

N° 322

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Louis LE PENSEC au nom de la délégation pour l'Union européenne sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 1488/96 du 23 juillet 1996 sur les **mesures financières et techniques accompagnant la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (MEDA) (n°E-1331),***

Par Mme Danielle BIDARD-REYDET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Xavier Dugoin, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir les numéros :

Sénat : 240 (1999-2000).

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE PROGRAMME MEDA : UN BILAN CONTRASTÉ	5
A. UNE PRISE EN COMPTE PLUS JUSTE DES EXIGENCES DU PARTENARIAT EURO-MÉDITERRANÉEN	5
1. <i>La définition d'une enveloppe globale</i>	5
2. <i>Un effort financier substantiel</i>	7
3. <i>Un financement utile</i>	8
B. LES DÉCEPTIONS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME MEDA	9
1. <i>Un décalage considérable entre les engagements financiers annoncés et les versements effectifs</i>	9
2. <i>Les mécomptes de la gestion de certains programmes MEDA</i>	12
3. <i>Une coopération régionale encore insuffisante</i>	12
II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LEURS INSUFFISANCES	13
A. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES : UNE RÉDUCTION DU RÔLE DU COMITÉ MEDA	13
1. <i>Un champ d'intervention cantonné</i>	14
2. <i>Un pouvoir de décision limité</i>	14
B. UNE RÉPONSE INCOMPLÈTE À LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DU PROGRAMME MEDA	15
1. <i>Des bénéfices douteux</i>	15
2. <i>Des inconvénients manifestes</i>	15
3. <i>La situation actuelle de la négociation : vers une solution de compromis ?</i>	16
CONCLUSION	18
EXAMEN EN COMMISSION	20
PROPOSITION DE RÉOLUTION	22

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est saisie d'une proposition de résolution, présentée par M. Louis Le Penec au nom de la délégation pour l'Union européenne, relative à une proposition de règlement du Conseil modifiant le programme MEDA.

Ce programme constitue l'**instrument financier** principal de l'Union européenne pour la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen.

Les bases du partenariat euro-méditerranéen ont été posées par la Conférence de Barcelone réunie les 27 et 28 novembre 1995. Les quinze Etats membres de l'Union européenne et douze pays de la rive sud de la Méditerranée se sont alors fixé trois objectifs communs :

- la définition d'un espace de paix et de stabilité au moyen d'un renforcement du dialogue politique et de sécurité ;
- la formation d'une zone de prospérité partagée grâce au partenariat économique et financier et à l'instauration progressive d'une zone de libre échange ;
- le rapprochement entre les peuples, à travers un partenariat social, culturel et humain, destiné à favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

Le processus dit « de Barcelone » repose sur l'institution d'un dialogue **régional** consacré aux trois volets -politique, économique, culturel- du partenariat ainsi que sur la conclusion d'accords **bilatéraux** (accords euro-méditerranéens d'association) entre les Quinze, d'une part, et chacun des pays de la rive sud de la Méditerranée, d'autre part. A ce jour, quatre accords sont entrés en vigueur : avec la Tunisie en mars 1998, le Maroc en mars 2000, l'autorité palestinienne en juillet 1997 et Israël en juin 2000. Un accord a été signé avec la Jordanie en novembre 1997. Les négociations avec l'Egypte se sont conclues en juin 1999. Avec le Liban, l'Algérie et la Syrie, elles sont encore en cours.

Dans le cadre multilatéral, un Comité euro-méditerranéen composé de représentants de l'Union européenne et des partenaires méditerranéens se réunit en moyenne tous les trois mois pour assurer le pilotage du programme

de travail de la coopération régionale. La Commission européenne prépare et assure le suivi de l'ensemble de ces travaux. Par ailleurs, au niveau politique, se tiennent chaque semestre deux réunions ministérielles sectorielles. En outre, depuis la Conférence de Barcelone de 1995, deux autres conférences euro-méditerranéennes ont réuni les ministres des affaires étrangères à Malte, en avril 1997, et à Stuttgart, en avril 1999. Lors de cette dernière, la Libye a été accueillie pour la première fois comme « invité spécial » (sa participation définitive au partenariat pourrait se concrétiser au cours de cette année). La prochaine conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères (« Barcelone IV ») se tiendra à la fin de l'année sous présidence française. Elle pourrait être doublée d'un sommet euro-méditerranéen des chefs d'Etat et de gouvernement.

La mise en place du partenariat euro-méditerranéen visait à restaurer un certain équilibre dans les relations qu'elle entretient avec son environnement régional au moment où les perspectives d'élargissement ouvertes aux pays d'Europe centrale et orientale auraient pu détourner les Quinze des pays de la rive sud de la Méditerranée. Cette orientation répondait en particulier à une préoccupation exprimée par les Etats membres riverains de la Méditerranée et en particulier, de la France. La crédibilité des ambitions affichées à Barcelone dépendait toutefois de l'effort financier que les pays de l'Union européenne apparaissent disposés à consentir. Ainsi, la mise en œuvre, par étapes, d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et ses partenaires du sud, si elle vise à terme à favoriser la croissance, peut cependant, à horizon rapproché, susciter de graves perturbations pour des économies et des sociétés encore fragiles. Aussi, la libéralisation progressive des échanges, inscrite dans les accords d'association euro-méditerranéens, suppose-t-elle, en contrepartie, une aide importante de la part de l'Union européenne.

L'aide ne doit pas seulement favoriser l'adaptation des structures économiques mais aussi permettre le développement harmonieux de sociétés dont les besoins, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, apparaissent considérables. La **solidarité financière** constitue ainsi l'**élément complémentaire indispensable** des trois volets du partenariat euro-méditerranéen. C'est dire là toute l'importance du programme MEDA dont la dotation et les règles de mise en œuvre commandent les moyens accordés au développement de nos partenaires méditerranéens.

L'enveloppe financière de MEDA telle qu'elle avait été arrêtée par le Conseil européen de Cannes couvrait la période 1995-1999. Aux termes de l'article 15-6 du règlement MEDA, ce programme financier devait faire l'objet, à mi-parcours, d'une évaluation de performances, assortie, le cas échéant, de propositions.

L'évaluation a été conduite par la Commission en juin 1999. Les modifications du règlement qui s'inspirent de ce bilan ont été proposées par la Commission en octobre 1999, près d'un an après la date butoir (31 décembre 1998) qui avait été fixée. Ces propositions de modification font l'objet de la proposition de résolution de notre collègue Louis Le Pensec, soumise à l'examen de notre commission.

Votre rapporteur dressera d'abord un bilan du programme MEDA avant de porter une appréciation sur les aménagements proposés par la Commission.

I. LE PROGRAMME MEDA : UN BILAN CONTRASTÉ

Le programme MEDA a traduit la volonté de reconnaître une véritable priorité au partenariat méditerranéen aux pays du sud de la Méditerranée. Cependant, les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre ont suscité beaucoup d'impatience de la part de nos partenaires et n'ont pas permis de satisfaire les espoirs qu'il avait suscités.

A. *UNE PRISE EN COMPTE PLUS JUSTE DES EXIGENCES DU PARTENARIAT EURO-MÉDITERRANÉEN*

Le programme MEDA a incontestablement contribué à renforcer les relations entre l'Union européenne et ses partenaires du sud. Il constitue d'abord un dispositif d'aide plus adapté au partenariat euro-méditerranéen. En second lieu, il a permis d'accroître les flux financiers en faveur des pays méditerranéens. Enfin, il a eu des effets bénéfiques dans les pays qui en ont bénéficié.

1. La définition d'une enveloppe globale

Le règlement MEDA a d'abord permis la mise en place d'un système de financement qui répond davantage que le dispositif antérieur aux conditions que s'est assignée l'Union européenne dans sa politique d'aide.

En effet, avant 1995, l'appui financier de l'Union reposait sur des protocoles bilatéraux par pays, conclus sur une base pluriannuelle (quatre générations d'accords se sont ainsi succédé entre 1978 et 1995). Dans ce cadre, les pays bénéficiaires étaient assurés d'un montant d'aide garanti quelle que soit, par ailleurs, leur capacité à le dépenser. Le dispositif MEDA introduit **deux modifications principales** par rapport à ce système d'aide.

- D'une part, il fixe une **enveloppe globale**. Cette enveloppe est ensuite répartie entre les différents pays bénéficiaires dans le cadre de programmes indicatifs nationaux triennaux. Le programme MEDA présente ainsi **une plus grande souplesse** que les protocoles financiers antérieurs. En effet, les allocations, il faut le souligner, ne sont pas arrêtées une fois pour toutes ; elles peuvent, en principe, être augmentées afin de prendre en compte les efforts d'un pays qui s'engage résolument sur la voie des réformes ou au contraire, se trouver réduites pour sanctionner un Etat qui ne se conformerait pas aux conditions fixées par l'Union européenne pour le versement de son aide. Ainsi, en avril 1998, le Conseil des ministres a défini les conditions dans lesquelles les aides MEDA peuvent être suspendues en cas de **violation des principes démocratiques**, des droits de l'homme ou des libertés fondamentales. Dans une telle hypothèse, le Conseil pourra, sur proposition de la Commission, suspendre l'aide à la majorité qualifiée.

- D'autre part, au sein de cette enveloppe globale, le programme MEDA prévoit, pour la première fois, une dotation réservée à la **coopération régionale**.

. Les programmes nationaux

Près de 90 % des ressources MEDA sont affectées à chacun des Etats partenaires (Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et autorité palestinienne –à l'exception d'Israël dont le niveau de développement se compare à celui des pays de l'Union européenne bénéficie de prêts accordés aux conditions du marché) sur la base de programmes indicatifs nationaux élaborés conjointement pour une période de trois ans –mais révisables tous les ans.

L'aide poursuit deux objectifs principaux :

- la préparation à la mise en œuvre du **libre échange** à travers l'accroissement de la compétitivité, dans le but de parvenir à une croissance économique durable, en particulier à travers le développement du secteur privé ;

- **l'allégement des coûts** à court terme de la transition économique par des mesures appropriées dans le domaine de la politique sociale.

. Les programmes régionaux

Le solde des ressources –soit 10 %– est consacré aux **activités régionales**. Un programme indicatif régional est élaboré à cette fin. Adopté par la Commission européenne en mars 1998, il vise à compléter et renforcer les programmes indicatifs bilatéraux et doit permettre de concrétiser les trois volets du partenariat euro-méditerranéen.

Ainsi, dans le domaine de la **sécurité**, le programme prévoit le financement d'un réseau d'instituts de politique étrangère et un système pilote de prévention et de gestion des catastrophes naturelles et humaines.

En matière **économique**, le programme indicatif régional s'est vu assigner un triple objectif : le rapprochement des politiques économiques sectorielles, la stimulation de la coopération entre les entités non-gouvernementales telles que les chambres de commerce, les instituts et les organismes économiques de promotion sociale, la réalisation de projets régionaux destinés à compléter les mesures bilatérales.

La **dimension sociale, culturelle et humaine** du partenariat se traduit par un effort particulier dans plusieurs domaines : l'enseignement, la jeunesse, les médias, le développement de la société civile et le dialogue entre les cultures et les civilisations.

Afin de mettre en œuvre les objectifs du partenariat euro-méditerranéen, la Commission dispose depuis janvier 1998 d'un support technique et administratif du programme constitué de dix groupes (les «MEDA teams») forts, chacun, de trois à quatre experts ainsi que d'une société de support technique composée d'une cinquantaine de personnes. Des «MEDA teams» sont également en cours de constitution auprès des délégations de la Commission dans les pays tiers méditerranéens.

2. Un effort financier substantiel

Le Conseil européen de Cannes a fixé à **4 685 millions d'euros** le montant des ressources budgétaires affectées à la coopération entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens. Cette enveloppe a vocation à être doublée par des prêts de la BEI (3,9 milliards d'euros pour la période 1995-1999). Le programme MEDA représente plus de **3 400 millions d'euros**. Il marque ainsi un **doublément de l'aide** accordée entre 1990 et 1995 aux pays du Sud de la Méditerranée, mais aussi un **redressement de la contribution** apportée aux pays méditerranéens par rapport à l'appui apporté parallèlement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : ainsi les fonds MED représentent **70 % de l'effort consacré aux PECO**.

En 1999, les financements destinés au partenariat euro-méditerranéen ont représenté 1,8 milliard d'euros (60 % sous forme de subventions provenant du budget de l'Union européenne et 40 % sous forme de prêts sur les ressources propres de la Banque européenne d'investissement).

Le programme MEDA représente l'essentiel des subventions (**905 millions d'euros**). Les autres engagements proviennent du programme

d'appui aux accords de paix Israël-OLP (56 millions), de la contribution de l'Union européenne à l'UNRWA (38 millions), des 3^{ème} et 4^{ème} protocoles financiers (40 millions) et enfin, du programme MEDA Démocratie (10 millions).

En 2000, le programme MEDA a été doté de **945 millions d'euros**.

3. Un financement utile

Les engagements sur la période 1995-1998 se sont répartis de la manière suivante :

- 16 % pour l'appui à l'ajustement structurel,
- 30 % pour l'appui à la transition économique et au développement du secteur privé ;
- 40 % pour les projets au développement classique,
- 14 % pour les projets régionaux.

A titre d'exemple dans le **domaine économique**, MEDA a permis le financement :

- en Algérie, du programme de restructuration industrielle (38 millions d'euros) et du programme d'appui au développement des PME (57 millions d'euros) ;
- au Maroc, le programme d'appui aux institutions financières de garantie aux PME (30 millions d'euros),
- en Egypte, le programme de modernisation industrielle (notamment la restructuration du ministère de l'industrie et l'élaboration de propositions concernant la concurrence, la protection des consommateurs et le commerce international) différent des autres car il est appelé à devenir à long terme une structure permanente.

La **dimension sociale** n'est pas négligée à travers les programmes à la création d'emplois au Maroc (dans le Nord du pays - 13 millions d'euros) et en Tunisie (9,6 millions d'euros).

Les actions menées dans le domaine de la **coopération culturelle** ont pris jusqu'à présent la forme de deux programmes régionaux (Euromed Héritage - patrimoine culturel - et Euromed Audiovisuel - coopération

audiovisuelle) Ces deux programmes représentent un montant de 37 millions d'euros sur trois ans.

B. LES DÉCEPTIONS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME MEDA

La mise en œuvre du programme MEDA a suscité des déceptions de trois ordres : d'abord, l'aide effectivement versée aux pays bénéficiaires apparaît très en retrait par rapport à l'enveloppe initialement arrêtée par les Quinze ; ensuite, la gestion des ressources MEDA a révélé certaines irrégularités dénoncées par la Cour des comptes européenne ; enfin, la coopération régionale -l'un des aspects les plus novateurs du programme MEDA- représente une part encore marginale de l'aide européenne.

1. Un décalage considérable entre les engagements financiers annoncés et les versements effectifs

Le programme MEDA doté, rappelons-le, de 3 475 millions d'euros pour la période 1995-1999 a fait l'objet d'engagements pour un montant de 3 404 million d'euros et des paiements effectifs de l'ordre de **890 millions** d'euros seulement, soit **26 % des fonds disponibles**.

Comment expliquer cet écart entre l'aide promise et l'aide versée ? La commission justifie ce décalage par la nature même des opérations pour lesquelles les engagements ont été effectués.

Le rapport annuel sur la mise en oeuvre du programme MEDA (1998) rappelle ainsi que les programmes d'aide s'échelonnent sur des durées différentes :

- deux ans, en général, pour l'appui à l'ajustement structurel sous réserve que les conditionnalités agréées entre la Commission et le gouvernement bénéficiaire soient acceptées ;

- trois à quatre ans pour les opérations d'appui à la transition économique et au développement du secteur privé ;

- quatre à six ans pour les opérations de développement classique (développement rural, santé de base, enseignement, eau potable, etc) qui donnent lieu à des prestations de travaux et à des achats d'équipements après appel d'offres ;

- trois à cinq ans pour les projets régionaux dans la mesure où ces derniers requièrent souvent des formes de coopération entièrement nouvelles et des montages juridiques et financiers souvent complexes.

Ces éléments n'expliquent pas tout. Les retards trouvent aussi leur origine dans des **dysfonctionnements** .

En premier lieu, le règlement MEDA a été adopté avec **retard**, en juillet 1996, en raison du contentieux opposant la Grèce à la Turquie.

Par ailleurs, la négociation des conventions-cadres destinées à préciser les modalités de gestion relatives aux projets financés par la Communauté et la BEI a rencontré certaines résistances de la part des pays partenaires relatives en particulier aux conditions de contrôle des appels d'offre pour les marchés ouverts sur les fonds européens pour lesquels les pays bénéficiaires disposaient, dans le système antérieur, d'une totale liberté de manoeuvre. Ces conventions-cadres sont aujourd'hui toutes paraphées mais seules quelques conventions de financement -indispensables pour débloquent les paiements- ont été signées.

Enfin, la procédure de décision dans le cadre de MEDA présente une complexité indéniable. Ainsi, tout projet bilatéral passe par quatre grandes étapes successives :

Schéma général de la procédure actuelle dans le cadre de MEDA

CADRE GENERAL	
Règlement financier MEDA	Il définit une enveloppe financière globale pour la zone pour la période 1995-1999
Programme indicatif national	Elaboré par la Commission et les autorités compétentes des Etats bénéficiaires, il détermine les priorités et programmes pour trois ans.

⇓⇓

IDENTIFICATION DES PROJETS	
Mission d'identification	En fonction des priorités du programme indicatif national, des projets initiés par la Commission Européenne sont identifiés au cours de missions réalisées par des experts nommés par la Commission et agréés par l'Etat bénéficiaire.
Proposition de financement	Les projets retenus par la Commission et approuvés par l'Etat bénéficiaire font l'objet d'une proposition de financement.

⇓⇓

ADOPTION	
Comité MED (représentants des 15 Etats membres et de la Commission)	Les propositions de financement sont soumises aux Etats membres réunis en Comité MED pour approbation.

⇓⇓

REALISATION	
Convention de financement	Lorsque le projet est approuvé, il fait l'objet d'une convention-cadre puis d'une convention de financement signées l'une et l'autre entre la Commission et l'Autorité compétente du pays bénéficiaire.
Attribution des marchés	Une procédure d'appel d'offres est alors lancée par l'Etat récipiendaire.

Les retards interviennent aux différents niveaux de cette procédure. Quelque trente signatures seraient nécessaires avant qu'une proposition de financement ne soit soumise au Comité MED. De nombreux retards paraissent cependant dus au fonctionnement interne de la Commission. Celle-ci ne dispose pas toujours des moyens humains suffisants pour assumer l'ensemble des missions qui lui reviennent. En outre, il existe certaines rivalités entre les services de la Commission chargée de la conception des projets et ceux responsables de leur exécution.

2. Les mécomptes de la gestion de certains programmes MEDA

La Cour des comptes a dénoncé, dès 1996, les conditions de gestion des programmes MEDA consacrés à la **coopération décentralisée**.

La Commission s'est en effet trouvée en charge de la gestion d'une enveloppe budgétaire considérable, liée à la mise en œuvre d'une nouvelle politique communautaire. Faute de moyens en personnels suffisants ou d'un redéploiement des effectifs existants, la gestion de certains programmes a été déléguée au secteur privé -en particulier le programme MED URBS (collectivités territoriales) et MED CAMPUS (universités), confiés à une association (ARTM). La Cour des comptes a dénoncé cette procédure assimilée à « une véritable délégation de facto des compétences de la Commission et non de simples contrats de prestations de service ». Dès lors, la Commission n'a pu conserver une maîtrise suffisante sur le financement des projets liés à ces programmes. Les critiques de la Cour des comptes ont entraîné la paralysie de la politique décentralisée dont la mise en œuvre mobilise certes des fonds modestes, mais implique un grand nombre d'acteurs (plus de 20 000).

3. Une coopération régionale encore insuffisante

Le développement de la coopération régionale représentait l'une des dimensions les plus novatrices du partenariat euro-méditerranéen. Les ressources qui lui étaient réservées dans le règlement financier se limitaient à 10 % de l'enveloppe totale de MEDA. Cette part s'est encore trouvée réduite dans la pratique car elle ne dépasse pas 8 % des fonds effectivement engagés sur la période 1996-1999.

Parallèlement, les **échanges commerciaux** entre les pays du Sud de la Méditerranée enregistrent des **résultats décevants** : ils ne représentent que 5

% de leur commerce total. La coopération régionale rencontre certes de nombreux obstacles politiques, qu'il s'agisse des blocages du processus de paix au Proche-Orient ou encore des dissensions au sein des pays du Maghreb. Il apparaît d'autant plus nécessaire de donner un nouvel élan à ce volet essentiel du partenariat euro-méditerranéen et de prendre une plus juste mesure des moyens financiers nécessaires.

II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LEURS INSUFFISANCES

Les difficultés rencontrées dans l'exécution du programme MEDA pourraient fragiliser la politique méditerranéenne de l'Union. En effet, les perspectives de l'élargissement mais aussi l'implication de l'Union dans la reconstruction des Balkans supposent des moyens financiers importants. La tentation reste grande dès lors de procéder à des redéploiements de crédits au détriment, en particulier, du partenariat euro-méditerranéen. Le maintien de l'effort consacré à la Méditerranée passe par une rationalisation de l'instrument financier MEDA. C'est pourquoi les Etats membres et les bénéficiaires ont encouragé à plusieurs reprises la Commission à simplifier et accélérer les procédures de gestion de MEDA.

Les modifications élaborées par la Commission, si elles traduisent un effort de rationalisation indéniable, présentent, comme M. Le Pensec l'a souligné, de nombreux inconvénients.

A. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES : UNE RÉDUCTION DU RÔLE DU COMITÉ MEDA

Les propositions de la Commission s'appuient sur les conclusions d'une évaluation externe réalisée par une équipe de consultants européens indépendants entre juin et novembre 1998. Le rapport d'évaluation relève trois faiblesses principales dans la mise en œuvre du règlement MEDA :

- les insuffisances de la procédure de prise de décision et du suivi des projets et des programmes ;

- l'écart entre les taux de paiements -faibles- et le niveau -élevé- du taux d'engagement de crédits ;

- la faiblesse du dialogue politique et de la concertation avec les partenaires méditerranéens.

A la suite de ces recommandations, la Commission a souhaité alléger le processus de décision. Cette simplification passe principalement par une

limitation du rôle du Comité MED à la fois dans son champ d'intervention comme dans son mode de décision.

1. Un champ d'intervention cantonné

La Commission souhaite remettre en cause le principe de la double intervention, dans le cours de la procédure de décision, du Comité MED. Celui-ci en effet est d'abord appelé à approuver les programmes indicatifs nationaux avant de se prononcer au cas par cas sur les projets d'aide.

Elle propose en conséquence de **supprimer l'examen par le Comité MED des propositions individuelles de financement**. Le Comité MED serait seulement « informé dans les meilleurs délais » des décisions de financement adoptées par la Commission.

En **contrepartie**, la Commission suggère d'introduire une **nouvelle étape** dans la procédure MEDA. A la suite des programmes indicatifs nationaux établis sur une base triennale, la Commission élaborerait chaque année en effet des **plans de financement indicatifs nationaux** (ou régionaux dans le cadre de la coopération régionale) sur lesquels le Comité MED serait appelé à se prononcer.

2. Un pouvoir de décision limité

L'examen des plans de financement indicatifs nationaux ou régionaux se ferait non pas sur la base de la procédure dite de réglementation, mais de celle dite de gestion.

La **procédure de réglementation** concerne les « mesures de portée générale ayant pour objet de mettre en application les éléments essentiels d'actes de base » ; dans ce cas de figure, la Commission ne peut mettre en application une décision en l'absence de l'avis favorable adopté à la majorité qualifiée par le Conseil.

La **procédure de gestion** vise quant à elle « les mesures de gestion (...) relatives à la mise en œuvre de programmes ayant des incidences budgétaires notables ».

La Commission peut alors, au terme d'un délai de trois mois, passer outre à un avis non conforme du Conseil.

Aussi, derrière ce vocabulaire technique se dissimulent des enjeux de pouvoir qui ne sont pas sans incidence sur le partage des rôles entre les institutions bruxelloises.

B. UNE RÉPONSE INCOMPLÈTE À LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DU PROGRAMME MEDA

Si les bénéfices attendus des aménagements proposés paraissent limités, les inconvénients qu'ils présentent ne font pas de doute.

1. Des bénéfices douteux

D'après la Commission, l'adoption de plans de financement nationaux et régionaux permettra d'épargner le temps consacré aujourd'hui à l'examen des propositions de financement individuelles. Le gain escompté -trois mois- paraît toutefois dérisoire au regard des délais inhérents au déroulement de la procédure de gestion de MEDA. Du reste, les principales difficultés de gestion et les retards tendent à survenir au cours de la phase de mise en œuvre des projets et non lors du processus de décision proprement dit.

Par ailleurs, les propositions de la Commission ont l'effet paradoxal de multiplier le nombre de documents que la Commission se devrait d'élaborer : d'une part, la Commission continuera à élaborer les programmes indicatifs triennaux. D'autre part, même si elles ne sont plus soumises à l'approbation du Comité MED, les propositions de financement supposent toujours l'élaboration de documents, d'ailleurs transmis pour information au Comité MED. Enfin, de **nouveaux documents** devront être préparés : un « document de stratégie » sur 6 ans communiqué pour information au Comité MED et, surtout, les plans de financement indicatifs nationaux ou régionaux, présentés chaque année au Comité MED. Quoiqu'il en soit, le gain de temps permis d'un côté par la suppression de l'examen au cas par cas des projets par le Comité MED pourrait être perdu de l'autre par la nécessité de préparer un ensemble de documents dont certains, au demeurant, pourraient se révéler redondants.

2. Des inconvénients manifestes

Si les avantages de la réforme paraissent douteux, ses inconvénients sont manifestes.

L'examen au cas par cas des projets par le Comité MEDA présentait en effet un triple intérêt :

- il assurait aux Etats la capacité de contrôler, de modifier, le cas échéant, et d'assurer le suivi des projets conformément à l'objectif de transparence recherché par les institutions communautaires ;

- il permettait également aux Etats d'informer les entreprises sur l'organisation possible d'appels d'offre ;

- enfin et surtout, il contribuait à favoriser une meilleure coordination sur le terrain de l'aide communautaire et de l'aide bilatérale.

Sur ce dernier point, la coordination préconisée par la Commission au stade de l'élaboration du PIN ou du PFIN avec les missions des Etats membres dans les pays partenaires risque de se révéler illusoire dès lors que les experts des « équipes MEDA » ne peuvent pas aujourd'hui entretenir de relations avec les Etats membres. On voit par ce dernier exemple que certaines améliorations pourraient passer par des aménagements pratiques sans modification du dispositif réglementaire.

Les insuffisances des propositions de la Commission ont d'ailleurs provoqué l'opposition de plusieurs des Etats membres dont la France.

Enfin, les propositions de la commission ne comportent **aucune indication sur les moyens financiers** du partenariat euroméditerranéen sur la période 2000-2006 dans le cadre du programme MEDA II.

Ces retards sont aujourd'hui sans incidence pratique. En effet une grande partie des ressources prévues dans le cadre de l'enveloppe initiale de MEDA n'a pas encore été dépensée. En outre, aucun terme n'a été fixé à l'application du règlement MEDA adopté en 1996. Celui-ci peut donc servir de base juridique au versement de l'aide pour l'année 2000. Toutefois de nouveaux délais pourraient se révéler très préjudiciables. L'enveloppe financière réservée à la reconstruction des Balkans et à la transition économique des pays d'Europe centrale et orientale devra être fixée rapidement : l'urgence commande dans le premier cas, la perspective prochaine de l'élargissement dans le second. La politique méditerranéenne pourrait dès lors se voir reléguer au second plan et servir de « variable d'ajustement » dans les arbitrages budgétaires. Il est donc indispensable que soit arrêté aussitôt que possible un objectif chiffré pour MEDA II.

3. La situation actuelle de la négociation : vers une solution de compromis ?

La France, appuyée par une majorité d'Etats membres, a marqué son opposition au projet en l'état de la Commission.

Notre pays a suggéré de compléter les propositions de la Commission par une double alternative :

- sans revenir à un examen systématique des propositions de financement par le Comité MED, ouvrir la possibilité pour tout Etat-membre de demander qu'un projet, en raison des problèmes qu'il peut soulever, puisse être soumis à l'approbation du Comité MED ; il semblerait toutefois que ce « droit d'évocation » reconnu à tout Etat ne soit pas conforme aux principes communautaires ;

- déterminer un **montant minimal** au-delà duquel un projet de financement serait examiné par le Comité MED. Les Etats membres pourraient se rallier à une telle formule. Mais la Commission s'est montrée réticente. Elle a suggéré que le seuil porte non sur le montant mais sur le nombre des projets et qu'il soit arrêté à 5 ou 10 % de l'ensemble des propositions de financement. Cette dernière proposition était évidemment inacceptable. La position des Etats-membres et de la Commission pourrait toutefois se rapprocher. Le Comité des représentants permanents des Etats-membres (COREPER) devrait se réunir le 10 mai prochain pour avancer sur ce dossier.

CONCLUSION

Votre rapporteur souhaite en conclusion insister sur trois points :

- Il importe de **préserver le pouvoir de contrôle** des Etats membres sur la mise en œuvre de la politique méditerranéenne et, partant, sur les projets individuels financés sur les ressources MEDA.

- La procédure de mise en œuvre de MEDA doit cependant être améliorée afin, d'une part, de renforcer la **coordination** entre les représentants des Etats partenaires et de la Commission, sur place et en amont de la procédure (ces modalités de coordination pourraient figurer dans le corps du règlement) et, d'autre part, de favoriser une **mise à disposition plus rapide** du fonds.

- La politique méditerranéenne doit demeurer une **dimension prioritaire de la politique extérieure de l'Union** au même titre que l'ouverture sur l'Europe centrale et orientale ; en conséquence, il est indispensable que le **montant de la prochaine enveloppe MEDA** puisse être arrêté rapidement.

- Le programme MEDA représente un enjeu essentiel pour l'avenir des relations euroméditerranéennes. Il doit accompagner la libéralisation des échanges industriels entre les deux rives de la Méditerranée. L'ouverture des marchés peut en effet déstabiliser des économies encore fragiles et donc présenter des **conséquences sociales** très préoccupantes. Dans cette perspective, l'aide n'a pas seulement pour vocation de favoriser l'adaptation des entreprises mais aussi de prendre en compte les besoins de la population. Faute de soutien financier nécessaire l'aggravation des conditions de vie pourrait fragiliser la mise en œuvre de processus démocratique, à l'encontre de l'objectif poursuivi par le partenariat euroméditerranéen. On mesure mieux dès lors les risques que présentent les retards de décaissement des fonds MEDA et la déception de nos partenaires devant ces dysfonctionnements -même si la responsabilité n'en incombe pas seulement à l'Union européenne et peut aussi relever de l'inertie de certaines autorités des pays bénéficiaires.

La réussite du partenariat euroméditerranéen suppose qu'une attention égale soit accordée aux trois volets -politique, économique, social et culturel- du processus lancé par la Conférence de Barcelone. Le programme MEDA doit permettre le développement harmonieux des trois dimensions complémentaires d'un projet essentiel pour la stabilité de la Méditerranée mais aussi du continent européen.

Votre commission partage ainsi les préoccupations exprimées par M. Louis Le Pensec et a même souhaité renforcer certains aspects du texte. En conséquence, elle a adopté la proposition de résolution dont le texte est reproduit ci-dessous.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet au cours de sa réunion du 3 mai 2000

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Robert Bret a présenté l'amendement qu'il avait déposé au nom du groupe communiste républicain et citoyen. Il a insisté sur la dégradation des conditions de vie liée à la mise en œuvre progressive du libre-échange industriel. La proposition de résolution, a-t-il estimé, devait plaider pour un partenariat euro-méditerranéen orienté en priorité sur le bien-être des peuples et le développement d'échanges équitables. L'amendement du groupe CRC, a-t-il ajouté, avait aussi pour objet de demander une annulation de la dette des pays méditerranéens partenaires de l'Union européenne et d'attirer l'attention sur la question de la libre circulation des personnes et des idées sur la base du principe d'égalité entre les ressortissants des pays de la rive nord et de la rive sud.

M. Xavier de Villepin, président, a alors observé que l'objectif de mise en œuvre du libre-échange industriel poursuivi par le partenariat euro-méditerranéen n'était pas incompatible avec le bien-être social dans la mesure où l'ouverture des marchés pouvait favoriser le développement économique. Il a souligné que la libéralisation des échanges pouvait cependant avoir des effets déstabilisateurs à court terme sur des économies fragiles que le programme MEDA avait précisément pour objet de corriger.

Il a par ailleurs estimé que si une annulation de dettes apparaissait difficilement envisageable pour les pays méditerranéens qui n'étaient pas concernés par les initiatives prises en faveur des pays les plus pauvres, des aménagements demeuraient possibles, à l'image du mécanisme de conversion de dettes en investissements appliqué au Maroc. S'agissant de la libre circulation des personnes, il a relevé que le Gouvernement français avait mis en place une politique des visas moins restrictive mais qu'il convenait de rester prudent dans ce domaine, dans la mesure où la pression démographique dans les pays du sud pouvait susciter des flux migratoires difficilement maîtrisables. Il a invité la commission à rejeter l'amendement de M. Robert Bret et à adopter la proposition de résolution présentée par Mme Danielle Bidard-Reydet, qui prenait en compte de manière équilibrée les considérations de caractère économique et social.

M. Philippe de Gaulle a également marqué son opposition à l'amendement de M. Robert Bret en observant qu'il n'existait pas de lien entre la mise en œuvre du libre-échange et la libre circulation des personnes.

La commission a alors rejeté l'amendement de M. Robert Bret.

M. Robert Bret a alors suggéré de modifier la proposition de résolution présentée par Mme Danielle Bidard-Reydet afin que le bilan des conséquences sociales des accords euro-méditerranéens qui pourrait être demandé à la Commission européenne soit pris en compte, non seulement dans l'évaluation de l'aide apportée par l'Union européenne dans le cadre du programme MEDA, mais également dans l'éventuelle réorientation de cette aide.

M. Robert Del Picchia a estimé que cette proposition lui paraissait fondée au regard de l'expérience de l'aide accordée aux pays d'Europe centrale et orientale qui n'avaient pas toujours bénéficié directement aux économies de ces pays.

Mme Danielle Bidard-Reydet, rapporteur, et M. Xavier de Villepin, président, ont alors approuvé la nouvelle proposition de M. Robert Bret qui a été intégrée dans la proposition de résolution.

La commission a ensuite adopté la proposition de résolution ainsi modifiée.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu la proposition de règlement du Conseil E 1331, modifiant le règlement du Conseil (CE) n° 1488/96 du 23 juillet 1996 sur les mesures financières et techniques accompagnant la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (MEDA),

Considérant l'importance du programme MEDA dans la mise en oeuvre du processus de Barcelone ayant pour vocation de renforcer la stabilité politique dans la région méditerranéenne, de créer les conditions favorables à l'instauration, à terme, d'une zone de libre-échange industriel et de prendre en compte la dimension culturelle, humaine et sociale de ce partenariat ;

Considérant les retards pris dans la mise en oeuvre de ces fonds maintes fois dénoncés par les pays tiers associés et qui risquent de reporter d'autant l'accomplissement du processus de partenariat ;

Considérant toutefois que le texte E 1331 propose de limiter l'intervention des Etats membres à la planification stratégique des opérations et de ne plus soumettre à leur examen les projets individuels ; qu'il en résulterait une réduction significative de leurs pouvoirs d'analyse, de contrôle, d'amendement et de suivi régulier des projets ; qu'il peut en découler une inégalité entre Etats membres dans l'accès à l'information ; que l'on peut craindre que le dispositif proposé entraîne une superposition involontaire d'aides bilatérale et communautaire ;

Considérant en outre que la Commission n'espère de cette réforme qu'une réduction des délais de mise en oeuvre de trois mois en même temps qu'elle admet que ses procédures internes sont également facteurs de retard dans la gestion des dossiers ;

Considérant par ailleurs que le programme MEDA II prévu pour la période 2000-2006 n'a pas encore fait l'objet de programmation financière ;

Considérant que l'application de certaines des dispositions des accords euro-méditerranéens peut avoir des conséquences sociales préoccupantes pour nos partenaires en l'absence du soutien financier nécessaire ;

Considérant, enfin, la prochaine présidence française de l'Union européenne pendant laquelle pourrait se tenir un sommet euro-méditerranéen des chefs d'Etat et de gouvernement ;

- demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption du présent texte ;

- souhaite le maintien du contrôle du Comité MED sur les propositions individuelles de financement ;

- souhaite que la Commission étudie les améliorations qu'elle peut elle-même apporter à ses propres procédures ;

- souhaite l'amélioration des procédures de mise à disposition des crédits, condition de la crédibilité de la détermination européenne en faveur de cette partie du monde ;

- dénonce le retard pris à nouveau par les institutions européennes dans l'adoption du programme MEDA II prévu pour la période 2000-2006 et souhaite que l'enveloppe financière soit à la mesure de l'effort demandé à nos partenaires méditerranéens dans la perspective de l'instauration d'une zone de libre échange industriel ;

- souhaite que la Commission établisse un bilan des conséquences sociales de l'application des accords euro-méditerranéens pour nos partenaires et que ce bilan soit pris en compte dans l'évaluation et l'éventuelle réorientation de l'aide apportée par l'Union européenne dans le cadre du programme MEDA ;

- souhaite que la poursuite et l'approfondissement des relations euro-méditerranéennes figurent parmi les priorités de l'Union en matière de relations extérieures ;

- prend acte par ailleurs, de la volonté exprimée par les diverses organisations de collectivités territoriales européennes de participer activement, dans la limite de leurs compétences, au processus de Barcelone en liaison avec leurs homologues méditerranéens ;

- demande, enfin, au Gouvernement de préciser les orientations qu'il entend adopter pour le partenariat euroméditerranéen dans la perspective de la prochaine présidence de l'Union européenne.