

L'adhésion du Portugal à la CE (III)

Le traité et ses conséquences

Depuis le premier janvier la Communauté Européenne s'est agrandie de deux pays: l'Espagne et le Portugal. Dans la dernière partie de son article, Paul Wiltgen esquisse les conséquences de cette adhésion sur les différents secteurs de l'économie portugaise et sur les relations économiques entre les deux pays ibériques.

L'adhésion comprend des modalités qui peuvent être négociées vu qu'elles dépendent des réglementations communautaires qui peuvent être adaptées. D'autres conséquences de l'adhésion sont difficilement quantifiables a priori parce qu'elles dépendent du dynamisme de l'économie du marché qui échappe en grande partie à l'emprise des gouvernements.

Nous n'entrerons pas dans le détail des attributions de sièges pour le Portugal dans les divers organes de la CE. Remarquons toutefois que le poids des pays méditerranéens augmentera avec l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, ce qui pourrait amener la CE à reviser sa politique de soutien à ces régions, surtout dans le domaine de l'agriculture où le fonds agricole soutient actuellement plus fortement les produits typiques de l'Europe du Nord.

Le traité d'adhésion comprend des accords au sujet de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. On y trouve un chapitre consacré à l'agriculture, un autre à la pêche. Les relations économiques futures avec des pays tiers (non membres de la CE) sont réglées. On trouve encore des accords sur les flux financiers entre le Portugal et les caisses de la CE.

Le but du processus d'intégration est que le Portugal (et l'Espagne) adoptent progressivement "l'acquis communautaire", c'est-à-dire l'ensemble des dispositions qui règlent les relations économiques et sociales entre les membres de la CE et entre la CE et les pays tiers. L'adoption se fera à travers des périodes transitoires qui peuvent aller jusqu'à 10 années dans certains chapitres de l'agriculture, ce qui montre le degré de difficultés que rencontrent les économies ibériques à s'adapter, mais - dans certains cas - aussi les membres actuels de la CE.

1. La libre circulation des marchandises industrielles

En ce qui concerne la libre circulation des marchandises industrielles, elle existe déjà pour les exportations du Portugal, circonstance due aux accords de libre échange de 1972 et 1975, sauf pour le secteur du textile: ici la CE pourra encore continger les importations en principe pendant 4 années, et elle contrôlera leur évolution encore après cette période. Les droits de douane que prélève le Portugal ne concernent plus que 20% de ses importations de la CE, mais il prélève encore de fortes surtaxes de 50% sur les produits de

lux (inclusivement automobiles) qui devront disparaître dès l'adhésion. Les autres droits douaniers portugais auront disparu en 1993. Jusqu'en 1988 le Portugal pourra continger l'importation d'automobiles. Le Tarif Douanier Commun que la CE applique envers les pays tiers devra être adopté par le Portugal jusqu'en 1993, ce qui impliquera pour la plupart des produits une réduction de sa protection douanière. Il devra reprendre aussi l'accord multifibre et la convention de Lomé; il devra donc ouvrir ses marchés à des pays avec lesquels il est en concurrence actuellement.

Pendant 5 ans le Portugal pourra subventionner sa sidérurgie pour la restructurer. L'adhésion impliquera donc aussi une réduction des capacités. Pendant cette période, il n'y aura que peu de débouchés pour les produits sidérurgiques portugais dans la CE (80.000 tonnes en 1986). Les monopoles de l'Etat à caractère commercial devront disparaître jusqu'en 1993, ce qui signifie une perte de contrôle de l'Etat sur une partie de l'économie (sans qu'il s'agisse cependant de secteurs stratégiquement important pour une politique de développement).



Dans le domaine de l'industrie, on constate donc que les possibilités d'exporter du Portugal n'augmenteront pas vers les membres actuels de la CE. Cependant l'Espagne devra baisser ses tarifs élevés, ce qui devrait faciliter les exportations vers ce pays. Le Portugal pourrait cependant augmenter la valeur (ajoutée) de ses exportations en transformant dans une plus large mesure les matières premières et les produits semi-finis qu'il exporte aujourd'hui. Les importations en provenance de la CE et des pays tiers, surtout des pays associés du Tiers Monde, augmenteront. Le Portugal, pour se protéger, pourra tout au plus avoir recours aux clauses de sauvegarde ou à des obstacles non-tarifaires à l'instar du Japon.

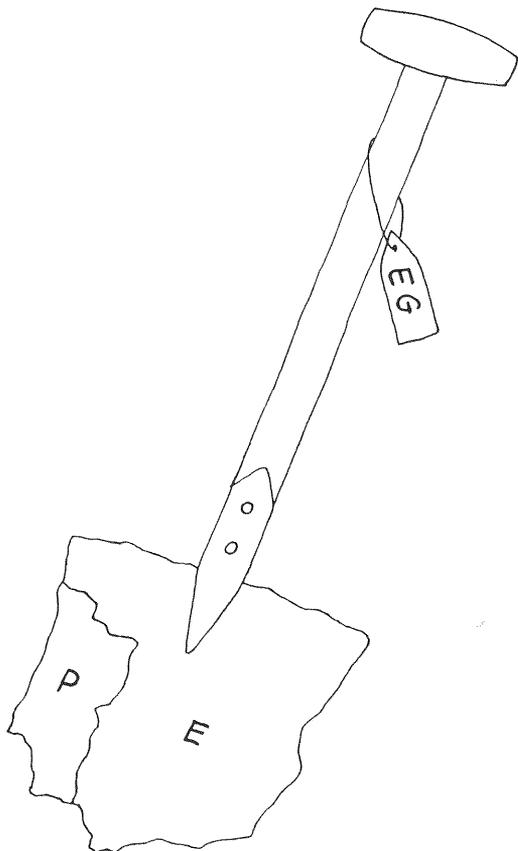
Le gouvernement portugais n'a pas su lever tout de suite l'obstacle communautaire à la libre exportation des produits textiles. Il a cependant obtenu l'autorisation de protéger ses industries naissantes par des taxes allant jusqu'à 20% et jusqu'en 1993. Il a su obtenir une période de transition de 2 ans pour son industrie d'assemblage d'automobiles. Mais l'avenir de cette branche, sauf celui des implantations plus modernes comme celle de Renault, semble compromis.

2. L'émigration

L'émigration vers les pays de la CE (et réciproquement celle vers le Portugal) ne sera libéralisée qu'après 7 années et après 10 années dans le cas du Luxembourg. Les émigrés et leur famille pourront librement changer de secteur d'emploi dès la date de l'adhésion s'ils résidaient déjà dans le pays hôte à la date de la signature de l'accord. Pour les nouveaux-venus cette facilité commencera après 3 années de résidence et à partir de 1989 après 18 mois de résidence. Il sera à l'avenir donc plus difficile de retenir les Portugais au Luxembourg dans les secteurs pour lesquels ils avaient été recrutés à l'origine, s'ils préfèrent s'orienter vers d'autres secteurs.

A partir de 1989 les allocations familiales pour les enfants restés au Portugal devront être aussi élevées que celles payées au Luxembourg, ce qui constituera une dépense supplémentaire pour la sécurité sociale luxembourgeoise.

Remarquons cependant que la tendance, dans le cas du Portugal, est désormais plutôt à la rémigration qu'à l'émigration. Environ 126.000 Portugais sont rentrés au pays entre 1976 et 1980 et on estime que 500.000 pourraient retourner entre 1980 et 1990.



Amor 78

3. La libre circulation des capitaux et des services

Dans le domaine de la libre circulation des capitaux et des services, les investissements étrangers (y compris ceux de Portugais émigrés) devront être autorisés à partir d'un certain montant. L'établissement de banques sera sujet aux critères de besoins économiques jusqu'en 1993. Le capital requis pour s'établir est d'ailleurs avec 500 mio Flux plus élevé qu'au Luxembourg (350 mio Flux dont 250 mio Flux libérés). 10 banques ont déjà obtenu l'autorisation de s'établir. Pendant 7 années les banques étrangères devront avoir recours à leurs propres dépôts à l'étranger (60% en 1986) et ne pourront pas se servir du marché interbancaire portugais qui est très liquide à cause des plafonds imposés aux crédits, justement pour ne pas crever ces plafonds. Les banques étrangères pourront être compétitives parce qu'elles sont mieux organisées et n'ont pas à charge un sur-effectif de personnel comme les banques portugaises nationalisées. En plus, une grande partie du portefeuille des crédits de ces dernières est constituée par des débiteurs insolubles, une épée de Damoclès qui ne menace pas les banques étrangères.

4. L'agriculture

L'agriculture portugaise est moins ouverte à l'extérieur que l'industrie, vu que l'AELE ne concernait que les produits industriels, tout comme les précédents accords avec la CE. Or la CE réglemente beaucoup plus la production et le commerce de produits agricoles que les produits industriels (sauf dans les secteurs en crise). Formellement le texte de ce chapitre du traité ne constitue qu'une réglementation-cadre qui devra être ratifiée par les organes de la CE (dont le Portugal fera partie) de façon que l'entrée en vigueur en est reculée au 1er mars 1986.

L'application de la Politique Agricole Commune (PAC) exige que la structure du marché agricole portugais soit adaptée. Voilà pourquoi on a fait une distinction entre une période transitoire du "type classique" (analogue à celle accordée à la Grande-Bretagne, p.ex.) pour les produits moins sensibles et une période transitoire "à deux étapes".

Les produits qui connaissent une période transitoire du type classique de 7 années pourront encore bénéficier de mesures de soutien de l'Etat. La protection douanière sera réduite en 7 ans par le Portugal et en 6 ans par la CE (déjà en 4 années pour les conserves de tomates, mais seulement en 10 ans pour l'huile d'olive qui à son tour sera protégée au Portugal contre les huiles de grains (meilleur marché) pendant 5 ans. Les raffineries portugaises de canne à sucre pourront acheter pendant 7 ans de la canne à sucre dans des pays tiers sans être sujettes aux prélèvements élevés. Des contingents de produits à base de tomate portugaise ont déjà été convenus pour une période de 5 ans. Le Portugal devra baisser ses taxes envers les pays tiers au niveau du Tarif Douanier Commun jusqu'en 1993, ce qui aura une incidence particulière sur les importations des pays de la convention de Lomé et les pays méditerranéens auxquels la CE accorde des taux réduits. Les mêmes mesures seront appliquées pour les restrictions quantitatives envers des tiers. Les prix seront

relevés au niveau de ceux de la CE ou bloqués s'ils les dépassent déjà.

Cependant 85% de la production portugaise connaîtront une période transitoire à deux étapes. A partir de la 2e étape, qui commencera entre 1989 et 1991 et qui durera jusqu'en 1996, les mécanismes (aide, niveau des prix) décrits plus hauts pourront seulement être introduits. La première période sera réservée à l'amélioration de la structure du marché agricole et à la rationalisation de la production. Le maintien des subventions de l'Etat reste possible - quoique d'après un schéma dégressif - sinon les conséquences sur les prix seraient désastreuses aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs. Des dérogations resteront possibles même après la première période. Cependant déjà au cours de cette première étape, les autorités portugaises devront procéder à des prélèvements lors d'importations de pays tiers (ces prélèvements ont pour but de relever le niveau des prix sur le marché mondial vers celui de la CE pour ne pas concurrencer trop les produits communautaires), mais elles ne seront pas obligées de transférer ces prélèvements aux caisses de la CE. En contrepartie elles devront renoncer aux dépenses de soutien aux agriculteurs portugais. Les tarifs douaniers seront ramenés à 0 par la CE en 8 années, par le Portugal en 10 années, sauf pour les vins de qualité (entre 2 années pour le Porto et 5 années pour les vins VQPRD).

Enfin il y aura pour certains produits un "mécanisme supplémentaire de commerce" de 10 années. Pendant cette période les dix anciens pays-membres de la CE pourront fixer des contingents pour certains produits sur la base d'estimations sur la production et la consommation de ces produits. Le Portugal aussi pourra recourir à cette mesure.

La philosophie et le détail des transitions dans le domaine agricole sont donc très complexes. A cela s'ajoute encore le système actuel compliqué des prélèvements et des subventions. Quelles seront les conséquences pour les consommateurs? Dans certains domaines, les prix de la CE sont supérieurs. En plus les subventions de l'Etat portugais devront disparaître à terme. Il faut donc s'attendre à des hausses de prix. La diminution des subsides au fourrage en 1983 qui a fait augmenter le prix de la viande de boeuf de 50% et celui du poulet de 40% donne une impression des hausses de prix possibles. Pour d'autres produits, les prix portugais sont plus élevés pour stimuler la production nationale mais ils sont ensuite subventionnés au niveau du consommateur. La disparition des subventions en faveur du consommateur et le blocage des prix au niveau actuel pour le producteur apporteront des désavantages pour les deux. En effet, certains prix plus élevés que ceux de la CE seront bloqués et exprimés en ECU (ils pourront donc seulement augmenter dans la mesure où l'escudo dévaluera par rapport à l'ECU). Sauf dans le cas de blocage des prix, les consommateurs ne bénéficieront pas directement de l'adhésion, en ce qui concerne les produits agricoles. Cependant la concurrence qu'introduira l'adhésion pourra améliorer la qualité de certains produits et la modernisation des structures de commercialisation pourra réduire certains prix de vente.

Du côté des producteurs des chocs abrupts seront sans doute évités sur le plan de la concurrence quantitative et des prix, mais on peut se demander

Es gibt Hunger in Setubal von Rolf Stender

Setubal gehört zu den am weitesten entwickelten Regionen Portugals. Hier lebt eine traditionell gut organisierte, vorwiegend kommunistische Arbeiterschaft, die während des revolutionären Prozesses das Bild der Demonstrationen bestimmte. Sie arbeitet zum großen Teil in der verstaatlichten Werftindustrie, die sich seit Jahren in einer schweren Krise befindet. (...) 20.000 Arbeitern werden die Löhne nicht ausgezahlt. Die Auflagen des Währungsfonds sehen ebenfalls starke Kürzungen beim nationalisierten Sektor vor.

Sie gehen morgens in die Fabrik, wo es keinen Lohn gibt, aber noch ein Mittagessen ausgeteilt wird; sie essen die Hälfte und bringen den Rest ihren Frauen und Kindern zum Abendessen mit. Am frühen Nachmittag versuchen sie beim Nachbarn einen neuen Kredit zu bekommen, verpfänden den Hochzeitsring, verkaufen billigst das Mobiliar. Sie beschließen den Tag mit Beruhigungsmitteln und Vitaminen für die Kleinen. So bekämpfen sie die Tränen und lassen den Schlaf kommen.

Almada, 17 Uhr an einem Tag Ende Februar 1984. Auf dem Hauptplatz wimmelt es von Menschen. In der Mehrheit sind es Männer, die gewissenhaft ihre Arbeitszeit eingehalten haben und an den Ecken warten - in verbitterten Dialogen. Es ist die Stunde der Rückkehr nach Hause "nach getaner Pflicht". Eigentlich machen sie da gar nichts. Aber mit diesem Gang auf die Straße "gewinnen" sie das Recht, für einen Augenblick die ungezählten Klagen der Frau und des Jammern der hungerrigen Kinder zu vergessen. Die Menschenmenge geht durch die Straßen: In die Läden tritt niemand. Hinter den Ladentheken, sich an ihre gefährdeten Arbeitsplätze klammernd schauen uns die anderen Arbeiter ohne Löhne an - Opfer, die nicht verkaufen, weil andere Opfer nicht kaufen.

Vitor Manuel Ferreira da Silva, 24 Jahre, verheiratet, Vater eines neun Monate alten Kindes ist Angestellter einer der größten Fleischereien von Almada. Ebenso wie die übrigen zehn Angestellten des Geschäfts bezieht er nicht immer Lohn, "weil der Chef sagt, daß man kein Geld macht, wenn man nicht verkauft. Und wir finden uns damit ab, weil er anderenfalls den Laden dicht macht."

(aus: "links" Juli/August '85)



si les périodes transitoires seront suffisantes, compte tenu du fait que pendant les 20 dernières années rien n'a changé dans l'agriculture portugaise. Tout le problème réside dans la faible productivité de l'agriculture portugaise qui a besoin d'une plus grande marge entre prix de revient et prix de vente.

La disparition graduelle des subventions fera augmenter les coûts de production, les prix trop élevés seront bloqués afin de rejoindre le niveau des prix de la CE, ce qui diminuera le revenu des producteurs. On peut douter que le problème soit résolu par la proche retraite d'une multitude de petits paysans âgés et analphabètes, car la génération qui prendra la relève n'est guère mieux préparée à une gestion moderne. A terme la compétitivité des producteurs européens aura comme conséquence une augmentation de leur part du marché au Portugal. Le recul des Etats-Unis - qui fournissent actuellement plus de 50% des importations agricoles - est programmé. En effet, dès le début de l'adhésion, le Portugal devra acheter 15% de ses importations de céréales à la CE et pratiquer un abattement de 5 ECU/tonne pour stimuler la préférence d'importations communautaires.

A plus ou moins long terme les exportations portugaises dans le domaine du Porto, du vin, des tomates transformées et fraîches et de l'huile d'olive profiteront de l'adhésion (encore que le vieillissement de l'olivieraie portugaise soit préjudiciable à la quantité et à la qualité).

5. La pêche

On connaît les problèmes de la pêche dans la CE et les problèmes qu'apportera l'adhésion de l'Espagne, véritable géant de la pêche. La flotte de pêche portugaise, quant à elle, est petite et vétuste. Elle ne pose pas de problèmes particuliers à la CE. L'exclusivité de la zone de 12 milles devant les côtes portugaises est garantie même au-delà de la période de 10 années. Le nombre de bateaux qui pourront pêcher dans les zones de 200 milles de la CE devra encore être déterminé. En 1996 le Portugal aura accès aux fonds de pêche de l'"Irish Box". Les prix du poisson seront adaptés dès l'adhésion à ceux de la CE. Les droits douaniers seront réduits par la CE en 6 années, par le Portugal en 7 années (10 années pour les conserves de sardines du côté CE, mais elle abolira tout de suite les prix minima à l'importation). Le Tarif Commun Extérieur sera adopté au cours du même laps de temps. Pour certains produits en provenance de pays tiers, le Portugal pourra maintenir des contingents pendant 7 ans. Les subventions incompatibles avec l'acquis communautaire disparaîtront dès l'adhésion. La politique structurelle à suivre sera celle pour les régions défavorisées de la CE.

Les faiblesses de la pêche portugaise consistent dans l'atomisation de petites entreprises avec encore beaucoup de bateaux dépourvus de moteur. La flotte devrait être modernisée d'urgence, sinon la zone réservée de 12 milles ne constituera qu'un parc naturel maritime! Il faut craindre que la période transitoire de 7 ans ne suffise pas pour armer le Portugal contre la concurrence des pays de la CE et plus spécialement de l'Espagne.

6. Les flux monétaires

Dans le domaine des flux monétaires, il faut relever la réglementation des prélèvements agricoles et le programme de soutien spécifique. La TVA sera probablement introduite en 1986. Pendant 7 ans le Portugal recevra en retour une partie décroissante de ses contributions à la CE (basée d'abord sur le PIB, ensuite sur la TVA et comprenant les droits de douane, en plus des subventions et crédits, de sorte que le Portugal disposera d'un solde positif de 1.600 millions d'ECUs, dont 700 sont destinés à l'amélioration des structures agricoles. D'ailleurs le territoire entier du Portugal sera considéré par les fonds de la CE (FEOGA, FEDER, Fonds Social) comme "région défavorisée". En plus, le Portugal pourra bénéficier d'un crédit de 1.000 millions d'ECUs pour soutenir la balance des paiements, et de crédits de la Banque Européenne d'Investissements (55 mio d'ECUs par an pour des projets industriels). Par rapport au contrat de financement "pré-adhésion" la part de co-financement du Portugal pourra être plus petite, mais la question se pose si le Portugal saura présenter des projets valables, surtout pour le plafond de capitaux mis à disposition par les Fonds. En tout cas, le flux de capitaux potentiel est impressionnant.

Les relations de l'Espagne et du Portugal après l'adhésion

Les deux pays, dans un accord bilatéral du 12 février 1985, soumis ensuite à la Commission de la CE, se sont mis d'accord pour appliquer en gros entre eux les mêmes modalités de transition que celles qu'ils ont obtenu de la CE. L'Espagne introduira cependant à l'égard du Portugal des contingents sur certains produits textiles et de tabac et protégera, si nécessaire, son industrie de la tomate. L'évolution des exportations portugaises de (pâte à) papier et de sardines ainsi que l'évolution des produits sidérurgiques et de pêche espagnols seront surveillées. Le nombre d'embarcations de pêche et les quantités à pêcher dans les zones de 200 milles ont été fixés des deux côtés. En somme les exceptions au traité avec les autres pays de la CE ne sont pas énormes et disparaîtront après quelques années.

Il faut donc se demander quelles seront les conséquences de l'adhésion à plus long terme. L'abaissement des barrières douanières fera augmenter les exportations espagnoles qui remplaceront en partie celles de la CE vu que maintenant déjà la structure des importations en provenance de l'Espagne est identique à celle des importations de la CE. L'Espagne sera en outre avantagée par de moindres coûts de transport. On croit que les Espagnols seront particulièrement compétitifs dans les produits agricoles et les machines et moyens de transport. Cette compétitivité mènera à la faillite des entreprises portugaises faibles. D'autre part les exportations portugaises (textile, bois, tomates) augmenteront, tirant avantage des bas salaires portugais, ce qui pourra signifier pour le Portugal une spécialisation encore accrue dans les produits à haute intensité de main-d'oeuvre. Certaines entreprises espagnoles pourraient profiter de l'avantage des bas salaires pour transférer tout ou une partie de leur activité au Portugal (si elles ne préfèrent pas plutôt investir dans d'autres pays de la CE ayant un

marché intérieur plus important). Pour l'établissement futur de sociétés multinationales des incertitudes subsistent: s'établiront-elles dans un des deux pays seulement pour exporter dans le pays limitrophe ou répartiront-elles des parties de leur production sur les deux pays en tirant profit des avantages respectifs. Si elles se mettent à fabriquer plus pour le marché intérieur qu'actuellement elles concurrenceront les producteurs indigènes.

En résumé nous pouvons dire que le Portugal profitera de l'intégration ibérique qui se fera sûrement, sans que cependant la couverture des importations aura une chance de se redresser par des exportations accrues. Celles-ci auront lieu peut-être au prix de salaires continuant à rester bas et d'une dépendance de sous-traitant de firmes espagnoles et multinationales.

Conclusion

Au cours des années 70 trois pays méditerranéens, à savoir la Grèce, le Portugal et l'Espagne, se sont portés candidats à l'adhésion à la CE. Tous les trois avaient derrière eux une dictature, tous les trois se trouvent à la périphérie du système économique européen - CE et AELE.

D'abord l'intégration devait apporter une stabilisation de la démocratie, ensuite le développement économique. Dans le cas du Portugal, on constate cependant que les forces politiques sont structurées de telle sorte que des coalitions stables et des politiques économiques effectives n'ont pas pu voir le jour. A l'extrême on pourrait même s'imaginer un coup d'Etat de la part des militaires de droite qui ont été restitués à des postes de responsabilité après avoir été écartés après la révolution des œillets, surtout au cas où l'intégration portugaise conduirait à une crise économique et sociale encore plus grave que la crise actuelle.

Le traité d'adhésion du Portugal peut être résumé en ce sens que, d'une part, l'adoption de l'acquis communautaire ne se fera que progressivement et ne sera conclue qu'en 1996, et que, d'autre

part, le Portugal recevra des subventions spécifiques pour l'aider à redresser ses structures économiques. La grande question qui se pose est de savoir si les patrons et les autorités portugaises seront capables d'utiliser ce moratoire. En effet comme l'écrit José Rebelo dans "Le Monde" le jour de l'adhésion: "Du fait de cette politique cyclique d'expansion et de dépression, aucune mesure de fond n'a été prise et, en dépit des déclarations d'intention favorables à l'intégration du Portugal dans la CEE, rien n'a été fait pour préparer l'adhésion."

Au même moment Gero Maas porte l'appréciation suivante: "Die mehr oder weniger aus der Salazar-Aera übernommene Staatsadministration ist in der Hauptstadt zusammengeballt, von Misswirtschaft und Korruption gekennzeichnet, personalmässig völlig überbesetzt, sie blockiert sich selbst. Die Führungskräfte der etablierten Parteien, die politische Klasse Portugals, hat sich seit 1975 zusehends verselbständigt und jeglichen Kontakt zur Bevölkerung verloren. Die eigentlichen Probleme des Landes sind kaum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, statt dessen verlieren sich die etablierten Parteien in Ränkespielen und buhlen um politischen Einfluss und Posten im Staatsapparat und den Staatsunternehmen."

Récemment, avant de devenir démissionnaire, le gouvernement proposait un nouveau plan de politique économique qui favoriserait l'innovation et la modernisation technologique, l'amélioration de la qualité des produits et un emploi plus rationnel des ressources naturelles. Il faut se demander cependant si ce plan - s'il était jamais mis en oeuvre - est réaliste vu que le Portugal manque des capitaux, de l'expérience et des hommes qualifiés nécessaires, et s'il ne sera pas plutôt maintenu à la périphérie, n'ayant comme principal atout que sa main-d'oeuvre bon marché. Partiellement il pourrait même devenir périphérie de l'Espagne, elle-même pays périphérique! Il faudrait donc, sous ces conditions, une classe dirigeante particulièrement ingénieuse. On a donc de bonnes raisons pour être pessimiste quant aux résultats de l'adhésion portugaise. Au moins faudrait-il que la CE n'aggrave pas encore les conséquences en refusant au Portugal un soutien qui lui coûte peu mais qui peut contribuer au déroulement positif d'une intégration somme toute difficile.

Paul Wiltgen