les difficultés économiques du pays. En effet, il pourrait en résulter d'une part l'élimination du marché des entreprises qui n'ont pas encore atteint le développement nécessaire, et d'autre part l'accentuation des divergences régionales.

En agriculture, les répercussions de l'adhésion seraient plus nuancées. En ce qui concerne la politique de marchés, l'extension du système communautaire de soutien des prix pourrait s'avérer avantageuse pour certaines productions portugaises. Cela serait vrai pour les produits qui ne bénéficient pas actuellement, au Portugal, de prix de soutien et pour ceux dont les prix de soutien sont inférieurs aux prix communautaires. Par contre, l'ouverture du marché aux produits des États membres et à ceux des pays tiers, liés à la Communauté par des accords préférentiels, entraînera une concurrence accrue qui risque d'affecter gravement les productions les moins concurrentielles. Cet élément ainsi que la reprise du système communautaire des prélèvements agricoles auraient une incidence défavorable sur la balance courante du pays, en raison de l'augmentation du volume et des coûts des importations. Quant à la politique communautaire des structures, elle répond à des nécessités essentielles du pays et aurait, de ce fait, des effets

positifs. Elle risque toutefois, dans sa forme actuelle, d'être insuffisante eu égard à l'ampleur des problèmes à résoudre.

11. L'ensemble des problèmes exposés ci-dessus justifie l'urgence pour le Gouvernement portugais de procéder à des profondes réformes économiques et sociales qui permettent la restructuration nécessaire du pays. Dans cette optique, le premier objectif est sans doute la réduction progressive du déficit de la balance des paiements.

A cet égard, dans le cadre de l'accord avec le FMI, pour l'octroi de la deuxième tranche d'un prêt destiné à aider la balance des paiements, duquel dépend le déblocage des crédits du "Consortium Portugal" créé en 1977 entre plusieurs pays de l'OCDE, des mesures de stabilisation sont préconisées.

D'ailleurs un plan de stabilisation 1978-79 vient d'être adopté, qui vise essentiellement à ramener le déficit de la balance des paiements pour 1978 à moins d'un milliard de dollars US, à limiter le taux d'inflation à 20 % ⁽³⁾ et à éviter une détérioration trop marquée de l'emploi, tout en maintenant un certain taux de croissance de l'économie ⁽⁴⁾.

Ces mesures représentent pour la population un sacrifice d'autant plus lourd que celles qui avaient été prises l'an dernier avaient conduit, par la limitation à 15 % des augmentations de salaires, à une baisse réelle du pouvoir d'achat des salariés de près de 10 %.

Un tel sacrifice ne peut être accepté que si l'assainissement de l'économie obtenu en 1978 permettra la mise en place des éléments essentiels d'une politique de réforme des structures, sur la base de laquelle une reprise économique soutenue puisse être escomptée à partir de 1979.

12. C'est dans cette optique que le Gouvernement portugais présentera au Parlement, en octobre prochain, "les grandes orientations économiques du Plan pour la période 1979-84" qui prendra le relais des mesures de stabilisation à court terme.

Le Gouvernement portugais a déjà indiqué que l'accent sera mis en premier lieu sur la restructuration industrielle et agricole ainsi que sur le développement des services et des infrastructures en vue notamment de réduire les écarts régionaux. Une telle politique visera également à limiter la progression des importations et à accroître les exportations. Elle comprendra en outre des actions d'accompagnement dans le domaine social, notamment en matière d'éducation et de formation professionnelle.

Cette politique reposera sur une certaine maîtrise de la consommation et un développement très marqué des investissements publics et privés. A cet égard, il sera nécessaire de mobiliser l'épargne disponible du pays et de réunir les conditions de confiance qui encourageront l'investissement étranger.

13. Les orientations esquissées ci-dessus ne pourront être retenues que dans la mesure où le Portugal aura reçu de la part de la Communauté certaines indications sur le processus d'adhésion. Les options économiques de restructuration et de reprise de l'expansion sont en effet à la fois dictées et conditionnées par l'intégration à l'Europe. Dictées, car l'écart de développement constitue un obstacle important à l'intégration ce qui entraîne pour le Portugal la nécessité d'une croissance plus rapide que celle de la Communauté ; conditionnées, car cette restructuration doit s'inscrire dans la cohérence économique d'une Communauté élargie.

14. Il en résulte qu'une réponse de la Communauté au Portugal doit être donnée rapidement.

La Communauté doit se déclarer prête à soutenir les efforts de restructuration que les autorités portugaises entreprendront sur la base des orientations mentionnées ci-dessus.

15. La Commission présentera au Conseil, au fur et à mesure du développement du processus engagé, les propositions de mesures de soutien que la Communauté devra adopter. Elle estime cependant devoir rappeler les grandes lignes des modalités qu'elle a par ailleurs esquissées dans sa Communication du 20 avril

1978 sur l'élargissement et qui devront étayer la négociation d'adhésion avec le Portugal.

16. Comme elle l'avait souligné à cette occasion, une croissance soutenue et plus rapide au Portugal que dans la Communauté facilitera le processus d'adaptation de ce pays. Mais une telle évolution ne peut se concevoir que si elle est fondée sur un niveau d'investissements élevé, faisant appel à l'épargne soit intérieure, soit extérieure, dans un climat de stabilité et de confiance. A cet effet, il importerait d'éviter que des perturbations monétaires extérieures ne viennent compromettre un tel climat de confiance.

17. Étant donné que la situation de la balance des paiements du Portugal sera probablement caractérisée, encore pendant quelques années, par une certaine fragilité, une action de soutien de la part de la Communauté pendant cette période serait particulièrement opportune.

Il est donc important que la Communauté prenne toutes les initiatives possibles pour qu'un tel soutien soit assuré. Ces initiatives devraient, comme dans le passé, être développées en premier lieu dans les instances internationales appropriées, principalement le FMI.

En outre, l'avenir du Portugal se situant en Europe, il serait opportun d'envisager des actions européennes. La Communauté devrait étudier les possibilités d'une participation active à de telles actions.

Enfin, il serait ainsi souhaitable de soutenir les efforts du Gouvernement portugais visant à faire appel au marché des capitaux internationaux et d'examiner les possibilités de recyclage de certains emprunts arrivant à échéance.

Il apparaît en conséquence qu'il est d'autant plus nécessaire de faire des progrès rapides et importants vers l'UEM. D'une part, ils faciliteraient les actions décrites ci-dessus, et d'autre part, permettraient à la Communauté de disposer d'instruments juridiques et financiers nouveaux pour intervenir directement ou par la voie de garantie en faveur de l'économie portugaise.

18. Ces interventions de soutien à la balance des paiements devraient être accompagnées par la poursuite des actions de coopération entreprises par la Communauté en vue de contribuer au développement économique et social du Portugal. A cet effet, on pourrait envisager d'accélérer l'utilisation du Protocole financier signé en 1976.

Parallèlement, dès la période de négociation, la Communauté devra se préparer à soutenir le développement notamment industriel et agricole portugais. Des programmes de développement élaborés à cet effet par les autorités portugaises en concertation avec la Communauté et cofinancés par celle-ci pourraient constituer un des cadres d'intervention appropriés.

19. Par ailleurs, la Communauté devrait se déclarer prête à la concertation avec le Portugal au sujet des mesures de restructuration qu'elle envisage de prendre à son intérieur dans l'industrie pour les secteurs en difficulté ainsi qu'en agriculture. Cette concertation impliquerait notamment dans le domaine industriel le respect, par le Portugal, des disciplines décidées en commun et la participation de la Communauté au financement des mesures prises au Portugal, étant donné que celles-ci supposeraient de la part de ce pays des sacrifices de même nature et visant à la même finalité que ceux consentis dans la Communauté avec l'aide des Fonds communautaires.

20. Cette concertation, prévenant les conflits d'intérêt, permettra d'éviter que la Communauté n'applique au Portugal des restrictions à l'importation des produits qui sont d'une importance capitale pour la restructuration industrielle et pour le redressement de la balance des paiements de ce pays, lorsque ces produits sont commercialisés dans des conditions normales de concurrence.

En outre, la Communauté devrait se montrer souple à l'égard de certaines dispositions de l'accord de libre échange de 1972 afin de permettre la réalisation de projets importants pour le développement de l'économie portugaise.

21. Au terme de ces considérations générales, la Commission tient à rappeler que le Portugal, en faisant son choix européen, a indiqué sa volonté de s'intégrer dans une Communauté politiquement et économiquement forte. De ce fait, son adhésion ne doit pas constituer un facteur de freinage du processus d'intégration communautaire ; d'autre part, cette adhésion ne peut pas se faire au prix de difficultés et de sacrifices trop lourds pour ce pays.

Il est donc indispensable que certaines précautions encadrent le processus d'intégration et d'assurer un renforcement de la cohérence de l'économie dans l'aire d'une Communauté dont le Portugal fera partie.

Pour ce pays, le choix des mesures de transition revêtira une importance particulière. Leur rythme et leurs modalités devront être fonction des problèmes d'adaptation à résoudre qui ne pourront être identifiés avec suffisamment de précision qu'au cours des négociations secteur par secteur.

[...]

Agriculture

25. L'agriculture représente 12 % du PIB du Portugal et emploie 28 % de la population active.

Le développement du secteur agricole, nécessaire en tout état de cause pour l'économie du Portugal, l'est encore plus dans la perspective de l'adhésion. Il est, en particulier, essentiel pour ce pays de réduire, ou tout au moins d'éviter un accroissement de la part des importations agricoles dans le déficit de la balance commerciale. En effet, le taux d'auto-provisionnement pour plusieurs produits, y compris les produits alimentaires de base, est très bas, malgré la part de la population active employée en agriculture. Au cours de 1975, les produits agricoles ont représenté 22,9 % des importations totales exprimées en valeur, et seulement 16,6 % des exportations. L'évolution constatée au cours des dernières années montre par ailleurs que ce déséquilibre tend à s'accroître.

26. Les difficultés auxquelles l'agriculture portugaise est confrontée et qui font obstacle à la pleine utilisation des potentialités sont de nature sociale et structurelle. L'amélioration de la productivité et des techniques de production nécessite l'aménagement des structures foncières, notamment l'accroissement des dimensions des exploitations et la réduction du morcellement, surtout dans le nord du pays, l'apport de capitaux ainsi que l'amélioration de la formation professionnelle des agriculteurs.

Ces actions devraient progressivement déterminer un accroissement et une meilleure valorisation de la production agricole. Elles entraîneront toutefois une diminution des actifs agricoles et seront de ce fait conditionnées, en partie au moins, par les possibilités d'emplois alternatifs.

Dans la mesure où les possibilités d'emplois alternatifs paraissent modestes pour les prochaines années, le processus requiert, même avec la mobilisation de moyens financiers importants, un temps de réalisation assez long. Dans l'attente, les actions structurelles devraient être épaulées par des actions visant à redresser la production pour les produits de première nécessité.

27. La reprise de la politique agricole commune pourrait avoir certains avantages pour les producteurs portugais, en raison du système de garanties communautaires, assurant le soutien des prix en cas de crise. Ils ne seraient toutefois sensibles que pour des produits ne bénéficiant pas actuellement de garantie au Portugal (fruits et légumes frais) ou pour lesquels le niveau des prix garantis est, actuellement, moins élevé que dans la Communauté (blé dur, huile d'olive et vin).

En revanche, la libéralisation des échanges avec les pays membres de la Communauté et la modification des régimes à l'importation à l'égard des pays tiers va déterminer un accroissement de la concurrence.

Une politique communautaire vigoureuse dans le secteur des structures faciliterait grandement, notamment à moyen terme, la reprise par le Portugal de la politique des prix et des marchés.

28. En ce qui concerne la Communauté, l'adhésion du Portugal ne devrait entraîner, en général, que des changements limités dans le taux d'approvisionnement pour les produits principaux. La production et la consommation de produits agricoles au Portugal est, en effet, relativement faible par rapport à la production et à la consommation communautaires.

Pêche

29. L'activité de pêche contribue à 1,2 % du PIB et emploie 0,9 % de la population active. Néanmoins, les produits de la pêche, frais ou transformés, jouent un rôle relativement important dans les échanges portugais. Le poisson frais et réfrigéré constitue environ 10 % des importations agricoles et les conserves de poisson environ 15 % des exportations agricoles.

Le Portugal, qui jusqu'à maintenant n'avait pas pleinement exploité ses propres ressources de pêche, a été frappé très durement par les récents développements internationaux en matière de zones de pêche. En effet, au cours des cinq dernières années un tiers de ses prises provenait des eaux dont il est maintenant, en grande partie, exclu.

L'adhésion impliquera une nouvelle répartition des quotas de pêche entre les États membres dans les zones de pêche communautaires. Elle implique la dénonciation par le Portugal des accords bilatéraux, en matière de pêche, ainsi que, le cas échéant, la révision de ceux qui ont été conclus par la Communauté.

Par ailleurs, le Portugal devra se retirer des conventions internationales sur la pêche auxquelles il est partie car la Communauté adhère à toutes les conventions qui présentent un intérêt pour la pêche communautaire.

Industrie

30. L'industrie portugaise contribue pour 47 % à la formation du PIB et emploie 33,5 % de la population active.

Un renforcement de l'industrie portugaise dans des délais relativement courts est indispensable; il importe en effet non seulement d'améliorer la compétitivité de cette-ci face à la concurrence communautaire et internationale mais aussi de poursuivre les efforts visant à l'amélioration du niveau de vie, et également de créer les postes de travail qui permettront de résorber le chômage élevé et de faire face aux conséquences de la modernisation de l'agriculture.

En effet, la structure industrielle reste dominée par les secteurs traditionnels (alimentaire, textile, vêtements, chaussures, bois et liège), qui occupent une place importante au niveau de l'emploi et des exportations totales. Elles ne contribuent que d'une manière très faible à la valeur ajoutée ⁽⁵⁾. En outre, l'industrie est fortement concentrée dans la zone littorale située entre Braga et Setubal qui représente 95 % de la production industrielle et environ 80 % des emplois.

L'industrie portugaise est fortement dépendante de l'importation de matières premières, de biens intermédiaires et de biens d'équipements. Le Portugal ne dispose pas de produits énergétiques (pétrole, gaz naturel) ; il dispose en revanche de certaines richesses minières (minerais de fer, pyrite, métaux non ferreux, etc.) qui sont toutefois encore insuffisamment exploitées. Il doit recourir dans une large mesure à la technologie étrangère.

31. Depuis 1974, plusieurs programmes et mesures de politique industrielle ont été adoptés par les autorités, mais leurs effets n'ont été appréciables que dans quelques secteurs, comme le ciment et les travaux publics.

32. Les problèmes que l'adhésion du Portugal pose à la Communauté dans le domaine industriel seront relativement limités. Pour le Portugal, l'adhésion entraînera l'acceptation non seulement des traités mais aussi des politiques communes ainsi que des disciplines communes appliquées notamment dans la sidérurgie, les textiles (fibres artificielles et synthétiques), la chaussure et la construction navale et la participation aux actions de promotion d'activités nouvelles.

[...]

(1) Chiffres 1976, à prix courants, en dollars US

(2) soit environ 10 % du PIB

(3) Le taux d'inflation s'est situé à 27 % en 1977.

(4) Les objectifs préconisés seraient poursuivis notamment par une politique de crédit plus restrictive et sélective et par une politique budgétaire visant à stabiliser la consommation publique et, par la voie fiscale, la consommation privée.

(5) En 1975, ces industries représentaient 41% de la valeur ajoutée pour l'industrie manufacturière mais fournissaient 52 % de l'emploi et 60 % des exportations totales.

[...]