

Pour une politique méditerranéenne de l'Europe

Jean-Paul Chagnollaud et Bernard Ravenel

Le bilan des vingt dernières années de politique méditerranéenne de la Communauté est dans l'ensemble décevant. Un rapport interne de la Commission entièrement consacré à ce sujet concluait récemment en posant une série de questions significatives: "*La Communauté n'aurait-elle pas dû faire plus et mieux? A-t-elle été totalement à la hauteur des défis?...N'aurait-elle pas dû développer une stratégie à long terme pour ses rapports avec la zone méditerranéenne?*"

Ces conclusions pour le moins mitigées venaient ponctuer des analyses précises portant sur les différents aspects de la politique méditerranéenne mise en place.

Le libre accès pour les produits industriels? "*S'il a permis un accroissement substantiel des exportations vers la Communauté de produits manufacturés en provenance de la Méditerranée, il a été inégal selon les pays*"... à la fois en raison des politiques économiques menées par les pays eux-mêmes et des restrictions apportées par la Communauté, notamment dans le textile.

L'accès préférentiel pour les produits agricoles? "*Les exportations agricoles des PTM (Pays Tiers Méditerranéens)¹ vers la Communauté ont progressé plus lentement que celles des produits industriels*" pour des raisons qui tiennent aux mécanismes de la politique agricole commune, à la stagnation de la consommation, et aussi à "*l'aptitude inégale*" des pays concernés à maîtriser les circuits de commercialisation en Europe.

La contribution financière de la Communauté au développement économique des pays méditerranéens? Insuffisante, puisque ses apports ne se montent qu' à 3% de la totalité des apports publics nets reçus par ces pays entre 1979 et 1987. A titre de comparaison la part des Etats-Unis est de 31% et celle des pays arabes de l'OPEP à 28%. Comme l'écrit, sans ambages, Eberhard Rhein, l'impact de la coopération financière a été "*insignifiant*".

Les actions de coopération menées dans les domaines industriel, scientifique, énergétique et dans celui de l'environnement ? "*Si elles ont contribué à un transfert de connaissances et à une prise de conscience des problèmes touchant l'ensemble de la Méditerranée, elles ont été inadéquates*". Leur impact est resté "*marginal*".

Quant aux investissements privés, malgré les efforts déployés pour les encourager, leur "*faiblesse*" reste une "*donnée négative*". Ici, comme pour le reste, les responsabilités apparaissent partagées. Les réticences des investisseurs du Nord se comprennent par de multiples facteurs locaux perçus comme autant de risques et de handicaps: politique économique inadaptée, environnement administratif peu accueillant, productivité peu élevée, exiguité des marchés nationaux, instabilité politique...

Sur le plan de la coopération politique mise en place au début des années 1970, le constat est sans doute encore plus réservé. La Communauté s'est (étroitement) limitée à une sorte de diplomatie déclaratoire notamment dans le conflit du Proche-Orient où son plus grand succès semble d'avoir été capable de parvenir à une position commune à Venise en 1980. Mais on chercherait, en vain, des initiatives substantielles ayant infléchi le cours des choses. Même s'il est vrai que jusqu'à la signature du Traité de Maastricht, il n'était pas question de politique étrangère commune mais simplement d'une harmonisation des points de vue, il n'empêche que les résultats concrets ne sont à la hauteur ni des ambitions avouées ni du rôle que l'Europe se doit d'assumer par rapport à un conflit où elle porte une grande part de responsabilité. Et surtout, il serait bien naïf de croire qu'avec Maastricht, il y aura vraiment rapidement "*un saut qualitatif*" pour reprendre la formule verbalement audacieuse contenue dans les résolutions du Conseil européen de Lisbonne (en juin 1992). Celles-ci d'ailleurs sont implicitement très critiques à l'égard des pratiques passées, ainsi le paragraphe trois du texte sur la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) note que "*la PESC devrait contribuer à ce que l'activité extérieure de l'Union soit moins une réaction aux événements extérieurs et davantage une action visant à faire valoir les intérêts de l'Union et à créer un climat international plus favorable*".

En juin 1990, tenant compte de ce bilan et surtout des enjeux des prochaines années, la Commission a proposé au Conseil une politique méditerranéenne rénovée. Les premières phrases du rapport sont très

révélatrices des ambitions renouvelées des hauts fonctionnaires de Bruxelles: *“La commission réitère sa conviction que la proximité géographique et l’intensité des rapports de toute nature font de la stabilité et de la prospérité des pays tiers méditerranéens des éléments essentiels pour la Communauté elle-même. Une aggravation du déséquilibre économique et social entre la Communauté et les PTM du fait de leurs évolutions respectives serait difficilement tolérable pour la Communauté elle-même. Au sens large, sa sécurité est en jeu”*.

Dans ces conditions, la commission considère que les relations entre la Communauté et les PTM *“doivent connaître un saut quantitatif et qualitatif à la mesure des enjeux politiques, économiques et sociaux dans la région”*.

L’essentiel de cette politique méditerranéenne rénovée tient dans l’appui aux réformes économiques entreprises dans les pays tiers et dans une amélioration du volume et du mode de financement.

Proposée par la commission, elle a été décidée par le Conseil en décembre 1990; elle comprend principalement trois composantes:

1) Le renouvellement des protocoles financiers d’une durée de cinq ans avec les pays de la Méditerranée Sud et Est (MSE)¹. Il s’agit donc de la quatrième génération de protocoles financiers qui couvrira les années 1992-1996, la troisième étant venue à échéance le 31 octobre 1991. Deux nouveautés importantes marquent ces protocoles: leur montant est en augmentation globale de plus 40% par rapport aux précédents (2375 millions d’écus contre 1618 pour la période allant de 1986 à 1991) et, par ailleurs, ils prévoient la création d’une enveloppe (de 300 millions d’écus) destinée à appuyer les politiques d’ajustement structurel menées par les pays MSE.

2) Introduction d’un fond destiné à financer les actions intéressant l’ensemble des PTM. C’est une véritable innovation de la politique méditerranéenne de la Communauté qui a pour objectif de renforcer la coopération régionale entre partenaires méditerranéens (des universités, des collectivités territoriales, des ports, des PME notamment) ainsi que la coopération dans les domaines de l’environnement, de la culture par exemple.

3) L’amélioration de l’accès au marché communautaire pour l’essentiel des exportations agricoles des PTM avec notamment une suppression totale des droits de douane dès le 1er janvier 1993 au lieu du 1er janvier 1996. Dès cette année, il n’y aura donc, en principe, plus de différence de traitement entre les produits agricoles communautaires et ceux originaires des PTM.

A s’en tenir à ces orientations et à ces chiffres², on pourrait croire que la politique méditerranéenne va connaître une sorte de nouveau départ sur des bases renouvelées et solides. Et, de fait, les moyens mis en oeuvre comme les nouvelles initiatives imaginées, et, en particulier, la

coopération décentralisée minutieusement analysée et présentée par Jean Alègre, ne devraient pas manquer de donner un cours nouveau à cette politique; mais l'incertitude demeure sur ce qui est en définitive l'essentiel: la volonté politique de la Communauté de penser autrement ses rapports avec le Sud méditerranéen et la capacité des dirigeants des pays du Sud à maîtriser les contradictions qu'ils doivent affronter.

Force est de constater que cette région ne semble pas faire partie des priorités de la Communauté comme si les défis qui s'annoncent paraissaient encore lointains et finalement assez absents. A cet égard, il faut souligner l'importance de la signification d'une "petite phrase" située à la fin de l'article du responsable de la direction Méditerranée à la Commission, Eberhard Rhein: *"Tant que les problèmes dans la Méditerranée ne seront pas perçus comme étant effectivement importants pour les Européens, ceux-ci ne bougeront pas"*. Ou encore les réflexions froidement lucides de Claude Cheysson soulignant que l'Europe rencontre bien trop de difficultés dans son propre processus de construction interne pour attacher beaucoup d'importance au pays du tiers monde...

Et tout se passe d'ailleurs comme si la Communauté et surtout les Etats membres parlait des enjeux du Sud de manière théorique tout en prenant de multiples initiatives de nature à se protéger des turbulences qui pourraient surgir de cet espace politique et économique incertain, fragile et instable. Pris individuellement ils se protègent de l'immigration³, ils se protègent des "menaces" qui semblent peser sur leur sécurité comme ils se protègent de risques financiers en privilégiant les pays de l'Est et en abordant pas de front la question majeure de l'endettement du Sud. Et, sur d'autres plans, ce repli sur soi se traduit par un manque d'initiatives dans des domaines où pourtant un minimum de coopération avec le Sud s'impose comme, par exemple, l'environnement.

Cette absence de volonté politique transparaît, enfin, de manière encore plus nette lorsqu'on assiste à la consternante impuissance dont l'Europe fait preuve dans le conflit qui (a) détruit l'ex-Yougoslavie. On est en droit de se poser la question: si la Communauté se montre incapable d'intervenir dans un conflit de cette ampleur où les valeurs fondamentales de l'Europe sont impitoyablement piétinées, à propos de quoi jugera-t-elle nécessaire d'intervenir? On a dit que dans cette affaire l'Europe était en train de perdre son âme... si cela peut paraître excessif à certains, pour notre part, nous pensons que cette formule est juste.

Malgré ces constats qu'une élémentaire lucidité impose, il nous paraît essentiel de plaider pour une politique méditerranéenne de l'Europe. Elle est, en effet, vitale pour les Européens qui ne pourront continuer leur essor dans un espace de proximité dont une grande partie sera asséchée, pauvre et en proie à de multiples difficultés économiques et sociales; comme l'exprime le rapport déjà cité de la Commission "a u

sens large, notre sécurité est en jeu". Et elle est sans doute encore plus vitale pour les pays méditerranéens qui n'auront pas d'autre choix, dans un avenir prévisible, que de coopérer toujours davantage avec l'Europe; comme l'écrit Henri Régnauld "*il vaut mieux être la périphérie économique d'un ensemble qui fonctionne et qui vous tire vers le haut que le centre d'une absence de dynamique*".

Autant dire, comme le démontre Raymond Barre, que les motivations d'une telle politique sont bien fondamentalement géo-stratégiques.

Paradoxalement, nul ne conteste vraiment la gravité des enjeux pour les dix ou vingt ans à venir ni l'urgence des mesures à prendre pour prévenir les tensions et les fractures qui s'annoncent si ces défis ne sont pas relevés avec détermination et vigueur. Mais les énormes problèmes que l'Europe rencontre aujourd'hui semblent l'absorber complètement au point de ne plus avoir l'énergie nécessaire pour voir plus loin, plus haut et ailleurs. Et quand certains hommes politiques trouvent, malgré tout, la force nécessaire pour s'y essayer, ils se retrouvent souvent désemparés par la complexité d'un sujet où les logiques d'acteurs sont si nombreuses et si contradictoires. Car il est bien évident que les Etats sont loin d'être les seuls décideurs en la matière. Les décisions que prennent les investisseurs privés sont tout à fait capitales. Or eux-mêmes, à supposer qu'ils fassent le choix de concevoir des partenariats entre les deux rives de la Méditerranée, doivent faire face à de redoutables contraintes économiques qui limitent considérablement leur marge de manoeuvre. Dans ce monde en crise, les décideurs réfléchissent à deux fois avant de prendre de nouveaux risques dans un environnement international marqué, sans doute plus que jamais, par l'internationalisation et donc par une concurrence encore plus âpre. C'est ce que note, par exemple, Claude Cheysson lorsqu'il rappelle que "*c'est avec de l'argent qu'on fait de l'argent*".

Et pourtant beaucoup ne se découragent pas comme le montre cette féconde rencontre organisée à Marrakech par l'Union internationale chrétienne des dirigeants d'entreprise présidée par Michel Albert (PDG des Assurances générales de France). D'autant qu'au Sud les attentes sont importantes aussi bien chez les Tunisiens et les Marocains comme l'expriment respectivement Salah Hannachi et Fath-allah Oualalou, chez les Palestiniens comme le dit Samir Hleileh, chez les Israéliens comme le souligne Elie Goldshmith, chez les Libanais comme l'explique Harold Cool.... Nul doute que si nous avions eu des interlocuteurs d'autres pays du sud et de l'est de la Méditerranée, nous aurions entendu des paroles analogues. Et c'est dans le même sens que Théo Klein lance son appel à l'Europe des Douze.

Devant une question si vaste — où, il faut le souligner avec force, beaucoup d'initiatives sont prises de tous les côtés — il paraît nécessaire, à la fois, de multiplier les niveaux et les types d'actions et de

chercher à les coordonner à partir de quelques cadres politiques globaux qui seuls peuvent leur donner leur cohérence et donc leur assurer, autant que c'est possible, le minimum d'efficacité requis pour que le sillon soit véritablement creusé.

Dans cette perspective, les regroupements régionaux prennent évidemment toute leur importance comme le montre Paul Balta à propos des rapports entre l'UMA et la Communauté européenne. La coopération décentralisée, y compris celle que seraient capables de mettre en place les ONG des deux rives, paraît aussi une direction nouvelle pleine de promesses si justement Bruxelles en assume directement ou indirectement l'inévitable coordination. Sur le plan culturel, l'effort à fournir est immense pour tenter sinon de casser (cela est impossible) du moins d'éteindre les stéréotypes qui figent les représentations de l'Autre dans de mutuelles mutilations comme le montrent Mohamed Mouaqit et Khattar Abou Diab.

Enfin, même s'il ne faut pas s'imaginer que les grandes conférences internationales peuvent tout régler simplement parce qu'elles ont lieu, on peut cependant raisonnablement penser qu'une conférence euro-méditerranéenne sur le développement pourrait, si elle était préparée avec soin, jeter les principes et les bases d'un espace économique commun — évoqué par Agostino Sparato — qui profiterait à l'essor et au progrès de tous les partenaires du bassin méditerranéen.

Si ces quelques idées peuvent paraître trop ambitieuses voire un peu utopiques, n'est-ce pas simplement parce qu'elles cherchent à se hisser au niveau des enjeux tout à fait considérables de l'histoire à venir des rapports euro-méditerranéens?

J.-P. Chagnollaud et B. Ravenel

Notes :

1 Les pays MSE sont : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Syrie et le Liban.

Les PTM sont: les pays MSE + la Turquie, Chypre, Malte ainsi que la "Yougoslavie" pour le dossier environnement.

2 Ce tableau qui résume les engagements financiers destinés à soutenir les PTM montre bien que la Commission a été suivie par le Conseil dans son souhait de faire un saut quantitatif puisque l'augmentation globale par rapport à la période précédente est de l'ordre de 270%. (Source: Note sur la politique méditerranéenne rénovée de la Direction générale des relations extérieures de la Commission des Communautés européennes du 17 octobre 1991).

	1986-1989 en millions d'écus	1991-1996 en millions d'écus
Protocoles financiers		
Fonds budgétaires	615	775
Ressources BEI	1003	1300
Ajustement structurel		300
Total 2	1618	2375
Coopération horizontale		
Fonds budgétaires	10	230
Ressources BEI	10	2030
Total 2		
Total 1 et 2	1628	4405

3 Voir *Confluences Méditerranée* N° 5 Hiver 1992-1993 consacré aux flux migratoires.