

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION  
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG  
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE  
TER DOCUMENTIE**

Brussels, May 1978

THE COMMISSION'S OPINION ON PORTUGAL'S  
APPLICATION FOR MEMBERSHIP<sup>1</sup>

1. A rapid start to negotiations

The Commission today adopted an Opinion on Portuguese accession, in which it calls on the Council to open negotiations with Portugal as soon as possible.

Democracy in Portugal is now an established political fact. It has already ridden out testing times, due to the aftermath of the revolution and the problem of reabsorbing the refugees from Angola and Mozambique, and has speedily gained indisputable international authority.

The Community cannot leave Portugal out of the process of European integration. The resulting disappointment would be politically very grave and the source of serious difficulties. The accession of Portugal, which set its face firmly towards Europe almost as soon as its democracy was restored, can only strengthen the European ideal.

2. The economic problems of accession

Political considerations must not, however, be allowed to obscure the economic difficulties of accession.

For the Community, the economic impact will be very limited, in view of the relative weight of the Portuguese economy.

The problems liable to arise would stem primarily from the fact of appreciable disparities in development, which would accentuate the Community's heterogeneity. This being so, decisionmaking in the Community institutions could be rendered more difficult.

For Portugal, the prospect of accession makes it all the more necessary to remedy certain shortcomings in its economy.

The country's society and economy show major structural weaknesses in all sectors of activity. Twenty-eight percent of Portugal's working population is still employed in agriculture, which, however, accounts for only 14% of GDP. Its industrial structure is dominated by traditional sectors at present depressed all over the world. Services, despite the country's great tourist potential, represent only a comparatively small proportion of GDP.

<sup>1</sup>COM(78)220

The combination of structural weaknesses and cyclical difficulties affecting the Portuguese economy, accompanied by a simultaneous deterioration in the terms of trade, was bound to produce a growing, and in the long term intolerable, deficit on current account. The current-account balance swung from being US \$ 350 million in credit in 1973 to being US \$ 800 million in deficit in 1974, and by 1977 the deficit had reached US \$ 1 500 million.<sup>1</sup> This has meant massive erosion of the reserves.

Accession, by completing the process begun under the 1972 Agreement of opening the Portuguese market to competition from Community industry, would be liable to aggravate Portugal's economic difficulties; it could force enterprises not yet fully developed to go out of business altogether, and it could further accentuate regional disparities.

In agriculture the repercussions of accession would be less clear-cut. As regards market policy, extension of the Community system of price support might benefit some Portuguese production lines.

On the other hand the opening of the market to products from Member States and non-member countries having preferential agreements with the Community would mean keener competition which could hit the less competitive production lines very hard indeed.

The Community structural policy corresponds to Portugal's essential requirements and would therefore have beneficial effects. In its present form, however, it would probably prove inadequate to cope with the scale of the problems to be tackled.

### 3. The need for structural reform in Portugal

In view of the problems described - and only the major ones have been touched on - it is indeed urgent for the Portuguese Government to effect radical economic and social reforms to bring about the necessary restructuring of the country. The first aim is undoubtedly to scale down the balance-of-payments deficit. Accordingly, the agreement with the IMF calls for stabilization measures.

A 1978-79 stabilization plan has just been adopted aimed primarily at reducing the 1978 balance-of-payments deficit to less than US \$ 1 000 million, to limit inflation to 20% and to avoid too heavy a fall in employment, while maintaining some economic growth.

The sacrifices which the stabilization plan will entail for the Portuguese people can be accepted only if the reconstruction of the economy in 1978 enables the basis to be laid for a policy of structural reform, from which sustained economic recovery can be looked for from 1979 onwards.

Medium-term structural reform policies, however, can go ahead only if Portugal receives from the Community certain indications as to the accession process. The restructuring and renewed expansion of the economy are both dictated by and conditional on integration into Europe - dictated by it because the development gap is a major obstacle to integration, which means that Portugal must achieve faster growth than the Community's, and conditional on it because the restructuring must dovetail into the economic coherence of an enlarged Community.

### 4. Community support for Portuguese structural reforms

Hence, the Community's reply to Portugal must be given soon.

The Community must state its willingness to support the restructuring

<sup>1</sup>i.e. approximately 10% of GDP.

drive the Portuguese authorities will be undertaking on the basis of the above guidelines.

As the process goes forward, the Commission will propose to the Council the support measures the Community should adopt.

As the Commission pointed out in its communication on enlargement of 20 April sustained growth faster in Portugal than in the Community will facilitate the process of Portugal's adjustment.

Over the next few years, however, growth will put Portugal's balance of payments into a somewhat precarious situation. The Community ought therefore to take all possible steps to see that such support is forthcoming. Community support during this time would be particularly valuable.

As in the past, action should be taken in the first instance through the appropriate international bodies, notably the IMF.

Since Portugal's future lies in Europe, it would also be desirable to consider action at European level. The Community should examine the possibilities of actively participating in such action.

It would thus be desirable to support the Portuguese Government's efforts to raise funds in the international capital markets, and to consider the possibilities for recycling certain loans falling due.

Alongside these moves to assist the balance of payments, the Community should go ahead with cooperation projects for furthering Portugal's economic and social development. In this context, consideration might be given to speeding up utilization of aid under the Financial Protocol signed in 1976.

At the same time the Community should prepare from the outset of negotiations to support Portuguese development, particularly in the industrial and agricultural sectors. Appropriate development programmes drawn up by the Portuguese authorities in collaboration with the Community, with Community co-financing, could provide a suitable framework for action.

Also, the Community should declare its willingness to engage in concertation with Portugal on the planned internal restructuring measures, in industries experiencing difficulties and in agriculture. This would involve Portugal's abiding by jointly agreed rules of discipline, notably in the industrial sector, and Community contributions to the financing of measures in Portugal where these entailed sacrifices like those made in the Community with the aid of the Community Funds for like purposes.

The Community must not thwart efforts made or to be made by Portugal in this context of concerted action. This means that the Community would exempt Portugal from import restrictions in respect of products vital to its industrial restructuring and the restoration of its balance of payments where marketed under normal conditions of competition.

Furthermore, the Community should show flexibility over certain provisions in the 1972 free trade agreement so as to enable projects of importance to the development of the Portuguese economy to go ahead.

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION  
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG  
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION  
NOTA D'INFORMAZIONE**

Bruxelles, mai 1978

**AVIS DE LA COMMISSION SUR LA DEMANDE D'ADHESION DU PORTUGAL (1)**

**1. Ouvrir des négociations dans les meilleurs délais**

La Commission a adopté aujourd'hui l'avis sur la demande d'adhésion du Portugal dans lequel elle demande au Conseil que les négociations avec ce pays soient ouvertes dans les meilleurs délais.

La démocratie au Portugal est maintenant un fait politique acquis. Elle a déjà su surmonter les 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 une autorité internationale incontestable.

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.

**2. Les problèmes économiques de l'adhésion**

Les considérations politiques ne doivent cependant pas faire perdre de vue les problèmes économiques de cette adhésion.

Pour la Communauté, l'adhésion n'aura qu'une incidence économique très limitée, en raison du poids relatif de l'économie portugaise.

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.

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

En effet, ce pays se trouve dans 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. La structure industrielle est dominée par des secteurs traditionnels qui connaissent actuellement une crise au niveau mondial. Les services, malgré les grandes potentialités touristiques du pays, ne représentent qu'une part relativement faible du PIB.

Il était inévitable que la conjonction des faiblesses structurelles et des difficultés conjoncturelles, 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 a atteint 1,5 milliards de dollars US en 1977 (1). De ce fait, le niveau des réserves a été largement entamé.

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.

Par contre, l'ouverture du marché aux produits des Etats membres et à ceux des pays tiers, liés à la Communauté par des accords préférentiels, entraînerait une concurrence accrue qui risque d'affecter gravement les productions les moins concurrentielles.

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.

-----  
(1) soit environ 10 % du PIB

### 3. La restructuration nécessaire du Portugal

Cet ensemble de problèmes, dont n'ont été mentionnés que les principaux, 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, des mesures de stabilisation sont préconisées. D'ailleurs un plan de stabilisation 1978-1979 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 % et à éviter une détérioration trop marquée de l'emploi, tout en maintenant un certain taux de croissance de l'économie.

Le sacrifice pour la population que représentent les mesures du plan de stabilisation ne peut être accepté que si l'assainissement de l'économie obtenu en 1978 permet 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.

Pendant, les options de restructuration à moyen terme 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. La restructuration de l'économie et la reprise de l'expansion sont en effet à la fois dictées et conditionnées par l'intégration de 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 d'inscrire dans la cohérence économique d'une Communauté élargie.

### 4. Le soutien de la Communauté aux efforts de restructuration portugaise

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.

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.

Comme la Commission l'avait souligné dans sa communication du 20 avril sur l'élargissement, une croissance soutenue et plus rapide au Portugal que dans la Communauté facilitera le processus d'adaptation de ce pays.

Toutefois, la croissance entraînera, encore pendant quelques années, une certaine fragilité de la balance des paiements du Portugal.

Une action de soutien de la part de la Communauté pendant cette période sera particulièrement opportune et 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 principalement dans les instances internationales appropriées, notamment le FMI.

En outre, l'avenir du Portugal se situant en Europe, il serait opportun d'envisager des actions européennes. La Communauté devra étudier la possibilité d'une participation active à ces actions.

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.

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 co-financiés par celle-ci pourraient constituer un des cadres d'intervention appropriés.

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 sur le plan intérieur tant dans l'industrie pour les secteurs en difficulté que dans l'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.

La Communauté ne pourrait pas, dans un tel contexte, contrecarrer les efforts entrepris ou à entreprendre par le Portugal dans le cadre de cette concertation. Cela implique que la Communauté n'applique pas 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.