

---

# La politique méditerranéenne de la Communauté Européenne

---

Eberhard Rhein

Dès sa constitution, à la fin des années cinquante, la Communauté à Six a dû se préoccuper de son voisinage géographique immédiat, à savoir les pays de l'AELE, la Grèce, la Turquie, le Maghreb. Tout Etat, et donc aussi tout groupement d'Etats, peut ne pas attribuer la première priorité, dans la conduite de ses relations extérieures, à ses voisins directs. Il cherche tout naturellement à établir des rapports de paix et de bon voisinage, si cela est possible. Il a un intérêt presque vital à avoir, à ses frontières, des voisins pacifiques, non-expansionnistes, prospères et dont les sociétés sont suffisamment stables pour ne pas constituer un danger pour sa propre population. Ce n'était donc pas par hasard si dès le début des années soixante, la Communauté, à peine née, s'est trouvée engagée pour la première fois, dans des négociations avec deux importants pays de la Méditerranée, la Grèce et la Turquie, en vue de définir avec eux des rapports d'association devant mener à terme à leur adhésion à la Communauté. Dans les deux cas, la Communauté cherchait à stabiliser son flanc sud contre ce qui était, à l'époque, le grand danger, à savoir l'expansion soviétique en Méditerranée. A cette fin, elle mettait en oeuvre les quelques instruments dont elle disposait. Il y en avait essentiellement trois: un libre accès commercial à son marché; un dispositif de moyens financiers assez ambitieux pour l'époque; un dialogue politico-économique au sein d'institutions conjointes.

Depuis ces premières initiatives audacieuses d'une politique méditerranéenne, il y a trente ans, l'essentiel de cette politique est resté quasi immuable, tant en ce qui concerne ses objectifs fondamentaux que les moyens mis en oeuvre.

Cela n'empêche qu'il y ait eu pratiquement tous les dix ans un

réajustement de cette politique à de nouvelles conditions:

- au milieu des années 70, la définition de la politique méditerranéenne englobant Israël, le Machrek et le Maghreb;
- dans les années 80 essentiellement l'adaptation du régime d'importation agricole, suite à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal;
- enfin dans les années 90, le grand saut qualitatif vers un espace économique euro-méditerranéen en commençant par le biais d'une zone de libre-échange euro-maghrébine.

---

## Bilan de trois décennies de politique méditerranéenne

---

L'objectivité intellectuelle ne permet guère de la considérer comme une pleine réussite, du moins par rapport aux objectifs ambitieux de développement économique, de stabilité sociale et politique, qu'elle s'était fixée dès 1962.

Plus que jamais, la Méditerranée constitue pour la Communauté une aire de soucis et de préoccupations quasi-permanents.

Les deux conflits séculaires, existant entre Israël et les pays arabes et entre la Grèce et la Turquie se trouvent à peine plus proches d'une solution satisfaisante qu'il y a trente ans. Et, pour autant que des progrès aient été enregistrés, ceux-ci ne peuvent malheureusement pas être inscrits au panache européen. Il aura fallu une intervention diplomatique extraordinaire de la part des Etats-Unis éloignés de 6.000 km, pour enfin amener Israéliens et Arabes à la table des négociations.

Pire encore, de nouveaux conflits sanglants ont éclaté sur le front méditerranéen, sans que la Communauté européenne n'ait pu l'éviter. Bien au contraire, pour certains observateurs, la Communauté porte une co-responsabilité de l'aggravation de la crise yougoslave en conflit ouvert. Elle est restée trop longtemps passive, depuis 1988, sans trouver de solutions devant les menaces et l'agression du nationalisme serbe.

Certes, la Communauté européenne peut plaider l'innocence. Elle n'était pas responsable de la politique extérieure en tant que telle; elle ne s'occupait que de problèmes commerciaux et de développement. Mais c'est une excuse superficielle que les populations yougoslaves, israéliennes ou arabes n'acceptent plus, d'autant plus que, par le biais de la coopération politique mise en place dès 1970 on a pu croire qu'elle détenait un mandat politique. Toutefois, entre son ambition d'établir un "ordre politique" à ses frontières sud et les faibles moyens qu'elle mettait en oeuvre à cette fin, il y a un monde.

A ce jour la communauté n'a pas été en mesure de se doter des moyens nécessaires pour assurer la paix et la stabilité politique à ses frontières sud. Rien ne permet malheureusement d'augurer d'un changement qualitatif, une fois que le Traité d'Union Européenne entrera

en vigueur. Tout en proclamant une politique étrangère et de sécurité commune, il ne prévoit pas plus que l'Acte Unique de 1986 les moyens nécessaires à cette fin.

La politique méditerranéenne de la Communauté a-t-elle été davantage couronnée de succès dans les domaines qui sont propres à la Communauté, ceux des échanges et du développement? La réponse est malheureusement mitigée.

Trente années de politique méditerranéenne de la Communauté n'ont pas réussi à réduire l'écart de prospérité entre l'Europe des "douze" et ses voisins autour de la Méditerranée. Au contraire, si les revenus par habitant ont augmenté grosso-modo au même rythme de 2,5 à 3 % par an dans la Communauté à "douze" et les pays voisins méditerranéens, l'écart effectif (en termes absolus) des revenus et du niveau de vie n'a cessé de se creuser en faveur de la Communauté avec tous les problèmes qui en découlent pour nos voisins: chômage structurel dépassant 15 à 20 % de la population active, pénurie de logements, d'écoles, d'hôpitaux, systèmes universitaires inefficaces, pollution non-maîtrisée, croissance démographique galopante (2 à 3 % par an), systèmes politiques et sociaux instables, émigration clandestine vers l'Europe, inégalité de la distribution des richesses, parfois choquante, endettement extérieur quelquefois écrasant, etc.

Il serait injuste, voire totalement injustifié, de vouloir imputer ces échecs de 30 années de politique de développement dans les pays méditerranéens aux insuffisances de la politique méditerranéenne de la Communauté.

Le développement économique et social d'une société ne se décrète ni du haut, ni de l'extérieur. Ce n'est pas la Communauté qui porte la responsabilité des erreurs graves en matière de politique économique commises dans les années soixante et après par plusieurs pays importants autour de la Méditerranée, erreurs dont les populations souffrent encore à ce jour. Il y a donc lieu de relativiser le rôle des puissances extérieures, tant positif que négatif, lorsqu'on juge les développements sociaux et économiques des pays, surtout sur une longue période.

Certes, la Communauté européenne aurait pu faire mieux, surtout dans le domaine de la coopération financière, où son impact a été insignifiant, aussi bien par rapport aux contributions des autres sources de financement, celles provenant notamment des Etats-Unis, des pays arabes et des Etats membres de la Communauté individuellement, que par rapport à l'effort global de financement (l'apport de la Communauté représente moins de 1 % des investissements globaux).

La Communauté européenne aurait pu et dû attribuer à la Méditerranée la même priorité en ressources financières et humaines dans les années soixante-dix et quatre-vingt qu'elle a accordée aux pays

d'Europe de l'Est depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Il est vrai aussi que la Communauté aurait pu consacrer autant de ressources financières que les Etats-Unis dont l'intérêt pour la zone méditerranéenne est beaucoup moins vital.

Mais, en définitive, il paraît plus que douteux qu'un doublement, voire même un triplement des ressources financières aient provoqué le décollage économique et social voulu. L'engagement américain massif et soutenu en Egypte depuis 1980 ne démontre-t-il pas les limites de la coopération financière extérieure en l'absence d'une volonté politique de mener à bien, coûte que coûte, les réformes économiques incontournables!

En fait, ni les Européens ni les Américains, ni le FMI ou la Banque Mondiale ne peuvent se substituer à ceux qui déterminent les politiques internes dans leur pays et qui doivent fatalement en subir les effets.

La vitesse à laquelle une société peut avancer et s'adapter à de nouvelles conditions ne peut être dictée par des forces extérieures. L'Europe — et le monde occidental en général — a baigné trop longtemps dans l'illusion que son modèle de civilisation pouvait être repris sans problèmes et en peu de temps par d'autres sociétés du monde, arabes, africaines, turques, russes etc...

Il aura fallu attendre "l'échec économique" de la réunification allemande nonobstant des transferts financiers  $\pm$  1000 fois supérieurs (par habitant) à ce que la Communauté transfère aux voisins méditerranéens, pour se rendre compte des limites auxquelles se heurte toute politique de coopération financière.

Ces considérations paraissent d'autant plus appropriées que la plupart des responsables politiques, tant du côté méditerranéen que du côté européen ont négligé - et continuent à le faire - un facteur de plus en plus déterminant du développement économique et social dans la Méditerranée, celui de la démographie.

Ils ne se rendent pas compte que les pays de la Méditerranée Sud se trouvent engagés dans une véritable lutte de Sisyphe: alors qu'ils prétendent construire et investir pour le mieux-être de leurs populations, une trop grande part de leurs efforts est perdue pour permettre à environ 50 millions de Méditerranéens supplémentaires — l'équivalent de la population espagnole — qui vont s'ajouter à la population au cours des seules années quatre-vingt-dix de vivre, de disposer d'électricité, d'écoles, d'hôpitaux, de logements etc.

En dehors de la Tunisie, aucun pays méditerranéen n'a engagé en temps voulu — c'est-à-dire dans les années soixante-dix — une politique efficace de planning familial pour accélérer le long et difficile passage vers des populations stationnaires.

Quant à la Communauté européenne, elle n'a commencé qu'à partir de 1989 à engager des montants financiers — trop modestes — pour appuyer les quelques efforts entrepris dans les pays méditerranéens. S'il

n'y a pas une prise de conscience rapide et radicale, d'ici vingt à trente ans les pays méditerranéens se trouveront pris dans un dilemme presque inextricable entre la pression démographique et les aspirations de leurs populations pour un niveau de vie plus élevé.

Bien entendu, il s'agit d'un thème trop sensible pour que l'on puisse forcer les sociétés méditerranéennes à la raison. Tout ce que l'Europe peut faire, c'est de souligner avec force la gravité des perspectives et d'exprimer sa disponibilité pour aider ceux qui sont déterminés à affronter ce défi invisible à court terme, mais terriblement destructeur à long terme.

Le bilan de la politique commerciale de la Communauté à l'égard de ses voisins méditerranéens ne fait que confirmer la lenteur des mutations de comportement en Méditerranée. Depuis 1978, tous les pays riverains du nord et du sud de la Méditerranée bénéficient d'un libre accès (sans droit de douane ou restrictions quantitatives) au marché communautaire pour leurs exportations de produits manufacturés.

Plusieurs pays méditerranéens importants, notamment l'Algérie, la Syrie, la Jordanie et l'Égypte, n'ont pas du tout réagi à cette incitation. Ils n'ont pu le faire en l'absence d'un secteur industriel privé, efficace et compétitif; et l'incitation s'avérait, bien entendu, beaucoup trop faible pour provoquer la mise en cause de systèmes dirigistes et planificateurs.

Il est donc normal que ces pays n'aient tiré que très peu de bénéfices de la politique méditerranéenne de la Communauté pour leur développement économique.

---

## Perspectives

---

C'est sur cette toile de fond, d'une situation économique, politique et sociale inquiétante dans la plupart des pays méditerranéens et des limites de toute politique de coopération extérieure aussi généreuse soit-elle, qu'il convient de se pencher sur l'avenir et de se poser trois questions:

- quelles sont les perspectives de la Méditerranée d'ici le début du XXI<sup>e</sup> siècle ?
- quelle devrait être la politique européenne "idéale"?
- quelles sont les chances de voir se réaliser une telle politique idéale?

Les perspectives de développement pour la plupart des pays méditerranéens n'apparaissent pas brillantes d'ici le début du XXI<sup>e</sup> siècle.

La Banque Mondiale a récemment établi une projection de croissance du PIB par habitant d'ici 2010 pour les pays du Maghreb, du Mashrek et Israël<sup>1</sup>. Même dans l'hypothèse la plus optimiste, en

supposant la poursuite des réformes économiques et une plus grande coopération économique intra-méditerranéenne, on est loin de pouvoir prévoir un saut significatif des revenus et du niveau de vie:

En effet, en supposant des taux de croissance du PIB de 3 à 5 % par an, l'accroissement total du PIB par habitant entre 1990 et 2010 s'établirait pour les pays au Sud de la Méditerranée d'une part et pour la Communauté à "douze" (en supposant un taux de croissance économique de 2% par an seulement) d'autre part, de la façon suivante:

Région/pays	Revenu par habitant en 1990 en US \$	Accroissement du revenu total par tête 1990-2010
Machrek	840	100
Maghreb	1 410	340
Israël	10 600	6 260
CEE	16 000	8 880

Ces chiffres font frémir. L'accroissement, entre 1990 et 2010 des revenus européens et israéliens sera 20 à 80 fois plus élevé que celui des Maghrébins, des Egyptiens ou des Palestiniens. L'écart de prospérité ne fera que s'élargir.

Il y a donc lieu de craindre une persistance des tensions sociales, une détérioration accrue de l'environnement et une pression migratoire accrue vers l'Europe.

Toutefois, sur cette toile de fond plutôt sombre, il y a au moins trois lueurs d'espoir :

- la perspective de paix au Moyen-Orient paraît plus réelle que jamais. Elle devrait permettre une réduction massive des dépenses militaires et une ouverture des économies vers l'extérieur;

- la Turquie, la première puissance économique en Méditerranée, est engagée dans une politique courageuse de réformes et d'ouverture, ce qui devrait lui permettre de soutenir, pendant les années quatre-vingt dix, une croissance économique dépassant les 5% par an;

- le Maroc et la Tunisie ont fait des pas de géant vers une véritable économie de marché. Ils ont, par moment, et lorsque la pluviométrie était propice, réalisé une croissance économique dépassant les 8% par an. Ils ont ainsi démontré leur capacité de décollage économique. Si leur stratégie d'imbrication croissante dans l'espace économique européen devait réussir, leur situation économique et sociale devrait se trouver à

terme nettement améliorée par rapport aux difficiles années 1986-1991.

La politique méditerranéenne de la Communauté des années 90 devrait viser essentiellement quatre grands objectifs:

— appuyer les réformes économiques et politiques dans les pays méditerranéens;

— aménager l'émergence d'un espace économique européen-méditerranéen à l'horizon 2010;

— assister les pays du Machrek et Israël dans leurs efforts d'organiser l'après-guerre;

— appuyer les efforts visant à réduire le plus rapidement possible les taux de croissance démographique.

Le mot clé de la politique méditerranéenne au cours des dix prochaines années restera plus que jamais le soutien des réformes économiques et politiques.

Sans de telles réformes, toutes les mesures ponctuelles de coopération financière ou économique seront vaines. Il s'agira, essentiellement, par le biais d'un dialogue amical, ouvert et discret, ainsi que par des incitations financières (assistance technique, aides à l'ajustement structurel) d'encourager les pays méditerranéens à poursuivre la voie, quelque fois douloureuse, vers l'ouverture de leurs économies et de leurs sociétés.

L'achèvement de telles réformes constitue la condition sine qua non pour attirer des investissements privés vers les secteurs productifs (industrie, tourisme, services financiers, agriculture, etc).

En effet, le plus grand échec de la politique méditerranéenne a été son incapacité à attirer des investissements privés vers les pays méditerranéens pour prendre progressivement le relais des investissements publics, concentrés sur l'infrastructure économique et sociale (routes, ponts, télécommunications, écoles techniques, barrages, usines de traitement d'eau etc).

Seuls trois pays — la Turquie, le Maroc et la Tunisie — ont eu quelque succès dans ce domaine, surtout depuis le milieu des années quatre-vingt. Mais, globalement, le bilan reste décevant. Le montant total des investissements privés directs dans le pourtour méditerranéen (Maghreb, Mashrek, Israël, Turquie) est resté largement insuffisant (moins de 3 milliards d'écus par an, pétrole compris) par rapport aux deux pays ibériques ou au pays d'Europe de l'Est qui ont bénéficié depuis 1990 d'une véritable invasion des capitaux privés.

L'expérience montre que les capitaux privés ne s'investissent que lorsque la situation politico-économique inspire confiance à long terme. Dans la Méditerranée cette confiance a fait défaut trop longtemps, pour un ensemble de raisons évidentes. Aujourd'hui la situation s'améliore, sans être pour cela au beau fixe. Pour la première fois, il y a de l'espoir, du moins dans plusieurs pays méditerranéens.

Depuis 1973, l'Europe occidentale constitue un seul espace économique, grâce au libre-échange CE-AELE, converti depuis 1993, en "Espace Economique Européen". D'ici le début du siècle prochain, les pays d'Europe centrale et orientale feront progressivement partie de cet ensemble.

Il en est ou en sera de même pour Israël (1989), la Turquie (1996), Chypre (1977) et probablement Malte. Depuis 1992, le Maroc et la Tunisie s'orientent dans la même direction. Ils veulent faire partie de l'espace économique européen en voie de se constituer et de s'étendre vers le sud de la Méditerranée, au Maghreb puis au Machrek.

C'est un formidable pari sur l'avenir de ces pays, qui seront obligés d'ouvrir leurs marchés à la concurrence industrielle de l'ensemble des pays européens. Jamais auparavant on n'avait tenté une telle expérience de lier réciproquement des économies de niveaux très différents (écart de PIB par habitant:  $\pm 10$  à 1). Mais y a-t-il une alternative sinon celle d'une marginalisation croissante des pays du Maghreb et du Mashrek par rapport au géant économique que constituera l'Europe dans quelques années? Devant ce défi, il incombe à l'Europe de viser haut. Elle n'a pas d'autre choix que d'aider les pays du Maghreb, dans toute la mesure du possible, à réussir la difficile transition vers une économie ouverte vers l'Europe, voire le monde. Une fois le processus engagé, on verra les opérateurs, tant maghrébins qu'européens anticiper les nouvelles données et ainsi réaliser l'objectif fixé, comme on l'a vu pour le marché unique communautaire entre 1985 et 1993.

Au Moyen-Orient, la paix entre Israël et ses voisins arabes paraît *ante portam*. Cette paix ne sera solide qu'à condition d'engager, dès maintenant, la coopération économique et politique entre les partenaires. La Communauté y aura un rôle important à jouer; un rôle de conseil surtout, car elle est le dépositaire de la seule expérience régionale véritablement réussie, mais aussi un rôle de co-financier, conjointement avec les pays du GCC, les Etats-Unis et Israël lui-même, pour les travaux importants d'infrastructure économique à entreprendre au cours de la prochaine décennie.

Tous ces efforts de coopération accrus en Méditerranée risquent d'être neutralisés par la croissance trop rapide des populations, plus de 50 millions d'hommes d'ici l'an 2000! La Communauté se doit donc de soutenir les politiques démographiques suivies, bien que timidement, par les pays méditerranéens. Cela exigera un encouragement permanent de ne pas relâcher les efforts et un accroissement spectaculaire des aides financières.



---

## Une politique méditerranéenne plus engagée?

---

Cela dépendra essentiellement de quatre facteurs :

— premièrement, de la perception des "menaces méditerranéennes". Jusqu'à ce jour cette perception est faible, surtout en Europe du Nord. Tant que les problèmes dans la Méditerranée ne seront pas perçus comme étant effectivement importants pour les Européens, ceux-ci ne bougeront pas;

— deuxièmement, de la volonté politique des pays méditerranéens eux-mêmes d'affronter avec davantage de détermination leurs difficiles problèmes de développement. L'Europe concentrera ses efforts de coopération de plus en plus sur ceux qui entreprendront eux-mêmes des efforts effectifs et visibles.

— troisièmement, de la capacité de la Communauté à résoudre ses propres problèmes de nature constitutionnelle (Maastricht, élargissement), économique (chômage, compétitivité, union économique et monétaire) et financière (consolidation des budgets) :

— quatrièmement, de la rapidité avec laquelle les pays d'Europe centrale et orientale seront capables de reconstruire leurs sociétés et de ne plus dépendre avec la même intensité que depuis 1990 du soutien financier de la Communauté.

Il est évident que l'Europe centrale et orientale (malheureusement pas la plus grande partie des Balkans) a fait, depuis sa libération en 1989, des sauts spectaculaires vers l'économie de marché et la démocratie. On peut donc prévoir raisonnablement que la Communauté pourra relâcher progressivement sa responsabilité financière libérant ainsi des ressources financières pour d'autres parties du monde, notamment ses voisins méditerranéens.

Depuis 1990, la Communauté a sensiblement accru son engagement pour les pays méditerranéens. La politique méditerranéenne rénovée de 1991 constitue une bonne base de départ. Lors du Conseil européen de Lisbonne en juin 1992, la Communauté a lancé un signal positif vers le Maghreb et depuis 1992, elle est activement engagée dans la partie multilatérale du processus de paix au Proche-Orient.

Les années 1993-1994 constitueront une période charnière pour l'avenir des rapports entre la Communauté et le Maghreb: les partenaires réussiront-ils à mettre en place la future architecture de l'association euro-maghrébine?

Et dans le même temps, Israël et la Turquie chercheront à resserrer leurs liens avec l'Europe.

Il faut donc se donner rendez-vous en 1996 pour apprécier si

l'Europe aura été à la hauteur des défis auxquels elle reste confrontée sur son flanc méditerranéen.

**Eberhard Rhein** est directeur pour la Méditerranée à la CEE.

1 cf. I. Diwan, L. Squire, "Economic and Social Development in the Middle East and North Africa" (Discussion Paper, oct. 1992).