

## Edification d'un système de relations entre la Méditerranée et l'Europe

Braltar J.

Commerce et Méditerranée

Paris : CIHEAM  
Options Méditerranéennes; n. 15

1972  
pages 47-50

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI011357>

To cite this article / Pour citer cet article

Braltar J. **Edification d'un système de relations entre la Méditerranée et l'Europe.** *Commerce et Méditerranée.* Paris : CIHEAM, 1972. p. 47-50 (Options Méditerranéennes; n. 15)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

J. BRALTAR

# Édification d'un système de relations entre la Méditerranée et l'Europe

## LE TEMPS DES ÉCHÉANCES

Croissance économique et croissance politique de l'Europe.

La construction européenne se révèle à l'usage être la première expérience de matérialisme historique : les nécessités de l'économie imposent des décisions correspondantes, et l'intendance dicte en définitive son choix aux Etats-Majors. Il est de ce point de vue caractéristique que ce soit en définitive un organe composé de techniciens, la Commission, qui incite le Conseil des Communautés à prendre les décisions politiques impliquées par la construction européenne.

Il est clair que, dans ce contexte, les réactions de la Communauté économique européenne à l'égard des pays méditerranéens ne pouvaient être que contingentes. On a, en fait, réglé au jour le jour certains des problèmes posés aux pays méditerranéens par l'établissement du marché commun européen. Là encore l'économique a précédé le politique.

On pouvait d'ailleurs penser que seule une Communauté ayant acquis une maturité politique suffisante, par exemple celle nécessaire et correspondant à l'établissement d'une union économique et monétaire, serait en mesure d'assumer ses responsabilités qui lui incombent dans la Méditerranée.

### Élargissement et renforcement des Communautés.

Il est bien évident que l'élargissement des Communautés, d'une part rend plus nécessaire encore leur renforcement (risque de dilution), et d'autre part ne le facilite pas en raison du fait que, plus on est nombreux, moins il est facile de se mettre d'accord.

La « digestion » de trois nouveaux Etats membres ne sera pas une mince affaire et l'on peut regretter que certains des Etats aient cru bon de choisir cette période pour inciter le Conseil à repenser, dans le cadre d'une approche globale, toute sa politique méditerranéenne.

### Abandon de l'approche pragmatique.

Il est normal qu'une instance nouvelle, en fait sinon en droit, en l'occurrence la Communauté élargie, fasse l'inventaire

de son héritage avant de continuer l'œuvre entreprise. Le souhait de passer du stade des nécessités méditerranéennes à celui d'une conception méditerranéenne est donc bien normal, et doit être considéré comme opportun dans la mesure où la rationalité recherchée se concrétisera par une efficacité meilleure.

Puisqu'il ne peut s'agir d'une remise en cause, étant donné que les Traités d'adhésion aussi bien que les accords intervenus lors du récent « Sommet » entérinent la reprise et la poursuite des actions déjà entreprises en Méditerranée, le seul risque encouru par une approche politique trop ambitieuse serait, après des échanges de vue cosmiques à l'échelon ministériel, d'en revenir à un empirisme un peu mieux éclairé par les feux convergents ou divergents qui auront jailli des discussions.

### Contraintes du calendrier.

A l'origine de cette volonté « panoramique » il y avait pourtant, il ne faut pas le cacher, la découverte d'un heureux prétexte à ne pas s'engager tout de suite, et de façon malencontreuse, en périodes préélectorales, car l'on vote beaucoup en Europe en ce moment. Or, repousser à plus tard des difficultés pour des motifs honorables constitue en soi une opération aisée sinon fructueuse.

Cela explique pourquoi les raisonnables ajustements proposés il y a plus d'un an par la Commission, agrémentés de quelques concessions complémentaires au titre des préférences généralisées, n'ont pas été acceptés, sous le beau prétexte de préférer une solution plus ambitieuse.

Or, le temps de reculer n'est plus et il convient maintenant de se décider à sauter. En effet, deux dates prennent une importance considérable :

Au 1<sup>er</sup> janvier 1973, la Communauté sera élargie : toutes les dispositions commerciales des accords seraient donc directement applicables aux Etats adhérents ; les résultats en seraient paradoxaux, car de ce fait le 1<sup>er</sup> janvier ces Etats seraient tenus d'accorder aux pays méditerranéens plus qu'ils n'ont concédé à la Communauté originaire. Une telle situation engendrerait inévitablement un imbroglio juridique et alimenterait un contentieux volumineux.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1974 s'opèrent les premiers rapprochements des tarifs des Etats adhérents vers le tarif douanier com-

mun : c'est donc avant cette date qu'il conviendrait de régler le sort des produits risquant de souffrir de perturbations dans leurs courants d'échange du fait de la modification de leur régime commercial à l'importation et des conséquences pouvant en résulter du point de vue de la concurrence.

Pour faire face à ces deux échéances, qui, l'une, réclame la simple mise en place d'un dispositif juridique approprié, et l'autre, des solutions de fond, il n'y a donc plus une minute à perdre. Le moment des décisions est irrévocablement arrivé.

## LES ORIENTATIONS D'UNE APPROCHE GLOBALE

### Renégociation anticipée.

A l'exception des accords avec la Grèce et la Turquie, qui ont un caractère de permanence et devraient en principe conduire, à une époque indéterminée, à l'adhésion, les autres accords avec les pays méditerranéens, bien qu'ils s'assignent des objectifs à long terme, ne comportent de dispositions précises que pour une durée limitée, cinq ans en principe, au-delà de laquelle, au vu de l'expérience acquise, de nouveaux accords doivent être conclus. Les premières étapes, selon les cas, arriveront à échéance entre septembre 1974 et janvier 1977.

L'idée initiale avait été de les compléter par un protocole additionnel, ayant la même durée que chaque accord relatif aux mesures transitoires nécessitées par l'élargissement de la Communauté qu'il compléterait et ajusterait, et de procéder plus tard, au fur et à mesure, aux négociations des deuxième étapes : la Communauté élargie s'y serait employée, cas par cas.

L'option en faveur d'une approche globale conduit par contre à renégocier tous les accords (sauf Grèce et Turquie) le plus rapidement possible, et, en tout cas, avant la fin de l'année 1974. Dans cette conception, les ajustements techniques relatifs à l'élargissement ne concerneraient plus que l'année 1973.

### Libre circulation des marchandises.

L'objectif des accords, selon les orientations déjà retenues par la Communauté, consiste en l'établissement de la libre circulation des marchandises par le moyen de zone de libre-échange, ou d'unions douanières, suivant les deux systèmes de dérogation à la règle de la nation la plus favorisée acceptés par le G.A.T.T. En fait, seuls parmi les accords conclus ou en voie de conclusion autres que la Turquie et la Grèce (pour lesquelles des unions douanières sont prévues), Chypre et Malte pourraient entrer dans un système d'union douanière, les autres pays entrant dans des zones de libre-échange.

Ces distinctions sont très largement byzantines, mais non irréelles : il est

clair en effet qu'une union douanière réclame des coordinations, des harmonisations et des décisions communes dans de bien plus nombreux domaines que les zones de libre-échange envisagées. En outre il ne peut s'agir, par définition, que d'une seule union douanière, avec un seul tarif commun à l'intérieur duquel les marchandises sont mises en libre-pratique.

Par contre, les zones de libre-échange constituent autant de zones préférentielles distinctes, et comme autant de rayons individuels par rapport au noyau central représenté par la Communauté. Les marchandises y circulent, dans les deux sens, sous la condition que leur soient attribués des certificats d'origine attestant que les conditions auxquelles la préférence est soumise ont été respectées : ainsi chaque zone de libre-échange demeure-t-elle distincte par rapport aux autres. Il s'agit en fait d'une multi-bilatéralité.

Ces deux conceptions ont des implications et des motivations politiques : l'union douanière peut être considérée comme un moyen progressif, quoique éventuel, d'accéder à l'adhésion, et ne saurait donc être acceptée qu'avec une extrême vigilance.

Quant aux zones de libre-échange, même d'un contenu économique identique, on peut les conclure soit dans le cadre d'une association propice à d'autres actions de coopération, soit dans celui d'un accord commercial, de caractère bien moins engageant.

La libre circulation des marchandises peut donc être atteinte par des moyens assez divers tant au point de vue économique que politique et juridique.

### Concessions agricoles.

#### Couverture substantielle

Il existe certainement au sein de la Communauté une unanimité de principe sur l'inclusion, dans les accords méditerranéens, d'un volet agricole. Cette unanimité de principe recouvre cependant de nombreuses divergences.

Il ne faut pas s'en étonner. Les pays méridionaux de la Communauté, oubliant d'ailleurs qu'ils sont les principaux bénéficiaires du développement des échanges méditerranéens, pensent surtout aux sacrifices qu'ils devront consentir s'ils ouvrent les frontières de la Communauté à leurs concurrents. Ils ignorent aussi que pour de nombreux produits (et notamment tomates et oignons) les productions les plus intéressées proviennent des cultures sous serre du nord de l'Europe.

De leur côté les pays du nord de la Communauté sont en général plus soucieux des intérêts de leurs consommateurs que de ceux d'une agriculture qui n'est pas la leur et sont soucieux surtout de ne pas avoir à supporter, sur le plan financier, les conséquences de la politique méditerranéenne, qu'il s'agisse des aides à l'agriculture de la Communauté ou des aides aux pays méditerranéens.

Quoi qu'il en soit, chacun est à la fois conscient de la nécessité pour la Communauté d'accorder des concessions agri-

coles tenant compte de l'importance du secteur concerné dans l'économie de leurs partenaires méditerranéens, et de l'importance des difficultés soulevées par une option qui leur paraît irrévocable.

Les limites de l'effort à accomplir demeurent encore à préciser. Pour sa part, la Commission a estimé que 80 % au moins des importations agricoles en provenance de chaque pays concerné devront être couverts par des concessions allant de réductions de 40 % à l'exemption totale, dans des conditions de calendriers, de plafond et de prix compatibles avec l'équilibre des marchés de la Communauté.

#### Progressivité des concessions

Jusqu'à présent, la conception « commerciale » des accords méditerranéens conduisait à une application instantanée des décisions de la Communauté dans le secteur agricole. Une concession paraissait acceptable ou non : si oui, l'on ne faisait aucune difficulté à l'octroyer dès le début des accords ; si non, c'était le refus pur et simple, définitif pour toute la durée des accords (d'en principe 5 ans), aucune modification évolutive n'étant prévue durant l'application de ces premières étapes.

On devrait désormais s'orienter vers une conception à la fois plus ambitieuse et plus prudente. En effet, l'inclusion d'un volet agricole substantiel, l'organisation d'une certaine division du travail, fondée sur la complémentarité des économies, une meilleure utilisation des avantages naturels, et l'amélioration des structures de production et de distribution, représentent autant d'objectifs dont on sait à l'avance qu'ils seront difficiles à atteindre.

C'est pourquoi les nouveaux accords devront comporter des éléments de dynamisme et de progressivité qui se traduiront par des calendriers d'octroi graduel des concessions prévues et, en outre, par la possibilité d'améliorer ultérieurement les offres compte tenu de la situation des marchés, de l'efficacité de leurs organisations, et de l'amélioration des structures dans la Communauté.

#### Rendez-vous agricoles

La sensibilité économique et politique du secteur agricole aussi bien que son importance ont donc pour conséquence l'obligation de chercher à concilier deux sortes d'intérêts également légitimes : ceux des pays méditerranéens extérieurs à la Communauté, et ceux des pays méditerranéens appartenant à la Communauté, compte tenu de la préférence et de la protection qui leur sont dues. Il est bien évident qu'en la matière des solutions immédiatement définissables, même si elles sont progressives dans leur application, ne sont pas aisées à déterminer. On devra donc procéder à un examen périodique de la situation et prévoir en conséquence des procédures en vue de permettre des décisions ultérieures.

#### Amélioration des structures agricoles

Il ne suffira pas que les pays fournisseurs de la Communauté souscrivent

des engagements relatifs à leur politique commerciale (quantité, qualité, prix) pour obtenir des concessions pour l'importation dans la Communauté de produits sensibles. En effet, pour que ces concessions aient une signification économique réelle, elles doivent nécessairement porter sur des volumes appréciables et comporter des réductions tarifaires importantes ; elles constituent donc un danger non négligeable du point de vue de la concurrence.

Or, il est bien évident que les intérêts des producteurs de la Communauté ne seront préservés, dans de telles conditions d'ouverture à des importations contrôlées mais substantielles, que si les organisations de marché des produits concernés deviennent efficaces et si les structures de production et de commercialisation se réorganisent.

En conclusion, il n'est pas exagéré d'affirmer que les progrès dans les échanges de produits méditerranéens en provenance des zones les plus sous-développées de la région sont directement liés aux progrès des structures agricoles dans les pays importateurs du nord de la Méditerranée.

#### Réciprocité et complémentarité

On a trop tendance à considérer que le commerce des produits agricoles entre les deux rives de la Méditerranée s'opère exclusivement dans le sens Sud-Nord. C'est bien évidemment une erreur. Une réelle complémentarité existe. Elle ne vise pas seulement le déficit des pays méditerranéens en produits comme le sucre, certaines céréales, des viandes et des produits laitiers. Même dans le secteur des fruits et légumes, il y a des spécialisations et des complémentarités, par types de production, et pour les mêmes types de production, par calendrier.

A titre d'exemple, on peut citer le cas des échanges de pommes de terre : celles de primeur sont vendues dans le sens Sud-Nord et les autres dans le sens inverse.

Une concertation est nécessaire pour harmoniser cette complémentarité, dans le cadre d'engagements bilatéraux ou multilatéraux.

#### Coopération.

Le commerce n'est pas un but en soi : il résulte d'une situation d'interdépendance économique d'abord subie, puis concertée, dans la poursuite d'objectifs de stabilité et de développement. L'objet d'une politique méditerranéenne n'est donc pas la circulation des marchandises, mais le destin des producteurs transformateurs et distributeurs de marchandises : l'homme seul est, en définitive, en cause.

C'est donc de promotion humaine qu'il s'agit, au plan psychologique comme au plan matériel. Elle implique une coopération dans tous les domaines du développement.

#### Révolution psychologique

Le plus important, sans doute, serait de pouvoir imprégner une conscience collective de non-développé d'une motiva-

tion d'espoir, bref, de rendre évidentes pour les habitants du Sud de la Méditerranée les chances de développement qui sont les leurs.

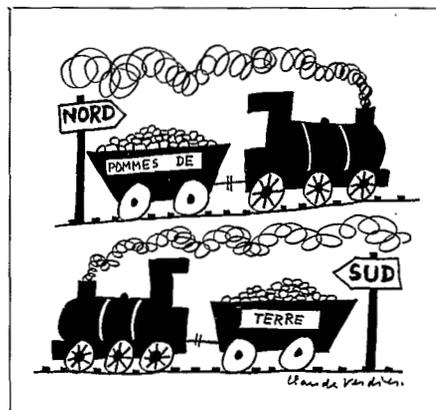
La révolution économique ne peut être séparée de la révolution des esprits, son succès demeure conditionné, quels que soient les moyens techniques employés à une reconnaissance par les intéressés eux-mêmes du lien étroit existant entre les structures sociales (à commencer par les structures démographiques) et les structures économiques.

Les investissements ne féconderont l'économie que si un souffle de progrès vient persuader les populations de la Méditerranée qu'une nouvelle ère de civilisation ou de prospérité débute dès à présent, et qu'ils doivent commencer à modifier leurs modes de vie, leur administration et leur politique en conséquence.

#### Actions de coopération

Le répertoire des actions d'aide au développement est bien connu et il serait fastidieux de l'énumérer de nouveau ici.

Il conviendrait cependant de souligner que, pour la plupart des pays méditerranéens, il existe déjà une infrastructure matérielle très importante et très



valable, et une disponibilité en ressources humaines et financières considérables. Il s'agira donc plus de promouvoir le développement que d'y contribuer directement. Il sera donc plus efficace d'essayer de mobiliser les forces de progrès existantes que d'en apporter de nouvelles de l'extérieur.

Cette affirmation comporte des nuances, et il est bien évident que les formes de coopération de la Communauté devront être très diversifiées, les exemples extrêmes de partenaires comme l'Espagne d'une part, et la Jordanie, d'autre part, étant significatifs à cet égard.

#### Application géographique.

Il est clair que la politique concernant la Méditerranée intéresse un ensemble géographique possédant un certain nombre de caractéristiques communes : de ce point de vue, les pays riverains de la Méditerranée présentent entre eux trop de similitudes pour que certains puissent être considérés comme étrangers à cet ensemble. En outre, il paraîtrait difficile d'en exclure des pays non riverains mais voisins présentant avec les pays riverains des caractères de similitude.

## LES DIFFICULTÉS D'UNE ACTION CRÉATRICE

### Obstacles extérieurs.

#### Hostilité des U.S.A.

Si les premières réactions de la Communauté à l'égard des demandes des pays méditerranéens relèvent de l'acquiescement passif, celles des U.S.A. traduisent une hostilité instinctive. Les unes comme les autres ne furent jusqu'à présent ni cohérentes ni raisonnées.

Parmi les « allergies » peu sérieuses des U.S.A., l'on trouve la crainte de se voir évincés des marchés préférentiels ainsi créés, ceux de la Communauté comme ceux des pays méditerranéens. Cette crainte est absurde et sans fondement, absurde car elle ne correspond pas aux volontés des participants à la coopération méditerranéenne, et sans fondement car la capacité d'importer est directement liée à la croissance économique. En conséquence, les U.S.A. et le Japon seront parmi les premiers à bénéficier de l'essor méditerranéen.

En définitive, les craintes américaines les plus sérieuses se fondent sur le fait qu'en créant une zone de solidarité méditerranéenne, l'Europe y diminue l'influence des Américains. Cette solidarité viserait, à terme, nécessairement, le secteur pétrolier, où la complémentarité méditerranéenne est prépondérante. Or, le pétrole constitue un secteur vital de la stratégie américaine.

On doit, à ce sujet, constater que les intérêts de l'Europe et des U.S.A. cessent d'être antagonistes et peuvent même devenir convergents à partir du moment où ils prennent conscience du fait méditerranéen et décident, en ce qui concerne les U.S.A., de bien vouloir respecter les choix des partenaires méditerranéens.

Il s'agit du passage, pour les U.S.A., de la souveraineté absolue de fait à une conception plus démocratique de la politique internationale.

#### Paradoxe du G.A.T.T.

Depuis que la Communauté s'est élargie, le nombre de ses alliés s'est accru, et elle est devenue majoritaire au sein du G.A.T.T. Comme il s'agit d'une organisation très peu cartésienne, aux règles indicatives dont l'application dépend d'une interprétation de style ambulant, les U.S.A., n'en étant plus maîtres, souhaiteraient y introduire une rationalité plus contraignante.

Dans les circonstances présentes, leurs attaques contre la politique méditerranéenne sont inconsistantes. D'une part, ils demandent à la Communauté d'appliquer strictement l'article XXIV du G.A.T.T., qui impose la réciprocité dans l'établissement des zones de libre échange, d'autre part ils reprochent à la Communauté de demander des préférences inverses.

Dans la mesure où la Communauté voudrait aller à la rencontre de leurs préoccupations, il faudrait encore savoir à laquelle des deux demandes contradictoires présentées par les U.S.A. il conviendrait de donner une réponse positive.

### Préférence inverse

Le thème de discussion sur les préférences inverses est devenu la « tarte à la crème » des conférences internationales.

Or, ces préférences inverses sont sans importance pour les motifs que l'on invoque généralement et très importants pour ceux qu'on ne cite jamais.

En effet, les préférences sont pratiquement d'un effet négligeable sur les courants d'échange, car elles ne sont jamais d'un taux suffisant pour les conditionner. En fait, la propension à importer des pays en voie de développement est considérable, l'élasticité-demande étant très supérieure à l'unité, et, de ce fait, le volume général des échanges dépend directement de la croissance des revenus. L'intérêt des pays tiers dépend donc de l'efficacité de la politique préférentielle de la Communauté, tandis que l'intérêt de la Communauté pour un marché préférentiel en stagnation serait nul.

La condamnation de la préférence résiderait donc dans la démonstration que les préférences empêchent le progrès.

Or, c'est tout le contraire que l'on peut constater, car la Communauté demande seulement le désarmement des obstacles aux échanges pour obtenir qu'à la longue, l'économie de ses partenaires méditerranéens soit compétitive au plan international.

Il n'est donc nullement dans les intentions ni dans les intérêts de la Communauté de se créer des chasses gardées. Elle veut, au contraire, entraîner les pays méditerranéens dans un processus de libération des échanges.

La « réciprocité », dans ce contexte, n'est donc qu'une des formes de la coopération en vue du progrès, au même titre que la coopération dans les domaines de l'énergie, des transports, du tourisme, de la main-d'œuvre, etc...

### Obstacle agricole.

La Méditerranée : c'est la région de l'olive, du vin, des agrumes, des fruits, des légumes de primeur. Cette unité écologique crée à la fois une solidarité — en raison de l'identité des problèmes posés aux agricultures méditerranéennes, et un antagonisme — étant donné la situation de concurrence que confronte la plupart des pays méditerranéens.

On peut considérer comme élément de leur solidarité le fait que les mêmes problèmes de structure se présentent à eux au plan de la production, du commerce, et de la place de l'agriculture dans leurs sociétés respectives. Certes, l'agriculteur d'un pays riche a plus la possibilité d'être aidé que celui d'un pays pauvre, qui court, au contraire, le risque d'être exploité par le reste de sa nation ; l'un a vocation à devenir parasite tandis que l'autre sera plus probablement parasité, mais l'un et l'autre ont des revendications communes face aux Etats.

Un autre élément de solidarité se rencontre dans les secteurs de leurs intérêts communs, face à la concurrence extraméditerranéenne : il est clair qu'une cer-

taine défense de leurs positions traditionnelles se justifie face à l'attitude agressive de pays tels que les U.S.A. et l'Afrique du Sud, par exemple dans les secteurs des agrumes, de leurs conserves et de leurs jus.

Ces éléments de solidarité (auxquels on pourrait ajouter ceux relatifs à l'environnement, à l'hydrologie, et à la recherche agronomique également, sans oublier des actions communes pour la diffusion commerciale de leurs produits par une action concertée sur la distribution et la consommation) ne doivent évidemment pas faire négliger les facteurs d'opposition qui résultent du fait que les uns sont à l'intérieur du « marché commun » et les autres à l'extérieur.

Or, la recherche de solutions équilibrées, tenant compte des intérêts légitimes des uns et des autres, ne relève pas de la simple technique agricole ou commerciale. C'est le domaine de la politique, et celui des allergies électorales. Dans ce contexte s'élaborent des stratégies qui rendent difficiles le dialogue et la concertation.

Il y a là des obstacles à ne pas négliger. Pour les surmonter, sans doute faudra-t-il un important effort d'information, ainsi que la multiplication de contacts directs sur les problèmes de l'agriculture méditerranéenne entre les agriculteurs méditerranéens eux-mêmes. C'est, en effet, en rationalisant le débat que des solutions objectives pourront être dégagées en vue de stabiliser et développer les marchés sur la base de solutions équilibrées.

### LE RETOUR AU PRAGMATISME

#### Personnalité politique de l'Europe.

Il faut sans doute se féliciter qu'une Europe au stade de son élargissement se sente obligée d'effectuer un effort de conception politique en vue de définir ses relations avec la Méditerranée sur la base d'une approche globale.

Le danger n'existe pas, encore qu'après avoir manifesté une absence de personnalité politique, l'Europe commence à pêcher par excès dans l'affirmation de ses options et veuille imposer son influence de façon trop directe.

Le but n'est pas, en effet, de remplacer la prédominance des U.S.A. ou de l'U.R.S.S. par l'introduction agressive d'un troisième super-grand sur le ring méditerranéen. Il ne s'agit pas de créer une Méditerranée européenne mais une Méditerranée méditerranéenne.

#### Personnalité de la Méditerranée.

Il serait donc souhaitable qu'une coopération Nord-Sud s'instaure : elle ne devrait être qu'un concours à un développement méditerranéen voulu par la Méditerranée elle-même.

Ce qui est primordial c'est donc de créer dès maintenant une concertation intraméditerranéenne qui situe le centre de gravité de la Méditerranée en Méditerranée.

Une telle création ne peut être instantanée et ne naîtra qu'à l'occasion et à la suite de concertations multiples et répétées, qu'il s'agisse de pétrole, d'environnement, de financement, de main-d'œuvre, de tourisme, de transport, ou de tout autre sujet d'intérêt commun.

Quand plusieurs « conférences » auront pu donner vie à des projets puis à des actions concrètes de coopération, alors sans doute la nécessité d'un organisme à compétence multiple de caractère plus permanent s'imposera-t-elle.

Alors sans doute aussi sera fondée une Organisation pour la Coopération et le Développement de la Méditerranée, une O.C.D.M. qui ne tarderait pas à être complétée par une Banque méditerranéenne de Développement. Nous assisterons certainement à ces créations avant que des années soient écoulées, tout simplement parce qu'elles correspondent à des besoins et à des possibilités.

