



L'ASSOCIATION AVEC L'UNION EUROPEENNE

CHANCES ET DEFIS POUR LES PSEM

1. CONTEXTE DE L'ASSOCIATION UE-PSEM

L'Europe a depuis longtemps eu une approche globale méditerranéenne.

Conçue dès la fin des années soixante, cette approche avait abouti à la signature d'une série d'accords commerciaux où plusieurs pays des rives Sud et Est de la Méditerranée ont bénéficié, de manière non réciproque, d'un accès au marché de l'UE en franchise de droits de douane pour leurs produits industriels et d'un accès préférentiel pour leurs produits agricoles.

Les orientations fondatrices de la politique méditerranéenne rénovée de l'Union européenne peuvent être lues à travers un texte intitulé « Horizon 2000 » élaboré par la commission européenne en 1992 : « Deux questions dominent les relations entre la Communauté et la région :

- q Compte tenu de l'écart des niveaux de vie entre la Méditerranée Sud et la Communauté, de la croissance démographique et des tensions internes qui la caractérisent en permanence, comment la Communauté pourrait-elle ramener cet écart à un niveau suffisant pour avoir des voisins plus prospères et réduire effectivement la pression migratoire vers son territoire ?
 - q Comment la Communauté peut-elle le plus effectivement appuyer le processus de paix entre Israël et les pays arabes ?
- « Pour répondre à ces questions, la Communauté devrait :
- q appuyer les réformes économiques et la coopération régionale de manière que Maghreb et Machrek deviennent aussi attractifs pour l'investissement privé européen que l'Europe centrale et orientale est susceptible de le devenir;
 - q contribuer par des financements à large échelle aux programmes de planning familial en cours dans ces pays.
- « La mise en œuvre de ces orientations demande :
- q un relèvement important des ressources financières;
 - q leur attribution aux seuls pays capables de mener les réformes politiques, économiques et sociales nécessaires au développement (y compris la politique démographique);
 - q leur orientation vers :
 - o l'assistance technique dans le domaine institutionnel (condition technique du succès des réformes),
 - o le volet social des réformes (condition politique de leur acceptation par les populations),



- la promotion des investissements privés, du transfert de savoir-faire, de technologies et des exportations locales (business to business);
- un appui substantiel à la coopération régionale tant dans le Maghreb qu'au Machrek (Israël et ses voisins dans le cadre du processus de paix). »

En fait, tout est déjà dit dans ce document de 1992.

Ce document résume les fondements idéologiques de la politique méditerranéenne de l'Union Européenne.

A partir de là, il est important de rappeler quelques dates :

- q le 2 Mars 1992 : l'Espagne considérant que le Maghreb est une bombe à retardement que l'Europe est en mesure de désamorcer, propose la création d'une zone de libre échange commercial entre la CEE et les pays du Maghreb qui le souhaitent,
- q le 30 avril 1992 : le parlement et le conseil européens sont saisis par la commission d'une «Communication sur l'avenir des relations entre la communauté et le Maghreb». L'objectif est d'ancrer le Maghreb à l'Europe à travers le libre échange et le renforcement des liens politiques,
- q le 26 juin 1992 : le conseil européen de Lisbonne déclare que le "Maghreb constitue la frontière Sud de l'Union" et que "sa stabilité présente un intérêt commun important pour l'Union",
- q les conseils européens de Corfou Mars 1994 et Essen Décembre 1994 voient l'UE reconnaître le "caractère stratégique" de la zone méditerranéenne pour l'Union et approuver le projet de la conférence de Barcelone Novembre 1995.

Le lancement du partenariat euro-méditerranéen en novembre 1995 intervient à un moment jugé par l'Union Européenne politiquement propice : les Accords d'Oslo viennent d'être signés seulement deux mois et demi plus tôt.

Ce sont là les étapes principales de naissance du concept de partenariat euro-méditerranéen donnant à l'UE une approche globale à l'échelle de toute la Méditerranée.

Cette approche globale s'articule autour de trois volets : politique et de sécurité, économique-financier et socioculturel, qu'elle présente comme un tout indissociable.

Les inégalités économiques entre le Nord et le Sud, les liens culturels et historiques entre les deux rives font que l'Europe attire de plus en plus de candidats à l'émigration.

La crise économique du début des années 90, la montée des xénophobies s'opposent de plus en plus à ces mouvements.

Les mesures administratives, le visa unique, les reconductions aux frontières ont leurs limites.

Seul un cadre d'ensemble homogénéisé et modernisé permettrait aux marchandises, services et capitaux de mieux circuler en espérant que le mouvement des personnes pourra être limité et mieux contrôlé.

Le projet euro-méditerranéen part d'un constat simple :



Seul un processus de codéveloppement permettrait de limiter les risques d'instabilité aux frontières de l'Europe et de favoriser la fixation des populations dans leur pays d'origine.

Les objectifs poursuivis par l'Union européenne dans son association avec ses voisins méditerranéens retiennent donc les impératifs suivants : maîtrise de la migration par l'amélioration des conditions de vie dans les pays émetteurs et maîtrise des foyers de tension par le soutien au processus de paix entre Israël et les pays arabes. La question de l'émigration maghrébine est cruciale dans les rapports de nos pays avec l'Europe qui constitue la première destination des flux migratoires maghrébins. Elle constitue la région d'accueil de 82% de l'émigration tunisienne et près de 90% de l'émigration provenant de l'Algérie et du Maroc. Les maghrébins installés en Europe résident essentiellement en France qui constitue le pays d'accueil de respectivement 98%, 96% et 68% des Algériens, Tunisiens et Marocains présents en Europe. Les maghrébins représentent le tiers de main d'œuvre étrangère en France.

La question de l'émigration est d'autant plus préoccupante si on se réfère aux projections démographiques. En effet, en 1995, la population de l'Union européenne compte 372 millions d'habitants, celle du Maghreb (UMA) est de 70 millions. La population du Maghreb est constituée à hauteur de 37 % de jeunes de moins de 15 ans, tranche d'âge qui ne représente que 17,8 % de la population de l'Union européenne. En 2025, la population de l'Union européenne atteindra 388 millions, celle du Maghreb 115 millions. Le poids démographique du Maghreb par rapport à l'Union européenne passera donc de 19% en 1995 à 30% en 2025.

L'objectif général que se sont assignés les signataires de la déclaration de Barcelone lors de la conférence euro-méditerranéenne (27 et 28 novembre 1995) consiste à : « faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échange et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité, ce qui exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une meilleure compréhension entre les cultures, autant d'éléments essentiels du partenariat. ». Une trilogie se dégage pour fonder le partenariat global euro-méditerranéen :

- q le partenariat politique et de sécurité : définir un espace de paix et de stabilité ;
- q le partenariat économique et financier : construire une zone de prospérité partagée ;
- q le partenariat dans les domaines social, culturel et humain : développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

2. LES MOYENS ET LES IMPACTS

Les objectifs d'accélération du développement, de réduction des écarts de développement dans la région et de promotion de la coopération et de l'intégration régionale sont censés converger dans leurs effets pour construire cette zone de prospérité partagée. Les moyens à déployer concernent :

- q l'instauration progressive d'une zone de libre-échange ;
- q la mise en oeuvre d'une coopération et d'une concertation économique appropriées dans les domaines concernés ;
- q l'augmentation substantielle de l'assistance financière de l'UE à ses partenaires.



Les différentes études menées montrent que la création de la ZLE ne peut présenter un bilan positif pour les pays des rives Sud et Est de la Méditerranée qu'à trois conditions liées :

- q la mise en place par les pouvoirs publics de politiques macro-économiques non récessives ;
- q la capacité des pays maghrébins à assurer une reconversion compétitive de leurs économies ;
- q l'accroissement significatif des apports de capitaux extérieurs surtout sous forme d'IDE,

Tout a été dit ou presque sur les impacts et les effets de la ZLE sur les économies maghrébines en matière de risque de perte d'activités et d'emplois ou d'impact sur les finances publiques.

A titre tout à fait indicatif, le manque à gagner fiscal découlant du démantèlement tarifaire vis-à-vis de l'Europe se traduirait pour les trois pays du Maghreb par une baisse de leur PIB entre 1.8 et 2.6% l'an.

3. VERS UNE ZONE DE PROSPERITE ?

3.1 LA MISE EN PLACE

La mise en place des accords d'association est caractérisée par une extrême lenteur due aux procédures complexes de l'Union européenne et de ses États membres.

A ce jour, cinq accords sur neuf ont été conclus avec les pays de la région et l'entrée en vigueur des accords conclus est encore plus lente.

L'accord avec la Tunisie aura mis près de trois ans pour être ratifié par les 15 parlements européens et celui avec le Maroc presque cinq ans.

3.2 EMIGRATION ET CONVERGENCE

Il est difficile, à partir des résultats aujourd'hui disponibles, de constater une baisse significative des flux migratoires qui serait générée par l'instauration de la ZLE. L'hypothèse sous-jacente, souvent implicite, est que le libre-échange (assorti d'apport significatif de capitaux extérieurs) contribuerait à la réduction des écarts de revenus entre l'Europe et le Maghreb et serait ainsi susceptible de réduire d'une manière significative les flux migratoires. Un tel mécanisme d'ajustement n'est envisageable qu'à très long terme.

Dans quelle mesure le partenariat économique (ZLE et coopération économique et financière) pourrait permettre au moins l'amorce d'un processus de convergence économique (réduction des écarts de développement réduisant de la sorte l'incitation à émigrer) ? Le pari du partenariat économique (construire une zone de prospérité partagée) est au coeur de cette problématique de la convergence économique à long ou à très long terme. Malheureusement d'après les projections de l'Union européenne à l'horizon 2010 (année finale de mise en place de la ZLE), les écarts de revenus vont se creuser davantage entre l'UE et le Maghreb : le PIB par tête du Maghreb passerait de 1 410 \$ US en 1990 à 1 750 \$ US en 2010. Celui de l'Europe passerait de 16 000 \$ US à 24 000 \$ US sur la même période. Si l'on retient un indice 100 pour le PIB par capital de l'Europe, l'indice du Maghreb régresserait de 17% en passant de 8,8 à 7,3.



Le PIB par tête du Mashreq (triste consolation pour le Maghreb) se dégraderait encore plus en passant de l'indice 5,1 en 1990 à 3,9 en 2010, soit – 25% sur la période.

TABLEAU 1 : PIB MAGHREB, MASHREQ ET EUROPE 1990 ET 2010

PIB per capita (\$ US)

Région	1990	2010
Maghreb	1 410	1 750
Mashreq	810	940
Israël	10 600	16 800
Europe	16 000	24 000

PIB per capita (indice 100 Europe)

Maghreb	8,8	7,3
Mashreq	5,1	3,9
Israël	66,3	70,0

3.3 ASSISTANCE FINANCIERE DE L'UE ET IDE

De point de vue des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, la réussite de la ZLE avec l'UE et par là le bilan positif des accords d'association ne peut être espéré qu'à deux conditions : l'approfondissement et l'accroissement de l'assistance financière et technique de l'UE et l'accroissement significatif des IDE, notamment européens, au Sud et à l'Est de la Méditerranée.

L'analyse de l'assistance financière de l'Union Européenne aux pays tiers permet malheureusement de relever un triste constat : celui de la diminution de la part de la Méditerranée au profit des PECO.

Depuis Barcelone 1995, il faut saluer une double orientation dans l'assistance financière de l'Union Européenne à la région : d'abord une augmentation substantielle de l'enveloppe allouée (4.7 milliards d'euros pour les cinq années 1996-2000) pour l'ensemble des pays de la rive sud, mais également la décision de ne pas en figer l'affectation par pays et de la laisser à la disposition de tous de manière à ce que sa consommation finale traduise la capacité d'absorption relative de chacun.

Il faut souligner toutefois que cette aide financière bien que sensiblement accrue par rapport à ses niveaux antérieurs reste limitée et risque de n'avoir qu'un effet marginal.

Elle ne dépassera pas en moyenne 0.2 % du PIB des pays de la région et restera par habitant cinq fois moindre que celle consacrée aux PECO.

La deuxième forme d'intervention de l'Union Européenne consiste à favoriser le partenariat privé, non seulement par son éventuel financement mais par l'identification et la mise en œuvre de mécanismes d'incitation, d'encadrement, de garantie et d'accompagnement des investisseurs européens au Sud et à l'Est de la Méditerranée.

Enfin au plan de la mise à niveau du tissu industriel des PSEM, les formules de financement du partenariat, de l'acquisition de la technologie européenne ou du capital risque pourraient être d'un apport déterminant.

Ce sont bien là d'ailleurs les intentions affichées : les réalisations restent toutefois en deça des discours.

Les milieux d'affaires maghrébins et arabes trépignent d'impatience à ce sujet.



Une réunion tenue les 17 et 18 Mars 1999 à Paris, quatre ans après le lancement du partenariat euro-méditerranéen, entre chefs d'entreprises et experts arabes et européens a dressé un bilan très mitigé du chemin parcouru et des perspectives d'avenir.

A fin 1999 les statistiques de l'Union européenne indiquent un volume d'engagements cumulés sur MEDA de 3.5 milliards d'Euros.

Sur la même période les déboursements cumulés pour l'ensemble de la région ne dépassent pas 950 millions d'Euros et les prévisions de l'Union Européenne tablent sur le déboursement de ces engagements sur une période allant jusqu'en 2003.

Une analyse plus fine de ces engagements et déboursements montre que ce sont les projets d'ajustement structurel qui donnent lieu aux déboursements les plus rapides à l'inverse des projets liés à l'appui au secteur industriel, au soutien à la PME, à la privatisation, à la formation ou au capital risque.

Or les déboursements liés aux projets d'ajustement structurel constituent souvent un appui à la balance des paiements, appui utile en période d'approfondissement des réformes économiques, mais leur impact sur les opérateurs économiques et sur les populations n'est ni direct, ni aisément perceptible.

C'est à cela que nous pouvons mesurer objectivement la lassitude, le désarroi et le doute de certains opérateurs du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Ce constat objectif peut paraître sévère. Il n'en est pas moins partagé par les premiers responsables de la Commission de Bruxelles.

Le Commissaire Européen aux relations extérieures insiste en décembre 1999 sur la nécessité de rationaliser « les procédures de la commission à tous les niveaux pour éliminer les retards superflus dans l'apport effectif de l'assistance ».

La faiblesse des engagements et des déboursements européens est certes imputable en partie à la capacité d'absorption limitée des pays des rives Sud et Est de la méditerranée mais elle est également due à la bureaucratie de la commission de Bruxelles, à l'absence de procédures d'approbation et de décaissements précises et rapides, à tel point que certains observateurs y voient peut-être l'expression d'une volonté délibérée de freiner le décaissement des engagements déclarés, comme si l'Europe se serait engagée trop vite et qu'elle aurait découvert à posteriori « que la création d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne à l'horizon 2010, décidée en 1995 lors de la conférence fondatrice de Barcelone, n'était pas dans les faits une grande priorité pour les européens ».

Sur un dernier plan, traité pour le moment de manière transitoire dans les accords signés on ne peut pas ne pas exprimer avec force le souhait de voir l'Europe se départir de certaines positions égoïstes et à courte vue pour adopter plus clairement des positions plus généreuses et plus intelligentes.

Je pense notamment à l'agriculture où l'Europe continue à subventionner largement sa production et à surprotéger ses marchés. Je pense également aux délocalisations industrielles vers les pays de la rive sud qui continuent à être bannies car assimilées à une destruction d'emplois en Europe.

On voit mal comment l'Europe pourrait prôner le libre échange avec ses voisins du Sud tout en continuant à les priver d'un moyen de rééquilibrage de leurs balances commerciales à travers un accès plus libre de leurs produits agricoles au marché européen.



On voit mal comment l'Europe peut continuer à bannir les délocalisations industrielles vers les pays de la rive Sud de la Méditerranée alors que derrière les accords de libre échange, il y a implicitement l'idée fondamentale que les pays de la rive sud doivent se préparer à abandonner un certain nombre d'activités protégées et qui ne correspondent pas à un avantage compétitif.

4. NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA COOPERATION EURO-MEDITERRANEENNE

La réussite de la mise en œuvre des accords UE-PSEM passera nécessairement par une adhésion des populations locales.

Celles-ci doivent y voir un moyen d'élévation de leur niveau de vie, de leur épanouissement économique, politique et culturel.

Les promesses non tenues, ou trop longues à mettre en œuvre suscitent nécessairement la déception des masses et leur désaffection.

Tel est aujourd'hui la réalité dans plusieurs des pays de la région et notamment dans les territoires palestiniens.

La Communauté internationale y a une part de responsabilité.

Il suffirait pour cela de se souvenir et d'additionner les promesses de dons et de financements faites après les accords d'Oslo et de comparer ces masses généreuses annoncées par les uns et les autres avec la modicité des sommes réellement mobilisées.

Il est urgent que les nouvelles orientations de la coopération euro-méditerranéenne bannissent la bureaucratie, privilégient l'efficacité au détriment du formalisme procédurier, favorisent les projets concrets aux répercussions immédiates sur les populations.

Je vois là quelques pistes où la coopération allemande a déjà une expérience et un savoir faire et où elle pourrait apporter encore plus à la région et donner à la coopération euro-méditerranéenne l'exemple de ce qu'il faudrait faire.

4.1 APPUI AU SECTEUR PRIVE

L'industrie allemande occupe l'une des toutes premières places dans le monde dans plusieurs secteurs : mécanique, automatisme, chimie...

Elle pourrait moyennant des mécanismes qui restent à identifier et où la coopération allemande, pourrait jouer un rôle de catalyseur ou de facilitateur, aider à un transfert de savoir faire et à l'établissement de partenariats porteurs.

Dans le cas de la Tunisie, de tels exemples existent déjà dans les domaines du textile ou de l'électronique.

Il serait intéressant de trouver les moyens d'étendre de telles réussites à d'autres secteurs tels que l'informatique industrielle ou l'automatisme ; secteurs où l'Allemagne bénéficie d'un savoir faire certain, où ses besoins sont importants et pas toujours facilement couverts.



4.2 FORMATION ET QUALIFICATION

Là les besoins sont immenses.

La proportion d'analphabètes reste élevée dans la région et c'est là le principal handicap des sociétés du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Des efforts de grande envergure devraient être déployés pour sortir ces masses de l'obscurantisme.

Cela ne correspond pas toujours à des projets prestigieux ou valorisants pour les Etats. Leurs effets ne sont pas immédiats mais la démarche est incontournable.

On ne peut pas demander à des masses largement analphabètes de participer au développement économique ou de se comporter de manière citoyenne.

Le niveau d'instruction moyen des employés de l'industrie dans les pays de la région dépasse rarement les premières années du cycle primaire.

C'est là un handicap majeur dans une conjoncture de démantèlement tarifaire et d'insertion des pays de la région dans l'économie mondiale.

L'Allemagne bénéficie d'une expérience unique en matière de formation alternée. Elle en fait déjà bénéficier les pays de la région par des programmes qui restent toutefois en deçà des besoins.

Un renforcement des interventions de la GTZ dans ce domaine serait largement bénéfique et correspondrait à des besoins objectifs des pays de la région.

4.3 RENFORCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Les besoins de la région en infrastructures sont importants.

Le niveau de celles-ci reste en deçà de leur niveau moyen dans les pays à niveau de développement équivalent.

Que cela soit en termes de puissance électrique installée, de taux de branchement des populations à l'eau potable ou à l'assainissement, du nombre de lignes téléphoniques par milliers d'habitants ou encore de la longueur des réseaux de routes goudronnées, la région est globalement en retard.

Cela est également vrai pour la qualité des services rendus : taux de pannes des réseaux téléphoniques, taux de perte en lignes dans les réseaux électriques, taux de perte dans les réseaux de distribution d'eau.

La satisfaction de ces besoins ou le relèvement de ces niveaux de service nécessitent la mobilisation d'investissements considérables auxquels les Etats de la région ne sont pas en mesure de faire face dans des délais raisonnables.

Là encore la coopération allemande pourrait renforcer ses interventions en faisant bénéficier de son savoir faire les projets impliquant l'association du secteur privé national ou international, en veillant à ce que les conditions de cette association soient transparentes, équitables et raisonnables au regard des pratiques internationales.



4.4 RENFORCEMENT DE LA SOCIETE CIVILE

L'une des faiblesses institutionnelles les plus décriées des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée est celle de leur société civile.

L'Allemagne a une grande pratique de l'exercice de la démocratie, de l'association des citoyens à la prise en charge de leurs affaires et de la promotion de la société civile, pratique que diverses fondations allemandes essaient déjà de mettre au service des PSEM.

Cela gagnerait à être renforcé par une plus grande vulgarisation du modèle politique, économique et social rhénan dans les PSEM, la coopération allemande pourrait y jouer un rôle de tout premier ordre.

Voilà quelques pistes qui s'écartent probablement un peu de la pratique actuelle de la coopération mais qui dans un nouveau contexte d'ouverture des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, de multilatéralisation accrue de l'aide européenne, pourraient mieux correspondre aux besoins objectifs des pays de la région.

La faiblesse du secteur privé, de la formation et du niveau de qualification, des infrastructures ou de la société civile sont pour la région autant d'obstacles au renforcement du flux des investissements directs étrangers, condition d'une intégration réussie de ces pays dans l'économie mondiale.