

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant la ratification du **Protocole additionnel à l'Accord entre la Communauté économique européenne et la République portugaise du 22 juillet 1972** : du **Protocole financier entre la Communauté économique européenne et la République portugaise et documents connexes, signés à Bruxelles le 20 septembre 1976.**

Par M. Philippe MACHEFER.

Sénateur.

1 Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Geaton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Paimero, secrétaires ; Michel d'Ailleres, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devezé, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gerin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueque, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Etoile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 21 (1977-1978).

Mesdames, Messieurs,

1. -- Le Portugal compte 9,5 millions d'habitants. C'est essentiellement un pays agricole de type méditerranéen : 31,1 % de la main-d'œuvre et employés dans l'agriculture ; 33,6 % dans l'industrie et 29,4 % dans le secteur tertiaire.

Une brève analyse des traits principaux de la vie économique du pays nous est nécessaire pour bien replacer le texte qui est soumis à notre vote dans son contexte général.

Il faudra compter pour 1977 avec un déficit de balance des paiements de l'ordre de 800 millions de dollars. Le recours à des crédits étrangers additionnels s'avère strictement indispensable, mais la dette extérieure dépasse déjà 25 % du produit national brut. Les exportations n'arrivent à couvrir qu'à peine 43 % du coût des importations. Certes, l'institution, en juin 1974, d'un salaire minimum a stimulé la demande intérieure. Mais en dépit des efforts de l'Etat pour limiter le nombre des licenciements, le chômage, aggravé par le reflux de 750 000 Portugais d'Angola et de Mozambique, reste important (500 000 personnes à la recherche d'un emploi).

Aussi le Gouvernement de Lisbonne veut-il créer 400 000 nouveaux emplois au cours des deux années à venir.

Pour cela, il doit accroître les investissements et, notamment en raison des difficultés et des réticences des entreprises privées, il porte l'accent sur les investissements du secteur public qui représentent 26 % de la production nationale, 28 % de l'emploi et absorbent 45,5 % des investissements.

La création de comités de gestion et de comités de contrôle financier a permis de normaliser les conditions d'exploitation et de rendement des entreprises nationalisées.

Le programme portugais d'investissements publics est axé sur trois secteurs principaux : 20 % des investissements seront consacrés au logement, à la construction et aux travaux publics, 40 % aux industries nationalisées et 40 % aux grands projets industriels (création du port en eau profonde et du complexe pétrochimique de Sines).

Sur le plan des échanges extérieurs, le liège, la construction et la réparation navales sont les secteurs les plus importants des exportations portugaises, mais il est peu probable que la situation mondiale s'améliore suffisamment vite pour que ces activités puissent engendrer le type de développement souhaité par le Gouvernement. Quant aux investissements agricoles, ils ne produiront d'effets qu'à longue échéance. Les espoirs d'une reprise rapide reposent en définitive principalement sur les secteurs traditionnels des exportations portugaises : textiles et produits alimentaires.

La dévaluation de l'escudo, en février 1977, a produit des effets positifs auxquels se sont ajoutés les importantes rentrées touristiques de l'été. De ce point de vue, l'accroissement de la capacité hôtelière de 20 % d'ici à 1980 ne peut qu'être favorable au redressement de la balance des paiements. De même, dans le domaine des remises effectuées par les travailleurs portugais à l'étranger, on a observé une reprise spectaculaire.

Bien que, dès la fin de 1976, la dette étrangère du Portugal ait atteint le niveau préoccupant de 3 150 millions de dollars, le recours à de nouvelles facilités fournies par l'étranger demeure inévitable.

Dès le mois de février 1977, le Trésor américain a rendu disponible un prêt d'urgence de 300 millions de dollars et le F. M. I. a fourni une aide de 49 millions de dollars. Des facilités ont été consenties par la République fédérale d'Allemagne et le Japon. Rappelons qu'à titre de garantie, le Portugal dispose de réserves d'or évaluées à 3,6 milliards de dollars.

La mise en vigueur d'un programme économique et financier permettant d'assainir les finances publiques et les encouragements donnés à l'épargne (émission de bons du Trésor à 14 % par exemple) ont notamment pour but de dégager les investissements nécessaires au développement économique portugais dont les chances, à long terme, paraissent bien liées à la perspective d'adhésion à la C. E. E. que le gouvernement voudrait réaliser d'ici 1980. Nous touchons là une question beaucoup plus vaste qui nécessiterait une analyse plus approfondie.

II. — *Evolution des rapports entre le Portugal et la C. E. E.*

L'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark à la Communauté avait amené le Portugal à revoir ses rapports avec celle-ci. Il ne pouvait, en effet, rester éloigné de la Communauté élargie, les nouveaux Etats membres, particulièrement la Grande-Bretagne, étant liés au Portugal par des relations commerciales très importantes. Le 28 mai 1970, le Gouvernement portugais avait adressé aux instances communautaires un mémorandum fondé sur les principes définis au paragraphe 14 du communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté européenne, réunie à La Haye en décembre 1968, qui donnait aux pays de l'A. E. L. E. non candidats à l'adhésion la possibilité d'entamer des négociations en vue d'améliorer leurs rapports avec la Communauté européenne élargie.

Les négociations entre le Portugal et la Communauté européenne se sont ouvertes en décembre 1971 et se sont achevées en juillet 1972.

Tout au long de ces négociations, le Portugal a poursuivi trois objectifs principaux :

- conserver les avantages acquis sur les marchés danois et britanniques qui absorbaient plus de 25 % du total des exportations du Portugal ;
- assurer à ses produits agricoles un accès aux marchés de la Communauté européenne élargie ;
- continuer à assurer la protection de son industrie.

L'accord a été signé à Bruxelles le 22 juillet 1972 ; il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973.

Il s'agissait d'un accord commercial préférentiel prévoyant l'établissement progressif du libre échange pour les produits industriels, mais la Communauté, compte tenu du faible niveau de développement de l'économie portugaise avait concédé :

- un étalement du rythme de désarmement tarifaire portugais ;
- une clause d'industrialisation ouvrant la possibilité de certaines dérogations aux obligations du désarmement tarifaire ;
- l'inclusion d'un volet agricole qui accordait des concessions sur divers produits (vins de Porto ou de Madere, Moscatel de Setúbal, conserves de sardines, concentrés de tomates, certains produits frais).

L'inclusion du chapitre sur l'agriculture et l'établissement d'un calendrier prévoyant un désarmement tarifaire prolongé et permettant à l'industrie portugaise de bénéficier d'une période d'adaptation plus longue distinguait l'accord C. E. E.-Portugal des autres Accords conclus avec les pays de l'A. E. L. E.

L'accord comprenait en outre *une clause évolutive* à laquelle le Portugal accordait une importance particulière car elle lui donnait la possibilité de développer ses rapports avec la Communauté d'une manière beaucoup plus étroite.

Le 27 juin 1974, à l'occasion d'une réunion du comité mixte chargé de la gestion de l'Accord de 1972, les nouvelles autorités portugaises souhaitèrent le renforcement des liens de coopération avec la Communauté, allant au-delà de l'Accord de 1972, sur la base de la clause évolutive prévue à l'article 35 de l'Accord conclu le 22 juillet 1972 entre la Communauté et le Portugal. Elles demandaient :

— une amélioration des concessions prévues par l'Accord de 1972 ;

— l'extension du champ d'application de l'Accord à la coopération économique et financière, aux problèmes de main-d'œuvre et de sécurité sociale.

En juin 1975, la commission a présenté au Conseil un ensemble de propositions visant non seulement à améliorer et étendre le libre échange entre la C. E. E. et le Portugal mais aussi à octroyer une aide financière immédiate.

L'objectif de cette aide était d'aider le Gouvernement portugais à surmonter la crise économique sans devoir attendre la conclusion d'un Protocole financier dont l'application nécessitait des délais très longs.

Le 7 octobre 1975, la Communauté décidait d'accorder au Portugal une aide exceptionnelle d'urgence de 180 millions d'Unités de compte (150 millions sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissements, et 30 millions sous forme d'une bonification d'intérêt à charge du budget des communautés). Le Conseil a ainsi autorisé la commission à ouvrir des négociations avec le Portugal en vue d'améliorer et de développer l'Accord de 1972.

Entamés le 13 février, les pourparlers se sont achevés le 9 juin 1973.

Le 20 septembre 1976 ont été signés :

— un Protocole additionnel à l'Accord C. E. E.-Portugal de 1972 qui comporte de nouvelles dispositions commerciales en matière de coopération industrielle, technique et financière, ainsi qu'en matière de main-d'œuvre ;

— un Protocole financier relatif à l'aide financière destinée à confirmer et à compléter l'aide d'urgence déjà accordée au Portugal ;

— un Accord intérimaire destiné à assurer l'application anticipée des dispositions commerciales du Protocole additionnel.

III. — *Principales dispositions des accords conclus.*

Les principales dispositions soumises à notre examen sont les suivantes :

A. — En ce qui concerne *l'élargissement des concessions commerciales faites par la Communauté* :

— la C. E. E. a accepté de laisser entrer en franchise de droits de douanes dès le 1^{er} juillet 1976, soit un an avant la date prévue par les accords conclus avec les pays de l'A. E. L. E. presque tous les produits industriels originaires du Portugal ;

— la C. E. E. a augmenté le montant des plafonds annuels d'importation en franchise des produits portugais qui restent soumis à un régime spécial (ouvrages en liège, huit produits textiles, certaines catégories de papier carton) ;

— la C. E. E. a accepté un étalement des obligations imposées au Portugal en matière de désarmement pour les produits industriels :

Quatre points méritent d'être soulignés :

- la franchise sur un certain nombre de produits jouera à partir du 1^{er} janvier 1985 au lieu du 1^{er} janvier 1980 ;
- possibilité pour le Portugal d'appliquer des droits de douane ne dépassant pas 20 % *ad valorem* jusqu'au 1^{er} janvier 1985 ;
- possibilité pour le Portugal d'établir, de rétablir ou d'augmenter les droits sur un certain pourcentage de ses importations industrielles en provenance des Neuf.

— dans le domaine agricole. la C. E. E. a amélioré les concessions existantes (vins de Porto, de Madère), inclus de nouveaux produits (certains légumes préparés, certaines préparations et conserves de poissons).

Ces dispositions ont été mises en application le 1^{er} novembre 1976 conformément aux termes de l'accord intérimaire.

B. — *La main-d'œuvre et la Sécurité sociale.* En raison de la sensibilité des problèmes de l'emploi dans la C. E. E., l'Accord ne prévoit pas le libre accès des travailleurs portugais aux marchés du travail des Neuf. Ses dispositions ne s'appliquent qu'au travailleur portugais régulièrement employé sur le territoire de l'un ou l'autre des Etats membres ou au travailleur qui est amené, dans le respect des règlements existants, à se déplacer de l'un à l'autre.

Les avantages prévus sont l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux :

— la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi et de résidence accomplies dans les différents Etats membres pour ce qui concerne les pensions et rentes vieillesse de décès et d'invalidité ainsi que les soins de santé pour les travailleurs et leurs familles lorsqu'elles résident à l'intérieur de la C. E. E. ;

— le libre transfert vers le Portugal de certaines rentes et pensions aux taux appliqués en vertu de la législation de l'Etat ou des Etats membres débiteurs ;

— le paiement des prestations familiales lorsque la famille du travailleur réside à l'intérieur de la Communauté.

En contrepartie, le Portugal accordera des avantages analogues aux ressortissants de la C. E. E. travaillant sur son territoire.

Le titre III évoque en termes très généraux l'établissement d'une coopération entre la C. E. E. et le Portugal, pour contribuer au développement économique et social de ce dernier. Cette coopération qui revêtira des formes très diverses couvrira notamment les domaines industriel et technologique. Elle sera facilitée par une aide financière de la C. E. E. au Portugal.

Cette aide doit normalement prendre au 1^{er} janvier 1978 la relève de l'aide d'urgence de 180 millions d'unités de compte accordée par la C. E. E. pour 1976 et 1977. Elle sera de 230 millions d'unités de compte pour cinq ans, dont 200 millions sous

forme de prêts de la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres et 30 millions d'aides non remboursables destinées à assortir jusqu'à concurrence de 150 millions d'unités de compte les prêts de la Banque européenne d'investissement d'une bonification de 3 % (pour le développement de la petite et moyenne entreprise industrielle, la réalisation de projets d'infrastructure, des actions de développement dans le secteur agricole.)

La formule serait celle de la budgétisation, c'est-à-dire le financement par le budget communautaire sur ressources communes (et non plus par contribution des Etats membres avec clé de répartition). On sait que la France est favorable à la budgétisation, mais qu'elle subordonne son application à la réforme du budget communautaire qui comporte l'entrée en vigueur effective, à partir du 1^{er} janvier 1978, de la nouvelle unité de compte européenne. Si aucun Accord n'était conclu d'ici là, les Etats membres négocieraient immédiatement un Accord interne assurant la répartition des charges entre eux.

Ajoutons deux remarques :

1. Le Comité mixte paritaire chargé d'assurer la gestion de l'Accord de 1972 et de ses Protocoles additionnels sera désormais formé des représentants de la Communauté et de ses Etats membres puisque les relations avec le Portugal s'étendent à des domaines qui continuent de relever de la compétence des Etats membres ;

2. Les deux parties procéderont à partir du début de 1979 à un réexamen général de l'Accord et de ses Protocoles.

Un tel ensemble permettrait de répondre aux préoccupations du Portugal tandis que se déroule parallèlement la procédure de demande d'adhésion du Portugal à la C. E. E.

CONCLUSION

Au cours de ces dernières années, le Portugal a souffert de la récession mondiale. Il a dû procéder à la nécessaire mutation de ses structures sociales et économiques et résoudre des problèmes graves.

Les déséquilibres actuels de l'économie portugaise appellent comme remèdes, la maîtrise du rythme de l'inflation et, surtout, le maintien du déficit de la balance des paiements à l'intérieur de limites supportables.

Les mesures qui s'imposent sont la restructuration des réserves en faveur des investissements, l'intensification des actions en vue de la résorption du chômage, le bénéfice d'apports financiers aux catégories sociales défavorisées.

L'ensemble des problèmes que pose le développement de l'économie portugaise montre combien il est nécessaire d'accorder au Portugal une aide économique et financière ainsi qu'une aide en matière de coopération dans les secteurs les plus sensibles de l'économie, afin de soutenir les initiatives du Gouvernement.

L'Accord conclu le 20 septembre 1976 entre la C. E. E. et le Portugal pourra certainement contribuer à la solution des problèmes économiques portugais, puisqu'il favorisera les exportations, facilitant par là même le développement industriel du pays tout en aidant au rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements.

La croissance des exportations non agricoles dépendra non seulement du développement du commerce mondial mais aussi de la diversification de ces exportations. A cet égard les aides accordées par la Communauté dans le cadre du Protocole financier représenteront un instrument technique permettant d'accroître la productivité et de diversifier l'économie portugaise en favorisant l'industrialisation du pays.

Les exportations agricoles pourront jouer un rôle important. Encore conviendra-t-il que certains problèmes liés à des productions

agricoles excédentaires dans la communauté soient étudiés avec une particulière attention au cours des négociations qui précéderont l'adhésion du Portugal à la C. E. E.

Il en va ainsi, par exemple, de la production des dérivés de la tomate, qui met en jeu les revenus de plusieurs milliers d'agriculteurs communautaires et des travailleurs de l'industrie de transformation des produits alimentaires. Les solutions à trouver devront concilier les diverses exigences et surtout éviter que le problème ne traîne en longueur et n'ait des conséquences pernicieuses pour tous. Il en est de même pour la conserverie de sardines qui, en France, est mise en difficulté par la concurrence que lui font les autres pays méditerranéens en écoulant leurs produits à des prix inférieurs. Un relèvement des prix minimaux imposés au Portugal apparaît nécessaire, si l'on veut préserver le niveau de l'emploi dans cette branche.

Un problème important est posé par le vin.

Certes la situation de ce secteur n'apparaît pas préoccupante pour l'instant. Mais l'adhésion de la Grèce, du Portugal et, éventuellement, de l'Espagne, outre les autres problèmes qu'elle poserait, porterait le taux d'auto-provisionnement communautaire pour le vin à 116 % et produirait un excédent de 40 millions d'hectolitres que l'on pourrait difficilement écouler dans les pays tiers.

De tels problèmes ne pourront être résolus qu'à la condition d'avoir la volonté de les aborder résolument au cours des négociations d'adhésion, sans les laisser en suspens dans l'attente de temps meilleurs. Il faut les inscrire dans un contexte global qui tienne compte de toutes les implications politiques, économiques et commerciales de l'adhésion éventuelle du Portugal.

Mais ce sont les disparités structurelles qui poseront les problèmes les plus graves : une intervention financière de la Communauté s'impose donc pour permettre l'essor de l'économie portugaise et sa soumission aux nécessaires disciplines des politiques communes européennes.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères de la Défense et des Forces armées vous propose d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification du Protocole additionnel à l'Accord entre la Communauté économique européenne et la République portugaise du 22 juillet 1972 ; du Protocole financier entre la Communauté économique européenne et la République portugaise et documents connexes, signés à Bruxelles le 20 septembre 1976, dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1) Voir le document n° 21 (annexe), 1977-1978.