

Proyecto de Comunicación de la Comisión al Consejo relativo a la puesta en práctica de una política global en el Mediterráneo por parte de la Comunidad ampliada

Source: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1. (II y III) 3c).

Copyright: Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/proyecto_de_comunicacion_de_la_comision_al_consejo_relativo_a_la_puesta_en_practica_de_una_politica_global_en_el_mediterraneo_por_parte_de_la_comunidad_ampliada-fr-d30859f2-9a72-451e-81c0-7cdc0bff6a12.html

Date de dernière mise à jour: 20/02/2014

* 1016.1. III
Rel. EXT

~~7231.23~~

3d)

1016.1 (II, III)

3c)

PROJET DE COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
RELATIVE A LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE GLOBALE
EN MEDITERRANEE DE LA COMMUNAUTE ELARGIE

(Communication de MM. NATALI, HAERKAMP
et PISANI)

Résumé

Le 21 juin 1979, la Commission a présenté au Conseil un rapport relatif aux conséquences de l'élargissement de la Communauté sur ses relations avec les pays tiers. Dans ce rapport, la Commission avait indiqué qu' "elle présenterait au Conseil des propositions concrètes de solutions de nature à sauvegarder la politique d'ouverture et de coopération que [la Communauté] a entamée avec les pays méditerranéens et les pays en voie de développement, en vue de contribuer à leur développement économique et social". La présente Communication fait suite, pour les pays méditerranéens, à cet engagement.

Les orientations soumises à la Commission se resument ainsi :

- a) le bon fonctionnement du volet commercial des accords reste la condition du succès de la politique méditerranéenne de la Communauté. Cela doit se traduire :
- en agriculture, par l'application de régimes à l'importation qui permettent l'accès effectif des produits des partenaires au marché communautaire. Ces régimes devront être complétés par une concertation entre les pays méditerranéens et la Communauté; par une politique d'orientation de la production de celle-ci dans des directions qui ne soient pas en contradiction avec les intérêts de ces pays; ainsi que par la promotion de toutes les complémentarités possibles entre l'agriculture méditerranéenne communautaire et celle de pays partenaires;
 - en industrie, par la réaffirmation du principe, déjà prévu par les accords actuels, du libre accès en franchise des produits des pays méditerranéens au marché communautaire. Cela devra s'accompagner d'une nette amélioration des mécanismes de consultation mutuels, de manière à arriver à une véritable concertation.
- b) La coopération doit recevoir une vigoureuse impulsion dans tous les domaines économiques et sociaux. Elle devra être assortie d'une amélioration substantielle des protocoles financiers et de la recherche de tous les moyens susceptibles d'accroître le flux des capitaux internationaux vers ces pays.

- 2 -

- c) Une procédure est donc proposée qui, compte tenu du calendrier de l'élargissement, permet de concilier différents impératifs en présence. Elle prévoit en effet que, sur base des orientations présentées dans la Communication ci-jointe, après leur acceptation par le Conseil et les pays candidats, la Commission conduira des conversations exploratoires avec les partenaires méditerranéens. Elle en fera rapport au Conseil pour la fin de l'année, afin que celui-ci puisse avoir une pleine connaissance de l'approche concrète des pays méditerranéens.

NECESSITE D'UNE INITIATIVE

Le problème méditerranéen

1. Le 21 juin 1979, la Commission a présenté au Conseil un rapport relatif aux conséquences de l'élargissement de la Communauté sur ses relations avec les pays tiers. Une place particulière y était réservée à la situation des pays méditerranéens qui sont liés à la Communauté, dans le cadre de la politique "d'approche globale méditerranéenne" définie en 1972, par des liens particuliers de coopération.(1)

Dans ce rapport, la Commission avait indiqué que "dès que l'état d'avancement des négociations le permettrait, elle présenterait au Conseil des propositions concrètes de solutions de nature à sauvegarder la politique d'ouverture et de coopération qu'elle a entamée avec les pays méditerranéens et les pays en voie de développement, en vue de contribuer à leur développement économique et social". La présente communication fait suite, pour les pays méditerranéens, à cet engagement.

2. Cependant, la Commission estime que l'élaboration de telles solutions ne pourra se fonder exclusivement sur la prise en compte de l'impact de l'élargissement sur la politique méditerranéenne actuelle. Celle-ci ne fonctionne pas à la satisfaction des nos partenaires et il convient de tenir compte des raisons qui sont à l'origine des difficultés actuelles. Cela conduit à examiner brièvement pourquoi la politique d'approche globale méditerranéenne décidée en 1972 n'a pas donné tous les résultats qu'ils en attendaient.

.../...

(1) Rappelons que cette approche couvre tous les pays riverains de la Méditerranée qui souhaitent entretenir avec la Communauté des rapports particuliers, plus la Jordanie. En raison de son association antérieure et particulière avec la Communauté, la Turquie n'est donc pas incluse dans cette politique. Cependant, les réflexions ci-après la concernent également, dans une large mesure, sans préjudice dans l'application pratique de cette spécificité, en particulier au plan politique et institutionnel.

LES LIMITES DE "L'APPROCHE GLOBALE" DE 1972

3. Ces raisons tiennent essentiellement à ce que, conçue dans le contexte de la période d'expansion économique des années 60, cette politique a été mise en oeuvre après le début de la crise : la crise économique internationale tout d'abord, mais, et particulièrement par contre-coup, la crise interne à la Communauté, et en particulier les premières manifestations de "l'aspect méditerranéen" de cette crise. Cette évolution a largement contribué à bloquer le processus de mise en oeuvre normale des accords méditerranéens, et à fortiori leur développement.

Dans ces conditions :

- a) Les concessions très larges accordées par la Communauté dans le secteur industriel n'ont pas donné les résultats escomptés. Elles devaient, compte tenu de l'expansion soutenue, conduire à un développement des exportations de produits manufacturés, conformément à l'objectif des accords, et par là même favoriser l'industrialisation des pays partenaires et compenser les inévitables limitations du volet agricole. Or les produits dont les exportations auraient pu être développées étaient pour la plupart ceux dont la crise a révélé la sensibilité dans la Communauté.
- b) La crise méditerranéenne interne, due en grande partie aux héritages du passé, accentuée par les déséquilibres de la politique agricole commune, au détriment des productions méditerranéennes, ainsi que par l'insuffisance de la politique communautaire de développement régional, n'a pas permis de donner un contenu concret aux clauses de réexamen prévues dans chaque accord.
- c) La situation du marché de l'emploi de la Communauté a beaucoup amoindri les possibilités d'émigration sur lesquelles certains de nos partenaires

méditerranéens ont traditionnellement pu compter pour corriger, au moins partiellement, la situation de leur balance commerciale vis-à-vis de la Communauté et soulager leur marché du travail.

4. Il résulte de cette situation que le déficit commercial de l'ensemble de nos partenaires vis-à-vis de la Communauté, loin de se réduire, conformément aux objectifs même des accords, est passé de 1973 à 1979, d'un peu plus de 4.000 MECUs à un peu plus de 9.000 MECUs. Cette évolution a beaucoup contribué aux mesures sévères de restrictions aux importations que nos partenaires ont dû prendre et dont les exportations communautaires ont largement pâti. Par ailleurs, compte tenu de la part incompressible, assez importante, que prennent dans leurs importations les produits alimentaires de première nécessité, ces restrictions ont affecté particulièrement les biens d'équipement et aboutiraient donc, si elles devaient se perpétuer, à compromettre leur développement.

Il faut, pour la plupart d'entre eux, ajouter à cette situation la menace qui pèse sur l'évolution des transferts des travailleurs migrants qui constituent un élément important de la situation de leur balance des paiements.

Impact de l'élargissement

5. Aucun de ces problèmes n'a été créé par l'élargissement, ou même par sa perspective et il est peu probable, par ailleurs, qu'un redémarrage sur les seules bases anciennes serait possible dans le futur, que la Communauté soit ou non élargie à deux nouveaux membres. On peut craindre néanmoins que l'élargissement, en supprimant progressivement, au cours de la période de transition, les entraves actuellement existantes à la liberté de circulation des marchandises entre les candidats et les pays membres actuels n'accroisse la concurrence à laquelle doivent faire face les partenaires méditerranéens sur le marché de la Communauté, notamment dans les secteurs sensibles pour la Communauté, qui revêtent une importance primordiale pour leurs exportations. En outre, la priorité d'accès à l'emploi dont bénéficieront les travailleurs portugais et espagnols, dans le cadre communautaire, risque de priver les autres pays méditerranéens de toute possibilité d'émigration pour très longtemps.

.../...

6. Certes, ces conséquences n'auront pas l'ampleur qu'on leur attribue parfois, en négligeant certains éléments, et tout d'abord le fait que la plus grande partie des exportations de produits industriels sensibles et de produits agricoles des pays candidats sont déjà actuellement dirigés vers la Communauté.

Par ailleurs, la reprise par les futurs Etats membres des accords préférentiels qui lient la Communauté aux pays méditerranéens et plus en général leur alignement sur la réglementation communautaire à l'importation, plus libérale que celle qu'ils appliquent actuellement, constituent sans doute des facteurs positifs qu'il ne faut pas négliger. En outre, comme la Commission l'avait déjà indiqué dans son rapport de 1979, d'autres facteurs tels qu'une diminution relative de compétitivité des candidats, que pourrait entraîner la reprise des dispositions communautaires en matière sociale, fiscale, de concurrence, devraient atténuer l'impact négatif de l'élargissement.

Cela dit, il s'agit d'effets à plus long terme qu'une analyse objective des problèmes en présence doit prendre en considération, mais qui ne doivent pas faire oublier que, dans le court terme, les possibilités d'exportations offertes aux partenaires méditerranéens par l'ouverture des marchés portugais et espagnol resteront très marginales, alors que, dès leur adhésion, les nouveaux Etats membres bénéficieront sur le marché communautaire d'un avantage concurrentiel réel.

Dans ce contexte global, les conséquences de l'élargissement pour les pays méditerranéens seront largement fonction de la part que les produits, qui constituent l'essentiel des exportations des candidats, représentent dans les exportations de chacun des autres partenaires vers la Communauté.

.../...

7. Dans son rapport de 1979, la Commission avait indiqué que pour évaluer l'impact de l'élargissement, les produits agricoles à prendre en considération étaient : les agrumes, et en particulier les oranges et les petits fruits, les tomates fraîches, les pommes de terre, et en particulier les pommes de terre de primeur, le vin et l'huile d'olive, qui représentent l'essentiel des importations agricoles de la Communauté, en provenance des pays du bassin méditerranéen. Ce sont, par ailleurs, ceux qui font problème en raison du niveau et des potentialités de la production de l'Espagne.

En ce qui concerne les produits industriels, il s'agit essentiellement de ceux de l'agro-alimentaire, et notamment les concentrés de tomates, les jus de fruits et les conserves de poisson ainsi que les textiles.

8. Par ailleurs, l'essentiel de l'émigration des pays candidats est également déjà orienté vers la Communauté. Il est, en cette matière, plus difficile encore que dans toute autre, d'établir des prévisions quelque peu sérieuses sur l'impact qu'aura l'élargissement sur les flux migratoires. On se hasarde peu cependant en disant que les mesures déjà prises par les Etats membres, pour contenir l'entrée de main d'oeuvre étrangère dans des limites compatibles, non seulement avec la situation de l'emploi dans la Communauté, mais également avec la nécessité de résoudre les problèmes d'intégration de la population étrangère résidente et de limiter le coût social de l'immigration, seront maintenue pour la

.../...

d'émigration à la mesure des espoirs de nos partenaires. Par ailleurs, là comme ailleurs, le plein effet de la libre circulation, ne pourra se faire sentir qu'à la fin de la période d'application des mesures de transition, au sujet de laquelle la Communauté a déjà pris une position de prudence. Tout cela nous conduit au-delà de la période sur laquelle il est possible d'établir des prévisions sérieuses en matière de migrations. Cela dit, les pays méditerranéens dont l'émigration vers la Communauté est traditionnellement importante, sont les pays du Maghreb, la Turquie et la Yougoslavie.⁽¹⁾

En outre, nos partenaires appréhendent également dans le secteur social que la Communauté, après son élargissement, ne durcisse encore ses positions actuelles en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants, position qui n'a pas permis à ce jour de donner à ce volet des accords sa pleine application.

9. L'examen de l'importance de cet ensemble de facteurs pour chacun des partenaires avait conduit la Commission dans son rapport de 1979, à la conclusion que les pays les plus exposés aux conséquences de l'élargissement seraient : Chypre, Malte, le Maroc, la Tunisie, Israël, et, dans une moindre mesure, la Turquie⁽²⁾. Les analyses effectuées depuis par la Commission la confirment dans cette appréciation.

Chypre est extrêmement dépendante du marché du Royaume Uni qui, en 1980, absorbait 90 % des exportations totales de légumes et 75 % de ses exportations de fruits⁽³⁾. Dans ces conditions et, malgré un gros effort de diversification vers les marchés du Moyen-Orient et des pays arabes, Chypre serait particulièrement affectée par une réduction sensible de ses possibilités d'exportation vers le marché de la Communauté, qui représente 60 % de ses exportations totales agricoles, soit 39 % de ses exportations totales.

.../...

(1) La Yougoslavie pratique une politique d'émigration surtout temporaire et, dans cette optique, met en oeuvre, depuis longtemps, en collaboration avec les pays d'émigration, une politique de réinsertion des travailleurs émigrés.

(2) voir note (1) en bas de la page 1.

(3) Les exportations agricoles de Chypre sont constituées essentiellement de pommes de terre nouvelles, d'agrumes et de produits du secteur viticole.

La situation de Malte est tout-à-fait particulière et sa fragilité à l'égard de la Communauté dépend presque exclusivement de l'énorme part que prennent les produits textiles dans ses exportations vers la Communauté (47 %).

En ce qui concerne le Maroc, compte tenu de la proportion élevée de son produit national brut que représentent ses exportations vers la Communauté, et malgré l'importance des phosphates dans ces exportations (environ 25 %), il reste très dépendant des fruits et légumes méditerranéens (plus de 50 % de ses exportations agricoles totales) et des exportations de textiles (15 %).

La Tunisie est également très largement dépendante d'un certain nombre de produits extrêmement sensibles et, en particulier l'huile d'olive, les agrumes et les textiles. Pour ce qui concerne l'huile d'olive, cette dépendance se manifeste non seulement à l'égard du commerce extérieur (elle représente à elle seule plus de 50 % des exportations agricoles et plus de 10 % des exportations totales du pays), mais également par le poids extrêmement important de ce produit dans l'emploi en Tunisie (l'huile d'olive constitue la ressource exclusive ou principale de revenus de 20 % environ de la population).

Les exportations d'Israël sont également assez largement concentrées sur les produits méditerranéens et, en particulier les agrumes, les jus de fruits et les fleurs coupées (qui ensemble représentent 16% des exportations totales et 50% des exportations agricoles). Cependant, la base de ses exportations est considérablement plus large que celle des autres partenaires ci-dessus, et il est par ailleurs certainement de tous les partenaires méditerranéens celui qui sera en mesure de profiter le plus largement de l'abaissement des tarifs portugais et espagnols et de l'élimination des autres obstacles à l'importation dans ces pays.

10. Les autres partenaires méditerranéens et, en particulier, les pays du Maschrak, sont beaucoup moins dépendants des exportations des produits sensibles qui viennent d'être rappelés, beaucoup moins dépendants également du marché de la Communauté et n'ont pratiquement pas, dans les pays membres, de population émigrée. En ce qui concerne l'Algérie, l'essentiel de ses exportations est constitué par les produits pétroliers et elle ne devrait pas, par conséquent, ressentir de grandes difficultés du fait de l'accroissement de la concurrence de l'Espagne et du Portugal, après leur adhésion.

Le cas de la Yougoslavie est également particulier, en raison de la structure de ses échanges agricoles avec la Communauté, moins orientés vers des productions typiquement méditerranéennes, et d'une plus grande diversification de ses exportations industrielles. Cela dit, il faut tenir compte de l'équilibre précaire dans lequel se trouve ce pays en raison de l'évolution comparée de sa balance commerciale vis-à-vis de la Communauté et des pays de l'Europe de l'est. Le maintien de cet équilibre doit être apprécié en fonction du rôle que joue la Yougoslavie dans les équilibres méditerranéens et dans la politique de non alignement et de développement, qui en font un partenaire particulièrement important dans la mise en oeuvre d'une politique méditerranéenne renouvelée.

Importance et homogénéité de l'aire méditerranéenne

11. La différence d'impact ne doit pas dissimuler que si la Communauté était amenée à prendre, à l'égard des exportations des pays les plus exposés, des mesures restrictives dictées par une sensibilité accrue de son propre marché, les conséquences négatives qui ne manqueraient pas d'en résulter affecteraient la stabilité de l'aire méditerranéenne dans son ensemble.

La Communauté doit donc veiller à ce que l'équilibre fragile qui caractérise actuellement ses relations avec les pays méditerranéens, ne soit pas définitivement compromis par l'amenuisement de son marché, car ces pays seraient alors contraints à une réorientation de leur commerce extérieur pour maintenir leur équilibre économique et la poursuite de leur développement, que leur taux d'expansion démographique rend indispensable. Il en résulterait inévitablement un resserrement de leurs liens politiques vis-à-vis de leurs nouveaux marchés avec des conséquences sérieuses à la fois au point de vue économique et au point de vue politique.

.../...

12. Au point de vue économique, l'importance de l'aire méditerranéenne pour la Communauté n'a fait que croître depuis 1972. Elle reste un lieu de passage important pour son approvisionnement en énergie et en matières premières. Elle est essentielle pour ses rapports avec le monde arabe. Les pays qui la composent représentent un partenaire commercial d'une extrême importance, puisqu'ils absorbent plus de 10 % de ses exportations totales. Ce marché déjà très important est, en outre, riche des potentialités que laisse entrevoir la nécessité pour ces pays de maintenir un rythme de développement soutenu en raison de leur expansion démographique, et, par conséquent d'augmenter leurs exportations pour financer l'accroissement de leurs importations de biens d'équipements et de biens alimentaires. Or, la Communauté représente pour eux et de très loin, leur principal marché d'exportation.

13. Ils pourraient, certes, s'orienter vers d'autres marchés. Ils ont commencé à le faire. A cet égard, certains pays du Moyen Orient et du Golfe pourraient constituer des marchés complémentaires pour certaines productions, cependant que de nouveaux marchés africains en émergence seraient éventuellement en mesure d'offrir des possibilités d'exportations non négligeables. Il ne peut toutefois s'agir que de marchés d'appoint, dont l'accès accru suppose une promotion commerciale plus active. De plus, les autres grands marchés potentiels ne sont pas normalement orientés vers les pays méditerranéens. Le seul marché qui soit capable de combler les lacunes de la Communauté, en tout cas dans l'immédiat, serait celui des pays de l'Europe de l'est. Les partenaires méditerranéens eux-mêmes craignent une telle évolution de leurs relations commerciales.

La Communauté des Douze reste donc le débouché indispensable aux exportations des pays méditerranéens, dont elle est par ailleurs le partenaire naturel du développement. Elle aura en conséquence un intérêt vital à éviter d'aggraver leurs difficultés économiques et sociales, qui pourraient favoriser la déstabilisation de la région. Elle doit donc se présenter aux pays en question comme le partenaire sur lequel ils peuvent compter, grâce à une politique commerciale et à une politique d'aide à leur développement fiable et prévisible à long terme. Cela suppose qu'elle se donne davantage que par le passé les moyens de tenir ses engagements, malgré les difficultés persistantes due

à la crise et au risque d'affaiblissement de sa cohésion interne, à la suite de l'élargissement.

14. Le bon fonctionnement du volet commercial des accords reste la condition du succès de la politique méditerranéenne de la Communauté. La diminution des échanges ne saurait être compensée par un développement des actions de coopération, même financière, qui ne peuvent qu'en être le complément.

Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas rechercher les moyens de limiter, dans toute la mesure du possible, les heurts provoqués par les importations dans les secteurs sensibles. Mais ce résultat ne peut être atteint par une diminution de nos échanges, donc de nos importations, mais par la recherche d'une meilleure complémentarité de ces échanges. Il faut d'ailleurs rappeler que le développement du volet commercial, s'il est porteur de menaces non négligeables pour certaines de ses régions, est globalement nettement à l'avantage de la Communauté. *(du Nord !)*

LES COMPOSANTES ESSENTIELLES D'UNE POLITIQUE MEDITERRANEENNE POUR LA COMMUNAUTÉ DES DOUZE

Le secteur agricole

15. Les "produits méditerranéens" (rappelés ci-dessus) disposent généralement d'un marché extérieur limité, qui ne peut se développer que lentement et difficilement d'où, dans l'état actuel des choses, la quasi-coïncidence des régions de production et des régions d'écoulement et de consommation. Cette situation conduit donc à la nécessité d'éviter, à l'échelle du bassin méditerranéen, la formation d'excédents structurels, qui seraient dans une large mesure voués à la destruction, puisque difficilement vendables sur le marché mondial, et peu utilisables pour combattre le fléau de la faim dans les régions du tiers monde où il sévit.

.../...

ir texte
ternatif
posé par
Dalsager
annexe.

Cette limitation des débouchés renforce l'importance du marché communautaire pour les pays méditerranéens. La Communauté doit donc, dans l'immédiat, dégager les moyens de consolider leurs courants d'exportation vers son marché, par l'application de régimes appropriés à l'importation qui permettent l'accès effectif des produits couverts par les accords. Afin d'éviter le développement de situations de nature à créer de graves perturbations sectorielles, la situation des principaux produits fera l'objet de concertations entre la Communauté et ses partenaires dans le cadre le plus approprié, en vue de dégager des objectifs de production permettant de maintenir un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande dans l'aire méditerranéenne.

Dans la même optique, la Communauté s'efforcera de construire sa politique d'orientation des productions dans des directions qui ne soient pas en contradiction avec les intérêts des partenaires méditerranéens. Elle devra par ailleurs s'attacher à promouvoir, autant que faire se pourra, toutes les possibilités de complémentarités entre son agriculture méditerranéenne et celle de ses partenaires, en termes notamment de calendrier de production ou de mise en commercialisation.

A cet égard, la Commission tient à attirer encore une fois l'attention du Conseil sur l'importance que revêtent les propositions qu'elle a soumises en 1981 en matière d'acquis communautaire et sur la nécessité, en prenant des décisions en la matière, de tenir compte de leur influence prévisible sur les relations avec les partenaires méditerranéens.

16. Enfin, et dans toute la mesure du possible, les accords devront orienter nos partenaires vers une moindre dépendance externe sur le plan alimentaire plutôt que vers l'augmentation de leurs exportations pour parvenir à atténuer leur déséquilibre commercial. Cela suppose de leur part de grands efforts pour développer leurs potentialités agricoles dans les secteurs déficitaires ainsi que des efforts de reconversion qu'ils ne pourront faire sans l'aide de la Communauté.

... /...

Une telle orientation va incontestablement dans le sens de l'intérêt de nos partenaires, dans la mesure où il en résultera pour eux une diminution de leur dépendance extérieure, notamment pour les productions indispensables à leur alimentation.

Il ne faut cependant pas se dissimuler les limites de la reconversion, dues aux conditions naturelles de sol et de climat, mais aussi limites "humaines", d'une part en raison du manque de formation et de connaissances, comme du poids des traditions, d'autre part et surtout, en raison des "retombées sociales" de telles reconversions. Le problème de l'emploi plus grave encore chez nos partenaires que dans la Communauté constitue un obstacle de taille à la reconversion (1).

Le secteur industriel

17. "L'augmentation harmonieuse des échanges", qui constitue l'objectif principal des accords, ne peut être obtenue que si des possibilités réelles de développement de leurs exportations sont offertes à nos partenaires dans les secteurs où ils sont capables de produire. Or, comme déjà indiqué, il s'agit essentiellement des secteurs actuellement sensibles de la Communauté, en particulier: textile, chaussure, agro-alimentaire ou susceptibles de le devenir davantage à terme comme la pétrochimie.

Les accords actuels prévoient (2) le libre accès en franchise des produits industriels des pays méditerranéens sur le marché de la Communauté. Il ne peut être question de revenir sur ces engagements, souscrits en 1972, qui constituaient un élément important d'une politique de développement des pays méditerranéens. Cela dit, la simple réaffirmation des principes ne sera pas de nature à apaiser les appréhensions de nos partenaires, d'autant plus que, d'une part la situation économique générale n'est plus celle qui prévalait en 1972 et a peu de chances d'être rétablie sur les bases d'alors, et d'autre part, qu'ils craignent que la Communauté élargie ne soit, plus encore que

.../...

(1) A titre d'exemple : 1 ha de légumes de plein air équivaut, en termes de revenus et d'emplois, à environ 15 ha de céréales.

(2) Avec quelques exceptions pour certains produits agro-alimentaires ou pétroliers raffinés (et sous réserve du régime des plafonds prévus pour la Yougoslavie).

l'actuelle, portée à des mesures de restrictions de la nature de celles qui ont été appliquées dans le textile, qu'ils ont vivement ressenties et qu'ils estiment contraires aux accords.

La réaffirmation du principe de libre accès doit donc s'accompagner de la mise en oeuvre de mécanismes de consultations mutuelles qui fonctionnent mieux que n'ont fonctionné ceux des accords actuels, de manière à arriver, chaque fois que nécessaire, à une véritable concertation. Ces mécanismes doivent permettre, à travers des échanges d'informations sur l'évolution du marché dans les secteurs dont la sensibilité se manifeste, de prévenir les situations de crise, de mieux ajuster les mesures à prendre en cas de menaces de perturbations de part et d'autre. Il faut en effet donner à nos partenaires la confiance nécessaire dans le fonctionnement de leur accord, pour leur permettre d'élaborer leurs plans de développement, et donc leurs plans d'investissement, en y intégrant les possibilités qu'il offre. S'il n'est pas réaliste, en effet, de revenir dans l'immédiat, sur la situation actuelle dans le secteur textile, il faut à tout prix éviter le renouvellement du recours, pour d'autres secteurs, au type de mesures qui ont dû être prises dans celui-ci.

Le volet de la coopération

18. L'objectif fondamental de la politique méditerranéenne doit être la participation de la Communauté au développement de ses partenaires, dans le respect de leurs orientations politiques interne et externe propres. La Communauté, "puissance civile" a, à cet égard, une position privilégiée qu'il lui incombe de mettre à profit.

.../...

Dès lors, il conviendra de rechercher avec nos partenaires la mesure dans laquelle elle pourrait participer à la réalisation de leurs objectifs de développement et soutenir une orientation de ces objectifs, en cherchant à dégager le maximum de complémentarités possible en vue du développement harmonieux des échanges non seulement entre elle-même et ses partenaires, mais également entre ces derniers.

Qu'il s'agisse de la concertation sur l'évolution de la production des produits agricoles méditerranéens de l'ensemble de la région, ou sur les stratégies industrielles à suivre en fonction de nos besoins de restructuration et d'expansion ainsi que des besoins de développement de nos partenaires, il convient d'éviter que, faute de la nécessaire cohérence dont elles devront être empreintes, les actions de la Communauté dans ses propres régions méditerranéennes, dans les pays candidats et à l'égard des partenaires méditerranéens n'aboutissent à des "télescopages" qui avivent les conflits d'intérêt au lieu de les réduire.

Ces objectifs supposent donc que la coopération reçoive une vigoureuse impulsion, tout en s'inscrivant dans le cadre d'une action cohérente menée par la Communauté sur tout le pourtour méditerranéen. Le récent accord avec la Yougoslavie ouvre à cet égard une voie qu'il convient d'explorer davantage qu'elle ne l'a été jusqu'à présent dans nos rapports avec ce pays.

Mais il faut être conscient que sans les moyens, notamment financiers, indispensables, cette coopération en laquelle nos partenaires placent tellement d'espairs, pourrait les conduire à une complète désillusion. Le risque majeur qu'il conviendra d'éviter serait de céder à la tentation de "distribuer quelques cadeaux" permettant d'aboutir à des compromis peu satisfaisants, que nos partenaires seraient contraints d'accepter en raison de leurs

.../...

difficultés immédiates. Cela permettrait peut-être de "gagner du temps", au plus quelques années, mais ne manquerait pas de déboucher rapidement sur une période de déception dont il deviendrait impossible de prévoir et de limiter les retombées politiques négatives. La Communauté devra donc notamment accroître son effort financier et, notamment assortir les accords de protocoles financiers, à la fois plus substantiels en volume et plus libéraux dans leur conception, de façon à réserver des sommes suffisantes, sous forme de prêts spéciaux, mais aussi d'aides non remboursables, pour une application très "volontariste" des dispositions relatives à la coopération.

Cela étant, le développement de ces pays entraînera pour eux la nécessité non seulement d'une exploitation maximale de leurs potentialités, notamment pour la production et la transformation de leurs matières premières, mais aussi une certaine réorientation de leurs productions ou de leurs prévisions en fonction de l'évolution de leurs possibilités d'échanges avec la Communauté.

Dans ces conditions, un apport substantiel de celle-ci à leur développement exigera la mobilisation de moyens qui dépasseront largement les possibilités des protocoles financiers même améliorés. Il conviendrait donc de rechercher tous les moyens que la Communauté pourrait mettre en oeuvre pour accroître les flux financiers vers ses partenaires méditerranéens, soit par l'intermédiaire de ses propres instruments, soit en s'attachant à promouvoir la mobilisation de fonds sur le marché international des capitaux.

19. La coopération devra également recevoir une impulsion dans le secteur social. L'amenuisement, voire la quasi disparition, des possibilités d'émigration vers la Communauté, les problèmes de l'intégration de la main-d'oeuvre immigrée dans la société du pays d'accueil, surtout dans les régions où elle se trouve très concentrée, sont de nature à provoquer des réactions sociales graves et lourdes de conséquences politiques. La Communauté, dont la prospérité doit beaucoup à cette main-d'oeuvre, ne peut aujourd'hui se désintéresser de son sort et devrait renforcer ses efforts pour lui accorder une véritable égalité de traitement dans ses conditions de vie et de travail. Les pays d'origine

de ces travailleurs, malgré un marché de l'emploi saturé, et menacé par le taux d'expansion démographique, souffrent par ailleurs d'un manque de main d'oeuvre qualifiée qui constitue souvent un goulot d'étranglement important pour leur développement. Il y a là matière à une coopération qui devra être approfondie. Les Etats membres ont, pour la plupart, commencé à mettre en oeuvre bilatéralement des mesures visant à des actions de formation sur place, voire dans le pays d'accueil, de travailleurs dont le développement de leur pays d'origine a besoin. La Communauté devrait stimuler et aider au développement de ce type de coopération par des aides appropriées à de tels programmes, ainsi que continuer et renforcer ses actions afin de promouvoir l'intégration des travailleurs immigrants et de leurs familles dans la société du pays d'accueil.

Par ailleurs, l'impasse dans laquelle se trouve la mise en oeuvre des dispositions, prévues déjà par les accords, en matière de sécurité sociale devrait être surmontée dans des conditions acceptables pour nos partenaires et correspondant aux engagements pris.

CONCLUSIONS

20. Il s'agit donc de construire pour la Communauté élargie une politique globale qui embrasse l'ensemble de la Méditerranée et dans laquelle tout se tient. Il ne peut y avoir de véritable politique méditerranéenne si le marché communautaire se ferme aux pays méditerranéens. Ce marché ne peut s'ouvrir, malgré le bénéfice considérable qu'en tire la Communauté dans son ensemble, si les régions les moins développées de celle-ci doivent en faire presque exclusivement les frais. Car l'avantage global que la Communauté retire de ses relations économiques avec les pays méditerranéens ne doit pas masquer les disparités régionales dont il procède et que la politique méditerranéenne ne manquerait pas, sans actions de compensation, d'aggraver. Sans de telles actions en faveur des régions les plus exposées, et en particulier (mais pas exclusivement) les régions méditerranéennes, le développement de la politique méditerranéenne irait inmanquablement à l'encontre de la politique interne de convergence que l'on cherche par ailleurs à promouvoir à travers l'intensification de la solidarité communautaire.

La politique méditerranéenne externe suppose par conséquent une vigoureuse action interne de développement, par le biais notamment d'une politique régionale plus ambitieuse et mieux dotée, d'une politique sociale plus dynamique et mieux adaptée aux particularités régionales, d'une réorientation de la politique agricole commune.

Les régions méditerranéennes de la Communauté sont, globalement, plus exposées que les autres aux conséquences de l'élargissement vers le sud et de la politique méditerranéenne externe de la Communauté. Leur situation appelle, par conséquent, des mesures spécifiques, notamment dans les différents domaines ci-dessus. Elles devront être prises dans le cadre des "programmes communautaires", préconisés par la Commission dans son Rapport sur le Mandat du 30 mai (1).

Il va sans dire que les autres "retombées", plus sectorielles, de la politique méditerranéenne, comme par exemple, son impact sur le secteur textile, devront faire l'objet de mesures ad hoc pour en corriger les effets pour toutes les régions de la Communauté qui seront concernées.

21. Au plan externe, l'objectif d'une coopération à la mesure des intérêts qui nous lient aux pays de la Méditerranée serait certainement mieux servi par une convention globale de région à région - sur le modèle de celui de Lomé - entre la Communauté et l'ensemble de ses partenaires méditerranéens. Ce contrat collectif qui ne devrait pas se substituer aux accords individuels entre la Communauté et chacun des pays méditerranéens mais les compléter, équilibrerait la relation et la rendrait donc moins vulnérable aux difficultés sectorielles ou conjoncturelles. Certes, un tel projet ne paraît pas réalisable dans l'immédiat. Encore convient-il d'en garder ouverte la perspective.

En outre il conviendrait d'établir le maximum de liens institutionnels et opérationnels entre nos accords actuels, et les formes de coopération de toute nature que nous entretenons ou que nous serions conduits à établir avec le reste du monde arabe (cofinancement, financements conjoints, protection mutuelle des investissements, transferts de technologie etc.)

(1) cf. paragraphes 27 à 30 dudit rapport

Au plan purement méditerranéen, il conviendrait également, dans la mise en oeuvre des accords actuels, de développer une coordination des actions de coopération et de développement. Une telle approche pourrait s'institutionnaliser dans des réunions conjointes de représentants des différents Conseils ou Comités de coopération ou des Commissions parlementaires mixtes.

Par ailleurs, la Constitution d'une sorte de "Forum de la Méditerranée", du type du "Conseil de l'Europe" constituant un lieu de rencontres et de dialogue, et permettant les contacts nécessaires entre parties de ce vaste ensemble homogène, à l'intérieur duquel le dialogue est trop souvent interrompu, serait de nature à renforcer les chances de stabilité et le développement de la zone toute entière. La Communauté devrait prêter son concours à toutes les initiatives qui sont ou seront prises dans cette direction.

22. Reste, au plan extérieur, un point important : celui de la place de la politique méditerranéenne de la Communauté dans les relations avec les pays tiers et en particulier les Etats-Unis d'Amérique. Le contentieux auquel a donné lieu la politique méditerranéenne avec ce pays a connu différents rebondissements qui, depuis 1973 et jusqu'à présent, se sont toujours réglés dans le cadre de "l'understanding Casey-Soames". La nouvelle attitude prise par les Etats-Unis dans le cadre du GATT semble montrer que le contentieux pourrait s'aggraver. Cette difficulté ne doit pas être sous-estimée. Cependant, le contraste entre l'éventuel préjudice commercial que subiraient les Etats-Unis du fait de l'application des accords méditerranéens de la Communauté (qui reste d'ailleurs à prouver) et les conséquences politiques graves pour tout l'Occident d'un échec de la politique méditerranéenne, devrait permettre de surmonter les objections américaines, et d'éviter que ce différend ne fasse obstacle à la mise en oeuvre des options ci-dessus exposées.

L'urgence d'une décision

23. La Communauté doit, en tout état de cause, rapidement se prononcer sur ces options, qui sont parties intégrantes de la réflexion d'ensemble à laquelle elle est contrainte de se livrer au moment où elle doit impérativement accélérer le processus d'adhésion du Portugal et de l'Espagne, qui en constitue une dimension immédiate et déterminante, compte tenu de l'objectif de 1984 que la Commission estime encore réalisable et politiquement important pour

24. Une procédure doit donc être envisagée qui, sans mettre en cause l'autonomie de décision de la Communauté et sans interférer dans le processus normal des négociations d'adhésion, donne les apaisements nécessaires aux pays méditerranéens. Celle qui a été suivie en 1972 et en 1979 étant pour eux, inacceptable, les "négociations parallèles", que certains d'entre eux souhaitaient, étant tout aussi inacceptables pour la Communauté et les candidats, il convient de formuler une procédure intermédiaire répondant à l'essentiel des préoccupations en présence.

A cette fin, il importe, tout d'abord, que la Communauté dégage rapidement sa position sur les grandes orientations et les grands axes de la politique méditerranéenne qu'elle estime devoir promouvoir pour le futur.

Ces orientations devront ensuite être présentées aux candidats, car leur engagement est essentiel pour nos partenaires qui, s'ils ne doutent pas de la volonté de la Communauté de prendre en considération leurs préoccupations, craignent que les candidats, au moment où ils auront déjà à supporter le choc de leur adhésion, ne s'opposent à la mise en oeuvre d'une telle politique, sur laquelle ils n'auraient pas été amenés à se prononcer. Il faut admettre que l'attitude de la Communauté, qui n'a pas, jusqu'à présent, ouvert de réelles perspectives à la conclusion des négociations d'adhésion rend difficile pour les candidats l'adoption d'une attitude d'ouverture sur une problématique directement liée à des aspects importants pour eux de ces négociations.

Enfin, une fois ces grandes orientations définies à Douze, la Commission entend effectuer, au cours de l'automne, sur base desdites orientations, des conversations exploratoires avec les partenaires méditerranéens, de façon que le Conseil puisse, pour la fin de l'année, et compte tenu du calendrier de l'élargissement, avoir une pleine connaissance des données du problème et en particulier de l'approche concrète des partenaires méditerranéens.

Une telle procédure permettrait, selon la Commission, de concilier les différents impératifs en présence et d'aborder ensuite la formulation des mandats de négociation proprement dits dans les meilleures conditions, et surtout de conduire lesdites négociations, au cours de la période intérimaire (1983), dans une atmosphère éclaircie de confiance mutuelle, pour doter la Communauté élargie d'une politique méditerranéenne à la mesure des objectifs politiques, économiques et sociaux que lui impose son rôle accru dans cette région importante, en pleine effervescence et aux équilibres précaires lourds d'incertitudes.

Il serait en tout cas inconcevable que la Communauté renonce, en raison de difficultés immédiates à l'intérieur et à l'extérieur, à mettre en oeuvre une telle politique, d'autant plus bénéfique à terme que sa propre "sortie de crise" dépendra largement de sa capacité de participer au développement des pays les moins développés, et que l'aire méditerranéenne constitue un ensemble important à l'égard duquel elle se trouve, par l'histoire et la géographie, dans une situation irremplaçable, et investie de responsabilités auxquelles elle ne peut se soustraire.

★

★ ★

Par la présente Communication, la Commission a entendu esquisser un cadre et dégager des orientations pour la politique méditerranéenne de la Communauté, au moment où celle-ci se prépare à acquérir une dimension méditerranéenne plus accentuée. Cette Communication devra évidemment être complétée par un ensemble de propositions visant à la mise en oeuvre des principes qui seront retenus. La Commission estime toutefois indispensable de recueillir l'accord du Conseil et l'assentiment des pays candidats sur les orientations qu'il conviendra de prendre, compte tenu de l'expérience acquise et, surtout, des conditions dans lesquelles devra être mise en oeuvre la politique méditerranéenne dans les années à venir. Ce n'est qu'après avoir pu recueillir les réactions des pays partenaires sur les orientations qui seront retenues par le Conseil, qu'elle sera en mesure d'approfondir l'analyse des problèmes concernant chaque secteur et chaque pays ou groupe de pays, pour présenter au Conseil les propositions concrètes de solutions les plus adaptées à chaque situation particulière dans le cadre de la politique globale à mettre en oeuvre.

Texte alternatif proposé par M. Dalsager
à la page 11 - 1er alinéa

" Cette limitation des débouchés renforce l'importance du marché communautaire pour les pays méditerranéens. (La Communauté doit donc dégager les moyens de consolider les courants d'exportation de ces pays vers son marché par l'application de régimes appropriés à l'importation qui permettent, dans le respect des mécanismes de la PAC, l'accès des produits couverts par les accords. Ces régimes seraient consentis dans le cadre de "plafonds préférentiels", d'un niveau correspondant aux exportations traditionnelles. Afin d'éviter le développement de situations de nature à créer de graves perturbations sectorielles, la situation des principaux produits fera l'objet de concertations entre la Communauté et ses partenaires dans le cadre le plus approprié, en vue de rechercher les moyens de maintenir un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande dans l'aire méditerranéenne."