

Jacques Ould Aoudia<sup>1</sup>, Fatiha Talahite<sup>2</sup>

### Le Partenariat Euro-Méditerranéen entre libre-échange et réformes structurelles

#### Résumé

*Le partenariat euroméditerranéen se limite-t-il à l'objectif de créer une zone de libre échange à l'horizon 2010-2012, tel qu'annoncé dans la déclaration de Barcelone (1995) ou peut-il (doit-il) être élargi à un véritable projet de développement des pays partenaires de l'Union européenne, dont la réalisation passe en particulier par d'ambitieuses réformes structurelles au Sud ? Si c'est le cas, quel rôle l'Europe joue-t-elle dans la mise en œuvre de ces réformes ? Se contente-t-elle d'agir de manière indirecte, à travers des mécanismes strictement économiques, transmis essentiellement par le marché, ou bien son intervention est-elle aussi de nature politique et institutionnelle ? Et dans ce cas, de quel ordre est cette intervention (concertation, coordination ou engagement plus contraignant), quelles en sont les conditions, les moyens et jusqu'où peut-elle aller ?*

*Cette communication est une présentation ainsi qu'une évaluation du partenariat euroméditerranéen tel qu'il a été mis en œuvre depuis 1995. Elle comporte une description détaillée du projet européen, qui met l'accent plus particulièrement sur le contexte géostratégique de son élaboration, l'architecture institutionnelle complexe conçue comme cadre d'application de la Déclaration de Barcelone, le volet économique et commercial ainsi que le dispositif financier. Cette présentation est suivie d'une ébauche de bilan critique de la mise en pratique du volet économique, qui met en évidence les réussites (par exemple la transition fiscal-douanière) mais surtout les limites du processus tel qu'il s'est déployé jusqu'à présent, en particulier dans l'application du dispositif financier, dans le caractère complexe et souvent opaque des procédures de concertation au Nord, dans les carences d'un pilotage sans pouvoir ni compétences.*

#### Le Partenariat Euro-Méditerranéen entre libre-échange et réformes structurelles

Lancé par la Déclaration de Barcelone en 1995, le Partenariat euro-méditerranéen, constitue un cadre global en trois volets (politique, économique, social et culturel) proposé par l'UE aux 12 pays Partenaires Méditerranéens (PM) en vue de réduire les écarts de développement entre les deux rives de la Méditerranée.

Conçu après la chute du mur de Berlin, c'est la réponse de l'Europe aux nouveaux enjeux géostratégiques en direction de sa périphérie immédiate au Sud et à l'Est.

Sur le volet économique, l'Union Européenne (UE) propose aux pays méditerranéens (PM) l'instauration progressive d'une zone de libre-échange pour les

1- Economiste à la Direction de la Prévision.

2- Chargée de recherche CNRS-UMR n°7115 -CEPN (Centre d'Economie de l'Université Paris Nord).

produits industriels, à l'horizon 2012. Les PM, encore très protégés et bénéficiant, pour ces produits, de la libre entrée dans l'UE depuis le milieu des années 70, ont donc à opérer unilatéralement leur désarmement douanier. Plus généralement, ils ont à relancer les réformes structurelles, après celles qu'ils ont engagées pour restaurer les équilibres dans le cadre des Plans d'Ajustement Structurels. Au total, le Partenariat a été conçu, à l'origine, pour accompagner, par un soutien financier conditionnel (Meda), cette relance des réformes.

Mais le Partenariat n'a pas encore trouvé sa pleine dynamique : l'ouverture commerciale au Sud ainsi que les autres réformes avancent lentement. La montée en puissance du programme financier MEDA est lente, les procédures complexes, et surtout, la Commission, insuffisamment soutenue par les Etats membres de l'UE, ne parvient pas vraiment à stimuler les réformes dans les PM.

Nous allons essayer de le présenter sous l'angle économique en tentant de répondre successivement aux questions suivantes :

1. Quelle est le contexte général qui prévaut dans les PM ?
2. Quelle est la logique du partenariat euro-méditerranéen, et notamment de son volet économique?
3. Quelles en sont les limites et les blocages ?

#### **1/ Quelques éléments de contexte, au plan structurel**

- A première vue, les pays du Sud et de l'Est méditerranéens sont hétérogènes (en terme de niveau de développement, de régimes politiques, de modes de régulation économique...) et ne constituent pas un espace économique, au vu des échanges commerciaux entre eux, qui sont très faibles (moins de 6% de leurs échanges).

1- Cependant, ils ont de nombreux atouts qui en font un espace potentiel (communauté de langues, de culture, d'institutions, histoire), si certains obstacles qui les séparent pouvaient être levés;

- Par contre, ils ont en commun d'avoir des échanges fortement polarisés vers l'Europe (de 70% pour les pays du Maghreb, à 50% pour les pays du Machrek) ;

- Depuis les Plans d'Ajustements Structurels (Turquie : 1980, Maroc : 1983, Tunisie : 1986, Egypte : 1987 puis 1991, Jordanie : 1990, Algérie : 1994), ces pays connaissent, dans l'ensemble, des régimes de croissance faible, insuffisants à faire progresser significativement le niveau de vie des populations et réduire les niveaux de chômage. Ces régimes de faible croissance se caractérisent de plus par un chômage élevé des jeunes diplômés ;

- Il est cependant important de noter que, selon les rapports du PNUD, la région Sud et Est de la Méditerranéen est celle où le taux de grande pauvreté (moins de 1\$ par jour) est le plus faible de toutes les zones en développement. Ceci est dû pour l'essentiel au soutien des Etats aux prix des produits de base, auxquels s'ajoutent d'importants transferts des émigrés, dirigés surtout vers les populations pauvres des pays d'origine. On a aussi pu évoquer comme explication, les traditions de solidarité propres aux pays musulmans. Mais il faut tenir compte des écarts entre pays, certains, notamment parmi les pays pétroliers, présentant des niveaux de revenu par tête élevés.

Cependant, le tableau suivant montre que, si la grande pauvreté est effectivement relativement faible dans la région, la pauvreté « moyenne » mesurée à moins de 2\$ par jour est beaucoup plus importante et croissante, sur la décennie.

source: Global Economic Prospect 2003 (Banque Mondiale juillet 2003)	Number of people living on less than \$1 per day				Number of people living on less than \$2 per day			
	Millions		percent		millions		percent	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
East Asia and Pacific	486	279	30,5	15,6	1 114	897	69,7	50,1
East Asia and Pacific (excluding China)	110	57	24,2	10,6	295	269	64,9	50,2
Europe and Central Asia	6	24	1,4	5,1	31	97	6,8	20,3
Latin America and the Caribbean	48	57	11,0	11,1	121	132	27,6	26,0
<b>Middle East and North Africa</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>50</b>	<b>68</b>	<b>21,0</b>	<b>23,3</b>
South Asia	506	488	45,0	36,6	1 010	1 128	89,8	84,8
Sub-saharan Africa	241	315	47,4	49,0	386	5	76,0	74,7
<b>Total</b>	<b>1 292</b>	<b>1 169</b>	<b>29,6</b>	<b>23,2</b>	<b>2 712</b>	<b>2 802</b>	<b>62,1</b>	<b>55,6</b>
<b>Total excluding China</b>	<b>917</b>	<b>945</b>	<b>28,5</b>	<b>25,0</b>	<b>1 892</b>	<b>2 173</b>	<b>58,7</b>	<b>57,5</b>

- **Une transition démographique largement engagée** : Les pays de la région se caractérisent par une transition démographique, qui bien qu'engagée tardivement, se déroule d'une façon particulièrement rapide (ONU, 1998, Courbage, 1999). Elle se traduit par une croissance de la population totale notablement inférieure à celle de la population active (respectivement 2% et 3%).

Cette situation temporaire qui s'ouvre, pour une vingtaine d'années, entre 2005 et 2015 selon les pays, crée une « opportunité démographique » marquée par un niveau particulièrement bas du taux de dépendance des inactifs par rapport aux actifs : moins d'enfants, pas encore beaucoup de personnes âgées. Cette situation tend, toutes choses égales par ailleurs, à relever le taux d'épargne des ménages (et donc les possibilités d'investissement) et à augmenter le taux d'activité des femmes (Dhonte, Bhattacharya, Youssef, 2000).

- **L'enjeu du relèvement du rythme de croissance : le « développement » institutionnel**. A côté des causes traditionnellement évoquées pour expliquer les obstacles au développement (absence ou insuffisance des financements, défaut de qualification de la main d'œuvre, manque de technologies, faiblesse de

l'infrastructure), on a tendance aujourd'hui à mettre l'accent de manière privilégiée sur les institutions, en termes « d'insuffisances institutionnelles » : sécurité des contrats et des transactions, qualité de l'environnement des entreprises,.. (Ould Aoudia, Tubiana, 2000)

- **Les réformes structurelles de « seconde génération »** (privatisations, libéralisation du commerce extérieur et du système financier, réformes fiscales..) avancent d'une façon heurtée et sans visibilité, parfois même sans entraîner d'augmentation du fonctionnement concurrentiel des marchés. Elles font l'objet de fortes résistances soit de la part des couches potentiellement perdantes aux réformes, soit de celle des autorités politiques qui redoutent les effets sociaux des réformes à mener (réduction des effectifs dans l'administration et dans les entreprises publiques...)

- **Un important effort d'éducation** a été mené dans l'ensemble des pays sous revue, mais il a surtout porté sur une extension de l'accès à l'éducation (à l'exception du Maroc) au prix d'une qualité d'enseignement médiocre, tourné vers l'emploi public (y compris le système d'emploi garanti dans l'administration pour les diplômés, jusqu'au début des années 90) et peu en phase avec la demande des entreprises.

- Avant le lancement du Partenariat, ces pays avaient, depuis les années 70, passé des **accords commerciaux bilatéraux asymétriques** avec l'Europe. Il faut noter que les relations commerciales entre pays européens et méditerranéens dépendaient du type d'insertion de ces derniers à l'économie mondiale. De ce point de vue, on a coutume de les classer en deux catégories : les pays exportateurs de biens manufacturiers et les pays « rentiers ». En réalité, la disponibilité en ressources naturelles exportables ne fut qu'un élément parmi d'autres facteurs historiques, politiques et géo-politiques (plus complexes mais peut-être plus importants) dans la détermination de la trajectoire suivie par les différentes pays méditerranéens dans leur insertion à l'économie mondiale. Et la référence systématique et exclusive à la rente est devenu un raccourci facile, qui finit par induire en erreur, du fait de son caractère réducteur.

Ainsi, dans les années 80, alors que de grands bouleversements se produisaient dans l'économie mondiale, les conditions historiques, politiques, géo-politiques particulières à chaque pays méditerranéen, ont induit des différences importantes dans les modalités de leur insertion à l'économie mondiale. Certains (TUR, TUN, MOR) se sont tournés plus tôt que les autres vers l'exportation de biens manufacturiers, développant ainsi des secteurs compétitifs, notamment le textile, tandis que d'autres (ALG, EGYPT, LYBIE), qui n'ont entrepris cette ouverture que plus tard, se trouvent aujourd'hui relativement marginalisés sur le marché mondial des biens manufacturés. La disponibilité en ressources naturelles exportables, en particulier les hydrocarbures, a bien sûr joué un rôle, dans le sens où elle a offert à ceux qui les possédaient une marge leur permettant de résister aux pressions à l'ouverture et aux réformes. Dans la première catégorie de pays, des réformes structurelles dites de « première génération » ont généralement été engagées dès le

début années 80, à la faveur de cette ouverture et sous sa contrainte, tandis que dans les autres, celles-ci ont été retardées ou ont traîné en longueur.

## 2/ Une logique de développement non exempte de risques

- Inauguré à la Conférence interministérielle de Barcelone en novembre 1995, le partenariat euro-méditerranéen (dit « processus de Barcelone ») constitue le nouveau cadre des relations de l'UE avec les 12 pays PM.

**Les 12 PM concernés sont :** Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Jordanie, Israël, Territoires Palestiniens, Syrie, Liban, Malte, Chypre et Turquie (auxquels pourrait s'adjoindre la Libye).

- au moment où il a été instauré, ce cadre comportait une innovation majeure par rapport à celui qui prévalait auparavant, une approche globale en trois volets articulés : 1- un volet politique et de sécurité ; 2- un volet économique ; 3- un volet social, culturel et humain. Ces trois volets sont adossés à un dispositif financier constitué de dons (Meda) et des prêts de la BEI.

Le volet économique est central : il représente un « choc d'offre progressif », soutenu par une aide financière :

- un « choc d'offre » sur les PM : la constitution progressive d'une zone de libre-échange à l'horizon de 2010 entre l'UE et chacun des PM par le biais d'Accords d'Association. De plus, les PM sont incités à décloisonner leurs échanges commerciaux pour mailler le réseau régional par des accords Sud-Sud, entre eux (l'initiative d'Agadir s'inscrit dans cette perspective).

Ceci revient à rendre progressivement symétrique les préférences commerciales entre Nord et Sud de la Méditerranée, puisque l'Europe, depuis les accords passés dans les années 70, a accordé l'entrée sans droits de douane pour les produits industriels des PM. Cependant, étant donné les asymétries qui existent par ailleurs dans le poids respectif des exportations du Nord vers le Sud et du Sud vers le Nord, le rétablissement de la symétrie dans les préférences commerciales ne se fera pas sans un accroissement des déséquilibres dans les échanges, dans le sens d'une polarisation encore plus grande du commerce extérieur des PM vers l'UE. Le rééquilibrage pourrait se faire en développant et diversifiant les exportations des PM tant vers l'UE que vers le reste du monde, mais aussi en élargissant les accords au-delà des produits industriels. En effet, dans la mesure où ils sont limités aux produits industriels, et que, de plus, ils ne portent que sur les protections tarifaires, ces accords ne contribuent que de manière partielle à la réalisation des objectifs de libre-échange multilatéral fixés par l'OMC.

Les produits agricoles, qui demeurent contingentés, font l'objet de négociations depuis 2000, dans le cadre des accords déjà signés. On doit noter que l'ouverture agricole fait l'objet de résistances sectorielles très vives, tant au Nord qu'au Sud, et que cette question soulève des enjeux très importants à l'échelle de l'ensemble des économies. Mieux connus pour l'Europe, ceux-ci sont plus difficiles à cerner en ce qui concerne les pays méditerranéens, dont la situation dans ce domaine est très contrastée. Ce que l'on peut dire, c'est que, si à terme une partie au moins des pays méditerranéens aurait avantage à une ouverture symétrique du

secteur de l'agriculture (les gains attendus de l'ouverture des marchés du Nord compensant largement les pertes liées à celle de leurs propres marchés, toutes choses égales par ailleurs) le principal obstacle pour ces pays résidera probablement dans l'ampleur et la complexité des bouleversements qu'une telle mesure risque d'entraîner à court terme, et la difficulté à prévoir et gérer ces transformations, surtout si elles se cumulaient avec les ajustements liés à l'ouverture industrielle. Aussi faudrait-il que ces mesures soient progressives et que, comme pour les produits industriels, elles soient assorties de politiques d'accompagnement. Cependant, il est à redouter que, peu soutenus dans ce domaine par leurs partenaires européens et mal préparés à affronter ces difficultés, les négociateurs du Sud préfèrent se rabattre sur une position de repli, cédant ainsi aux injonctions protectionnistes de certains intérêts au Nord.

Une limite importante : le partenariat, à la demande de l'UE, maintient une limitation stricte de la circulation des personnes, essentiellement dans le sens Sud-Nord, ce qui freinera la libéralisation des services, et, à terme, pourrait contrarier la constitution d'un espace régional de libre-échange.

- **Un dispositif d'aide financière (MEDA)**, pour accompagner la transition vers l'ouverture des PM. Ce programme d'aide vise à soutenir la modernisation des institutions, l'amélioration de l'environnement institutionnel des entreprises et l'accompagnement social des réformes

Un dispositif financier renouvelé : rompant avec les protocoles bilatéraux d'avant 1995 (entre l'UE et chacun des PM), les fonds MEDA ne sont pas pré-affectés par pays, et sont, en principe, attribués sous condition de respect des engagements de réformes, avec une clause suspensive sur le respect des droits de l'homme (on peut toutefois douter de l'efficacité de ce dispositif, qui n'a encore jamais été activé malgré les violations avérées des droits de l'homme dans cette région du monde).

Une aide augmentée : l'enveloppe de l'aide (MEDA) a été fortement augmentée depuis 1995. De plus, la BEI est mandatée pour prêter aux PM pour un montant équivalent à l'enveloppe MEDA et un nouveau dispositif financier a été créé en 2002, sous impulsion de l'Espagne.

## 2.2/ Une architecture du partenariat à deux niveaux

Le processus de Barcelone, qui ne constitue pas un cadre juridique contraignant (bien qu'il soit critiqué pour la lenteur et la lourdeur bureaucratique de ses procédures), est constitué par un ensemble d'accords multi-bilatéraux : les « Accords d'Association » passés entre l'UE et chacun des PM.

S'ajoutent des actions dites « régionales », pour les opérations transversales regroupant plusieurs PM.

- Les 12 PM connaissent des situations différentes dans leurs rapports avec l'UE :

La Turquie est en union douanière (elle a en plus une perspective d'adhésion) ; Chypre et Malte sont en union douanière (adhésion programmée) ; Israël en libre-échange depuis 1988, a signé de plus un accord d'association ; l'Autorité Palestinienne : accord intérimaire entré en vigueur en 1997 ; la Tunisie a

signé un accord d'association, entré en vigueur en mars 1998 ; le Maroc a signé un accord d'association, entré en vigueur en mars 2000 ; la Jordanie l'Égypte, l'Algérie et le Liban ont signé leurs accords d'associations, en cours de ratification par les pays membres de l'UE ; la Syrie : négociations en cours.

- **Au total**, le partenariat, inspiré à l'origine en Europe par des raisons de sécurité dans le contexte du début des années 90 (stabilisation politique, lutte contre les pressions migratoires), pourrait constituer théoriquement un soutien au développement des PM. Ce n'est pas une offre d'adhésion à l'UE comme pour les PECO ; ce n'est pas un projet « mercantiliste » d'accroissement des parts de marché (les échanges commerciaux UE-PM sont excédentaires en faveur de l'UE, d'une façon chronique et croissante) ; ce n'est pas une zone de libre-échange « sèche » comme l'ALENA, sans aides financières, sans dispositifs institutionnels, sans volet politique.

Le Partenariat a été conçu comme un cadre d'accompagnement (un « sas ») de l'ouverture des PM sur le marché mondial : sur le plan économique, cette démarche se base sur le diagnostic selon lequel l'instauration du libre-échange intervient, au travers de l'ouverture commerciale, au nœud des blocages du développement de ces pays : i. e. le maintien d'un fonctionnement non concurrentiel de l'économie. Dans cette optique, il est censé constituer un puissant stimulateur des réformes structurelles, à commencer par les réformes fiscales nécessaires pour compenser les pertes de recettes douanières entraînées par l'abaissement des tarifs (J Ould Aoudia et L Tubiana, 2000). Cependant, au vu des évolutions mondiales en matière commerciale, il apparaît que la réduction, bien réelle, des protections tarifaires ne se fait pas toujours au profit du libre-échange et peut aussi favoriser l'émergence de nouvelles protections, non tarifaires, bien plus difficiles à définir et à sanctionner (Baghwati, 1988). Aussi, du fait des limites dans lesquelles il a été défini, l'objectif de libre-échange poursuivi par le partenariat euro-méditerranéen, s'il devrait permettre de supprimer des archaïsmes (des droits de douane anormalement élevés) et de réajuster le système de préférences pour l'adapter au nouveau contexte, ne sera probablement pas suffisant à réaliser les conditions d'une véritable liberté du commerce dans la région. Il aurait fallu pour cela inclure les protections non-tarifaires, et élargir les accords aux autres secteurs de l'économie.

- **Mais aussi pour l'Europe, ce projet peut entraîner la possibilité de se créer une zone d'élévation de la compétitivité pour son industrie :**

Dans un espace régional sécurisé, aux relations commerciales et financières libéralisées et adossées à un système de normes communes, le Partenariat peut favoriser une nouvelle division régionale du travail, comme ont su la mettre en œuvre le Japon en Asie du Sud-Est et les Etats-Unis dans cette même région et au Mexique.

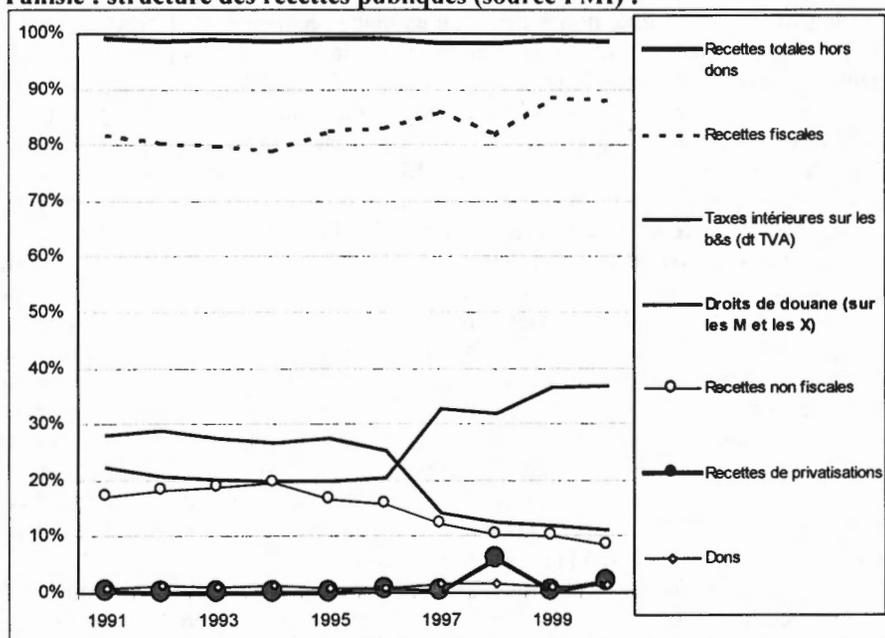
- A l'inverse des Etats-Unis et surtout du Japon qui ont, depuis les années 50, exporté du facteur capital dans les pays de leurs périphéries, les grands pays d'Europe (Allemagne, France, RU) ont « importé » du facteur travail en provenance de leur périphérie, jusqu'au milieu des années 70, pour combiner sur leur sol capital et travail peu qualifié.

- L'Europe pourrait ainsi renverser sa stratégie régionale par l'intensification des exportations de capitaux (IDE) vers les PM pour augmenter la compétitivité de segments de productions européennes ainsi délocalisés, à destination des marchés locaux (alors décloisonnés), mais surtout de réexportations vers l'Europe ou vers des pays tiers.

**Pour les PM qui s'y engagent, ce projet comporte cependant des risques :** l'ouverture commerciale va entraîner à court terme une baisse des recettes douanières (risque budgétaire, déséquilibre commercial accru) et, à moyen terme, des réallocations de facteurs coûteuses socialement.

Mais sur ce premier « risque » (au plan budgétaire), l'exemple de la Tunisie montre comment ce pays a su compenser la baisse de ses recettes douanières par un relèvement des prélèvements sur les assiettes intérieures (TVA essentiellement).

**Tunisie : structure des recettes publiques (source FMI) :**



- Dans son esprit, l'essentiel du Partenariat repose bien sur le soutien apporté aux PM qui prennent « le risque de l'ouverture » (Bensidoun, Chevallier, Cepii, 1996).

Cependant, ce soutien est tout relatif, si on le compare à celui que l'Europe apporte aux pays de l'Est européen, engagés eux aussi dans un processus comparable d'ouverture et de réforme. L'UE pratique une nette différence de traitement entre les PECO d'une part et les PM de l'autre, ou plus précisément entre ceux qui seront amenés à entrer dans l'UE (les AC10 pour ce qui est de la première vague) et les autres. Or ce traitement différencié a des effets économiques tangibles, qui

contribuent à creuser l'écart entre ces deux groupes de pays, voire à le créer. Nous en avons relevé deux :

1. Le premier, décrit par Andoussa, Reiffers (2003), concerne la notation des pays par les agences internationales de rating, dont on sait qu'elle a notamment un impact direct sur l'attractivité des IDE dans les pays concernés. Ces auteurs remarquent que « sur la base de critères objectifs, caractérisant leur situation macro-économique en 2002, par rapport à plus de 200 pays, les PM ont une place équivalente à celle des AC10 (à la frange inférieure des 45% les mieux placés). Alors que si l'on fait le même classement, à partir des représentations des principales agences de rating mondiales, les PM régressent considérablement, tandis que la position des AC10 progresse. Une observation qui conforte ce fait que le rating Moody's des AC10 s'est nettement amélioré au moment de Copenhague, preuve supplémentaire que l'économie est aussi affaire d'anticipations et de représentations ». Ces auteurs veulent dire que la supériorité de l'appréciation des AC10 par rapport aux PM dans le rating Moody's est due, non à des critères macro-économiques objectifs, mais à des anticipations liées essentiellement au fait que « la nature des relations UE/PM est sensiblement moins porteuse que celle des relations UE/AC10. A la fois à cause de la probabilité des seconds d'accéder à l'acquis communautaire et de réaliser une intégration 'profonde' avec les quinze, et à cause des montants concernés par les fonds structurels relativement aux fonds MEDA (545 euros par habitant et par an dans les AC10 contre 14 euros par habitant par an prêts BEI inclus pour les PM). » ;

2. Le second concerne précisément le dispositif d'aide au partenariat. Au delà de la comparaison édifiante (voir ci-dessus) entre PM et AC10 du point de vue du volume de cette aide, il y a un autre aspect, peut-être tout aussi important, si ce n'est plus. Il s'agit, ainsi que le décrivent Cling, Ould-Aoudia (2003), du fait « les dons sont alloués selon un processus purement administratif, dans la complexité des procédures communautaires, et ne sont pas soutenus par une expertise économique suffisante. Les prêts de la BEI dirigés vers les infrastructures physiques pour l'essentiel, ne sont liés à aucune aide institutionnelle à l'inverse de ce qu'a su faire la BERD pour les pays en transition. Bien plus, attribués à très bas taux, ils évincent ceux de la Banque Mondiale en raison des conditionnalités que cette dernière affecte à ses opérations : les gouvernements du Sud sont, à double titre, peu enclins à faire appel à elle, échappant ainsi à la pression des réformes. »

- Ce Partenariat, initiative publique, est conçu comme un « cadre d'ensemble ». A la différence d'autres expériences d'intégration économique régionale, en Amérique et en Asie, qui sont plutôt le fait spontané des acteurs économiques, ici le cadre, défini et instauré *ex ante*, est censé « accueillir » le mouvement spontané des acteurs économiques et de la société civile, auxquels il est fait injonction de s'en emparer. Par cet aspect, sa démarche s'inscrit dans la lignée de la construction européenne, qui fut un processus largement défini *ex ante* et mené par les Etats. Cependant, les initiateurs de ce partenariat se défendent de l'avoir conçu comme un cadre juridique et encore moins comme un cadre politique sur lequel il devrait déboucher, comme c'est le cas pour l'UE aujourd'hui. Il y a donc bien, aux fondements mêmes de cette démarche, une faiblesse constitutive qui pourrait expliquer les déboires du PEM.

### 3/ De certaines limites du « processus de Barcelone »

Près de huit ans après son lancement, le partenariat euroméditerranéen est aujourd'hui à un moment critique : tandis que l'effet d'annonce lié à la nouveauté de la démarche initiée en 1995 à Barcelone est largement épuisé, laissant place à la routine, voire même à une certaine lassitude, le processus semble bloqué<sup>3</sup>, alors qu'il n'est même pas suffisamment engagé<sup>4</sup> pour qu'un premier bilan soit possible<sup>5</sup>.

Les avis sont multiples quant aux raisons du blocage du processus de Barcelone. La plus grande partie des travaux l'attribue en premier lieu aux résistances et à la lenteur des gouvernements et des sociétés du Sud à réaliser les réformes préalables (privatisations, réforme fiscale, adaptation de la législation, réforme bancaire et financière), situation que certains expliquent d'abord par le déficit de démocratie ou de légitimité des régimes du Sud (Benderra, 2000). Plus rares sont les travaux qui mettent aussi l'accent, comme le fait Hibou (2003), sur le caractère bureaucratique de la démarche initiée par l'UE.

De plus, alors qu'il marque le pas, le projet euro-méditerranéen va être confronté très prochainement à une série d'échéances qui ne manqueront d'avoir des conséquences pour lui, ne serait-ce que par leurs effets sur le contexte dans lequel il s'inscrit :

- la prochaine réunion de l'OMC, à Cancun à l'automne 2003, doit aborder l'épineux dossier de l'agriculture, dont on sait qu'elle a été écartée du projet euroméditerranéen de libre-échange et continue à faire l'objet d'accords préférentiels bilatéraux entre l'Europe et les pays méditerranéens<sup>6</sup>. Or l'UE, qui a à défendre une agriculture largement subventionnée et protégée, compte sur la solidarité de ses partenaires méditerranéens dans ces négociations. Cependant, dans ce domaine, le cas de chaque pays méditerranéen est spécifique, et leurs intérêts ne convergent pas nécessairement avec ceux de l'UE<sup>7</sup>.

---

3- Selon Moisseron (2002), « l'objectif d'une zone de libre-échange eur-Med pour 2012 ne sera pas atteint » et il qu'y a un « risque d'enlèvement et de dissolution progressive du projet méditerranéen dans le mouvement général de la mondialisation », ou « de partenariat euroméditerranéen à plusieurs vitesses », p111.

4- Si l'on fait exception des cas, considérés comme spécifiques, d'Israël, de la Turquie ainsi que de l'« Autorité palestinienne », le premier accord, celui avec la Tunisie, n'est officiellement entré en vigueur qu'en mars 1998, suivi, en mars 2000, de celui avec le Maroc. Les causes de cette lenteur résident dans les délais de négociation ainsi que la longueur des procédures de ratification.

5- Il n'y a pour l'heure aucun bilan officiel de la mise en œuvre du partenariat. La raison invoquée est que l'expérience est encore trop courte et peu étendue. Mais y a bien sûr des travaux effectués hors de la sphère officielle. Le FEMISE, organisme financé par le programme MEDA fédérant la recherche institutionnelle sur l'euroméditerranée, est l'un de ces cadres. Il publie un rapport annuel de synthèse qui fait le point sur le partenariat euroméditerranéen de manière assez complète et critique (FEMISE, 2001, 2002, 2003)

6- Notons que l'UE a récemment libéralisé totalement ses échanges agricoles avec Israël (accord en juillet 2003).

7- Voir la simulation des effets d'une libéralisation de l'agriculture des pays occidentaux pour les pays en développement, réalisée à l'aide d'une version adaptée du modèle MIRAGE et la base de données MacMaps (Bouët, Bureau, Decreux, Jean, 2003).

décidée lors du sommet de Copenhague en décembre 2002 dans le cadre de l'élargissement, l'entrée dans l'UE en mai 2004 de dix nouveaux membres (les AC10), représentant 74,5 millions d'habitants va modifier largement le contexte et risque de provoquer une détérioration de la place des PM dans leurs échanges avec l'UE<sup>8</sup> ;

- enfin, l'objectif européen de créer une zone de libre échange dans la région n'a plus l'exclusivité et est désormais concurrencé par d'autres projets d'intégration économique, affichant même des échéances plus proches, comme la zone arabe de libre-échange (NAFTA) d'une part, et le projet USA-MENA, prévus tous les deux pour 2008.

Nous l'avons vu, les accords d'association euro-méditerranéens ne concernent qu'une part limitée des échanges entre les PM et l'UE (biens manufacturés industriel essentiellement) mais ils excluent notamment deux secteurs clé : les hydrocarbures et l'agriculture, laissés hors des accords. Dans cette communication nous n'avons évoqué que brièvement ces secteurs, dont l'étude nécessite des compétences particulière. Nous dirons simplement que :

En ce qui concerne l'énergie, c'est de loin le secteur qui pèse le plus du point de vue des importations européennes en provenance des PM ainsi que des perspective de développement des flux commerciaux entre l'UE et les pays méditerranéens. Si l'on considère l'ensemble des échanges UE-PPM, il apparaît que ce sont les exportations d'hydrocarbures qui permettent de réduire le déficit commercial des PPM à l'égard de l'UE, et pour certains pays d'avoir un excédent commercial avec l'UE. D'un point de vue stratégique, on ne peut comprendre les enjeux du PEM si l'on ne prend pas en considération le volet énergétique, dont on peut dire qu'il est de loin l'enjeu le plus important pour l'UE. Or il ne fait pas partie de l'accord négocié à Barcelone. Ce secteur a aussi pour particularité de jouer un rôle déterminant dans la caractérisation du commerce extérieurs des PM, que l'on sépare, nous l'avons vu, en deux catégories distinctes : les pays gros exportateurs d'hydrocarbures, d'une part, et ceux qui exportent des biens manufacturiers de l'autre.

L'agriculture ne fait pas non plus partie des accords de Barcelone, mais, contrairement à l'énergie, elle n'a pas droit non plus à un cadre à part. Elle est simplement repoussée à plus tard, ce qui coïncide avec l'agenda de l'OMC, qui a aussi laissé ce dossier en dernier, essentiellement sous la pression des pays riches gros exportateurs qui subventionnent ou protègent leur agriculture (USA, UE, Canada).

Comme pour l'énergie, pour évaluer l'enjeu que représente l'agriculture pour les PPM, il faut faire la distinction entre les pays exportateurs potentiels, dont l'accès au marché européen est limité (Maroc) de ceux qui sont plutôt importateurs de produits agricoles (Algérie). Il faut noter que les pays exportateurs d'hydrocarbures sont souvent importateurs de produits agricoles. Comme pour l'énergie, l'étude du volet agricole nécessite des compétences spécifiques.

---

8- Voir à ce propos Handoussa, Reiffers (2003).

Aussi, pour avoir une vision d'ensemble des échanges économiques euro-méditerranéens et de l'intégration économique dans la région, est-il nécessaire de ne pas se limiter au partenariat euro-méditerranéen, au risque d'avoir une vision tronquée de la réalité de ces échanges ainsi que des perspectives d'intégration économique régionale.

#### Références bibliographiques

Andoussa, H., Reiffers, J.-L., (2003), « L'impact de l'élargissement de l'UE sur les partenaires euro-méditerranéens », contribution du FEMISE au 7<sup>ème</sup> séminaire annuel des experts sur la transition économique, 23-24 avril 2003.

Bhagwati J. (1990), *Protectionnisme*, Paris, Dunod (ed. américaine originale 1988).

Benderra, O. (2000), « Quel partenariat euro-méditerranéen ? Un point de vue maghrébin », communication au workshop : A Common Strategy for the Mediterranean ? Southern Europe and Security Cooperation in the Western Mediterranean, Centre Jean Monnet-Université de Catane, 1-3 juin.

Bensidoun I., Chevallier A., *Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture*, Paris, Economica, 1996.

Bouët, A. Bureau, J.-Ch., Decreux, Y., Jean, S. (2003), « Is Northern Agricultural Liberalization Beneficial to Developing Countries ? », Deuxième université de printemps des économies méditerranéennes et du monde Arabe, 3-4 juin 2003, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah à Fès, Maroc.

Cling, Ould Aoudia, 2003, « Le partenariat euro-méditerranéen, l'intégration en trompe-l'œil ? », à paraître, 2003.

Courbage Y., *Nouveaux horizons démographiques en Méditerranée*, INED, Cahier n°142, Paris, PUF, 1999.

Dhonte, P., Bhattacharya R., Youssef T. (2000), *Demographic Transition in the Middle East and North Africa : implications for Growth, Employment and Housing*, FMI WP/00/41.

Hibou (2003), « Le partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique Internationale*, n°18, janvier.

Moisseron (2002), La crise du régionalisme en Méditerranée », *Revue Tiers Monde*, tome XLIII, n°169, jan-mars.

Ould Aoudia J., « Enjeux économiques de la politique euro-Méditerranéenne », *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, n°153, 1996.

Ould Aoudia, J. et Tubiana, L. (2000), « Euro-méditerranée : recentrer le partenariat », *Questions européennes*, Paris, Conseil d'Analyse Economique.

Lahiri S., *Regionalism and Globalization. Theory and Practice*, London, Routledge, 2001.

Talahite F. « Maghreb et Union Européenne : quelle convergence ? » in Faugère et al. *Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation*, Paris, Economica, 1997.

Talahite, F., Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud, *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, n°153, 1996.

Talahite, F., *L'espace monétaire et financier de la Méditerranée occidentale*, colloque International « L'économie de la Méditerranée Occidentale : Enjeux et Perspectives », CREAD-université de Bedjaïa, Bedjaïa, Algérie, 25-26 juin 2000.

**Documents :**

Banque Mondiale, *Global Economic Prospect* 2003.

FEMISE, *Le processus de transition économique et la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen*, septembre 2001.

FEMISE, *Rapport du FEMISE sur l'évolution de la structure des échanges commerciaux et des investissements entre l'Union Européenne et ses partenaires méditerranéens*, mars 2001.

FEMISE, *Rapport FEMISE 2002 sur le partenariat euro-méditerranéen*, juillet 2002.

ONU, *World Population Prospects : the 1996 revision*, 1998.

PNUD, *Rapport pour le développement humain arabe* 2002.