

L'élargissement de l'UE : un défi pour le Maghreb

La nouvelle UE posera de sérieux problèmes à court terme, mais aura des grands avantages pour l'avenir.

Rachid Sbihi

S'étendant sur la majeure partie de la rive sud de la mer Méditerranée et se prolongeant au sud pour faire le lien tout naturel avec l'Afrique subsaharienne, le Maghreb se présente comme un voisin important et donc un partenaire privilégié d'une Europe aujourd'hui en pleine métamorphose ; de l'ancienne Communauté Economique Européenne (CEE), à l'origine Europe des Six, celle-ci passe à l'Europe des Neuf puis des Douze et enfin de Quinze avec l'intégration de partenaires méditerranéens que sont l'Espagne, le Portugal et la Grèce ; à l'égard de cet ensemble qui gagne en cohésion, le Maghreb à Cinq s'est toujours comporté en cinq du Maghreb c'est à dire en ordre dispersé ; les accords d'association se succédant sans se ressembler, l'échéance de libéralisation totale, suite aux accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), constitueront un tournant décisif dans les relations commerciales de cet ensemble avec le reste du monde. Néanmoins, la proximité avec l'effet de vases communicants et de contagion dans les deux sens d'ailleurs, les relations existantes et qui développent un partenariat appréciable à tout point de vue, imposent d'une part et d'autre l'affermissement des intérêts mutuels ; le contexte dépasse, et de très loin, le simple concept de la nation la plus favorisée que prône avec plus ou moins de bonheur la mondialisation. Après avoir composé avec beaucoup d'appréhensions, avec l'élargissement de l'Union européenne (UE) à des pays méditerranéens concurrents (Espagne, Portugal et Grèce), les pays maghrébins sont maintenant confrontés à un autre élargissement ; il s'agit de celui qui intéresse 10 autres pays européens et ce, dès le premier mai 2004 en l'occurrence Chypre, la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Slovaque, et la Slovénie. Deux autres pays figurent sur la liste des candidats de l'année 2007 à savoir la Bulgarie et la Roumanie. La vieille candidature du Maroc (à 14 kilomètres de l'Europe) et plus encore celle de la Turquie (qui est géographiquement bien en terre européenne) ne semblent pas encore se profiler parmi les priorités des stratégies européens ; il doit bien y avoir des raisons, d'autres critères que ceux affichés publiquement et qui se résument en trois leitmotivs à savoir: la démocratisation, la

mise en place des rouages d'une économie de marché et l'acceptation des acquis communautaires.

Le processus d'adhésion des 10 remonte à l'année 1989 et a été marqué par un effort colossal non seulement de la part des pays candidats mais aussi de la part des 15 membres titulaires aussi bien sur le plan économique, politique que social. Si auparavant, toute candidature devait s'aligner presque totalement sur le modèle européen existant sur place, l'Europe des 25 est une expérience d'une nature différente ; en dehors des îles (Chypre et Malte), les nouveaux adhérents sont sortis d'un système socialiste où l'initiative privée a été réduite à sa plus simple expression. Même si la reconversion ne date pas d'hier, des mesures particulières étaient et sont encore mises en œuvre pour arrimer ces pays aux conditions optimales de l'Union. De tradition, les pays du Maghreb ont été particulièrement sensibles à ces bouleversements qui se passent au nord, et projets d'accords à l'appui, négociaient au mieux les mesures d'adaptation. Aujourd'hui, il n'est plus suffisant de spéculer sur l'avenir libre-échangiste de la planète qui est présenté comme étant de nature à faire pénétrer de fait n'importe quel pays dans n'importe quelle union ; d'ailleurs, les flux des marchandises, des services et des capitaux ne sont pas les seules préoccupations attendues de relations aussi privilégiées que ceux devant régir les rapports entre l'Europe des 25 et le Maghreb des cinq.

Entre l'UE et le Maghreb il n'existe pas une frontière opaque séparant deux mondes qui se tournent mutuellement le dos ; bien au contraire, l'histoire et la géographie ont tôt fait d'unir ces ensembles autour d'un cadre de coopération et de concertation. Les relations entre eux leur ont permis, que ce soit au niveau de l'Union ou au niveau bilatéral, de mettre en œuvre des accords dépassant les objectifs immédiats du développement des échanges commerciaux ; il y a donc un engagement moral de part et d'autre de maintenir et de consolider ces relations privilégiées dans leur intérêt bien compris. L'entrée sur scène de 10, suivis trois années plus tard par deux autres associés, est-elle de nature à modifier ces relations, le nouvel interlocuteur du Maghreb devenant par la force des choses un européen plus continental et plus

Candidats à la adhésion											
Les 10 de mai 2004										Les 2 de 2007	
Chypre	Tchéquie	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Malte	Pologne	Slovaquie	Slovénie	Bulgarie	Roumanie
3,7	21,2	119	17,5	102,8	22,3	2,9	276,8	2	3,1	15	18,6
604,9										33,6	
638,5 milliers de tonnes de produits de la pêche en 1999											
Maghreb											
Maroc	Algérie	Tunisie	Libye	Mauritanie							
710,4	92,6	91,2	33,7	85							
1012,9 de tonnes en 1999											
Sources des données brutes: <i>Annuaire statistique</i> -45ème édition- Nations Unis- New York, 2001											

enclin à s'occuper de lui-même que du développement tout azimut de ses relations avec ses voisins de toujours.

Comme de tradition, les études d'impact aboutissent le plus souvent à la mise en évidence des avantages qu'il est recommandé de consolider et des inconvénients qu'on invite à dépasser au plus vite. Ces sommes qui peuvent être nulles, positives ou négatives sont plutôt incertaines dans le cas du Maghreb face à l'Europe des 25. Quels sont donc, dans ces deux contextes, les conséquences attendues sur le Maghreb de ce nouvel élargissement de l'UE? Les conséquences attendues de cet élargissement sont, avons-nous dit, composées ; certaines sont négatives nécessitant de la part des stratèges des deux bords de mettre en œuvre tout le réalisme et le sens de responsabilité à même afin de faire du pourtour méditerranéen un havre de paix et de prospérité ; d'autres sont positifs recommandant des actions soutenues pour permettre d'en tirer toute la substance.

Les retombées négatives de l'élargissement

On peut ramener les retombées négatives de l'élargissement de l'UE à quatre groupes de conséquences plus ou moins importantes en fonction de leur caractère plus ou moins lié à la phase d'adaptation ou la dépassant pour présenter un caractère nettement plus structurel : poids budgétaire de l'élargissement et les relations financières conséquentes entre l'UE et le Maghreb, poids géographique de la nouvelle Europe et l'éloignement relatif du Maghreb, élévation du taux d'autosuffisance européen et enfin et non des moindres du volet social et les nouvelles priorités européennes.

■ Le poids budgétaire de l'élargissement et les relations financières entre l'UE et le Maghreb

Il est question, dans ce volet, non pas de la facture de l'élargissement mais tout simplement des flux financiers que cet élargissement nécessite ; c'est assurément un investissement rentable, mais dans l'immédiat, il donne lieu à des coupes non négligeables dans les budgets tant

communautaires que nationaux alloués à la coopération dans son ensemble et par voie de conséquence à celle à l'adresse des partenaires maghrébins. L'urgence avec laquelle certaines coupes ont été effectuées contraste avec le besoin d'une vision à moyen terme basée sur la planification de l'auto prise en charge et la maturation de l'acquis. Aussi, le coût de l'élargissement ne doit pas se mesurer uniquement par les flux directs mais aussi par les effets du détournement (dynamique) du trafic au dépend des pays du Maghreb. Rappelons que des ressources financières ont été déjà mobilisées pour couvrir le prix fort du rapprochement des niveaux de développement et de fonctionnement des systèmes économiques entre les pays candidats à l'Union et les Etats membres à travers des programmes d'aide et de coopération conséquents. Des ressources additionnelles ont été par ailleurs allouées à cette vaste opération à travers un organe financier interministériel, le Comité d'Orientation de Coordination et du Projet (COCOP), dont la création remonte à l'année 1990 ; une ligne budgétaire spéciale a été réservée aux organismes de recherche des pays de l'Union pour les accompagner dans leurs actions dans les pays candidats. En 2003, de nouvelles orientations ont été tracées pour cet organe afin de favoriser les initiatives visant à la mise en place de l'espace européen de la recherche. Il s'agit de susciter la participation croisée des chercheurs des deux bords dans des projets de recherches communs.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'Europe, à l'instar de tous les ensembles et pays développés, traverse une période de crise financière qu'alimente un contexte international morose ; ne pouvant donc proposer des conditions d'adhésion aussi satisfaisantes que les précédentes, l'UE se laisse entraîner dans des marchandages avec les 10 entrants avec l'idée, qu'au besoin, des fonds préaffectés à d'autres peuvent être réaffectés au service du succès de l'adhésion. Même si les aides directes aux producteurs n'ont pas été prévues, il est probable qu'elles soient mises en œuvre compte tenu des renversements de situations que connaissent les dix en matière de prix dont

2004				
	PIB en 10\$	PIB/hab. en \$	PIB en 10\$ 1990	Taux d' kréel
Chypre	8970	11631	7608	5,0
Tchéquie	56402	5486	33817	-2,3
Estonie	5210	3645	9997	4,7
Hongrie	46977	4644	35625	4,9
Lettonie	6397	2638	10815	3,6
Lituanie	10692	2895	13549	4,4
Malte	3495	9110	3522	7,6
Pologne	158574	4096	78128	5,0
Slovaquie	20362	3787	15796	4,4
Slovénie	19524	9798	18995	3,9
2007				
Bulgarie	12267	1470	15854	3,5
Roumanie	38157	1698	34960	7,3
Maghreb				
Maroc	35651	1302	31579	6,3
Algérie	50816	1689	72030	3,8
Tunisie	19956	2138	18076	5,0
Libye	31661	5930	25398	0,6
Mauritanie	830	328	1382	3,0

Sources des données brutes: *Annuaire statistique* -45ème édition- Nations Unis- New York, 2001

dant pas à sens unique, et c'est justement là qu'intervient le troisième événement ; cet événement est le fait de l'Ukraine, pays de 50 millions d'habitants sur une superficie de 604.000 km² environ et jouissant d'une position géostratégique importante ; tentée par la Russie en tant que par l'adhésion à l'Union, elle présente aux yeux des nouveaux adhérents un voisin à aménager pour ne pas se voir ériger à leurs frontières-est un nouveau " rideau de fer " ; ses déclarations d'intentions prévoient trois échéances essentielles allant de l'accord d'association et de coopération en 2003-2004 à l'adhésion pleine et entière en 2011 en passant par une période d'union douanière à partir de 2005-2006. Compte tenu de ce qui se prépare et de ce qui est susceptible de se produire, les pays du Maghreb sentent que la couverture est en train d'être tirée à l'est ; si la

certaines indices frôlent la légende : base 100 en 1990, l'indice des prix à la consommation est passé en 1998 à 4987 pour la Lettonie et pire encore 19682 pour la Lituanie.

■ Le poids géographique de la nouvelle Europe et l'éloignement relatif du Maghreb

Les 10 pays entrant dans l'UE totalisent environ 75 millions d'habitants, autant que les cinq du Maghreb, pour une superficie d'environ 750.000 km², ce qui équivaut à peine à 12 % de la superficie totale du Maghreb à cinq. Ils se situent au voisinage de 15 % de la population de l'UE élargie et 19 % de sa superficie. Quantitativement parlant, le poids géographique des nouveaux adhérents n'est pas de nature à modifier fondamentalement la structure de l'Union qui reste encore plus maritime que continentale, méditerranéenne aussi dans une proportion appréciable. Jusqu'ici, ses partenaires sudistes n'ont pas à redouter un quelconque déplacement du centre névralgique de cette Europe toujours en chantier.

Mais cela était sans compter avec trois événements majeurs qui risquent de bouleverser la donne des relations traditionnelles de l'Europe. Le premier est constitué par les adhésions de 2007 qui, en intégrant la Roumanie et la Bulgarie, gonfleront l'Union de quelque 30 millions de continentaux et pousseront la frontière plus à l'est avec 350.000 km² de plus. Le second est la volonté affichée par les nouveaux adhérents de ne pas jeter dans les oubliettes de l'histoire la culture, la civilisation et surtout les relations économiques qui les unissent avec les autres pays de l'est non européen. L'attrait n'est cepen-

action adéquat ne vient pas du sud-ouest, notamment par des négociations en Maghreb des cinq et non pas en cinq du Maghreb, les craintes de l'éloignement relatif de cet important ensemble se préciseront au fur et à mesure de la consolidation de l'intégration des nouveaux entrants et de l'aménagement de leurs voisins.

■ L'élévation du taux d'autosuffisance européen

La question du degré de l'autosuffisance européenne n'est ni nouvelle ni encore permanente. Néanmoins, à court et moyen terme, le problème est bien réel ; depuis le début de la mise en œuvre de la période transitoire, la conjonction de la baisse progressive des barrières commerciales à l'entrée dans l'Union et les flux considérables d'investissements directs ont permis aux 10 de s'intégrer harmonieusement dans la division européenne du travail. On estime à environ les deux tiers, la part de leurs échanges qui sont orientés vers l'UE. Cette importance a été acquise notamment par un détournement du trafic commercial traditionnellement orienté vers l'est. C'est donc pour le Maghreb une concurrence de plus qui augmente le taux d'autosuffisance européen au dépens de perspectives jusqu'ici favorables aux partenaires du sud méditerranéen. Prenons à titre d'exemple l'activité de la pêche ; comme on peut le constater, la production maghrébine où la part du Maroc dépasse les 70 % est fortement concurrencée à court et moyen terme par la Pologne, l'Estonie et la Lettonie ; sans doute, peut-on penser que l'élévation progressive du niveau de vie dans cette zone s'accompagnera t-elle d'une augmentation de la consom-

Candidats à l'adhésion

	Les 10 de mai 2004										Les 2 de 2007	
	Chypre	Tchéquie	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Malte	Pologne	Slovaquie	Slovenie	Bulgarie	Roumanie
Population	0,749	10,29	1,45	10,11	2,44	3,70	0,377	38,66	5,39	8	8,25	22,5
Taux d'kreels	0,8	-1,1	-0,9	-0,4	-1,1	-0,2	0,7	0,1	0,2	-0,1	-0,5	-0,2
Superficie	9251	78866	45100	93032	64600	65200	316	323250	49012	20256	110912	238391
Densité	82	131	32	109	38	57	1194	120	110	98	74	94

Maghreb

	Maroc	Algérie	Tunisie	Libye	Mauritanie
Population	28,05	29,80	9,33	5,39	2,52
Taux de kreels	1,3	2,1	1,5	2,6	3,3
Superficie	712550	2381741	163610	1759540	1025520
Densité	39	13	57	3	2

Sources des données brutes: *Annuaire statistique* -45ème édition- Nations Unis- New York, 2001

mation par tête des produits de la mer ; mais dans le court et le moyen terme, la réalité s'impose d'elle-même.

Même si la balance énergétique de tous ces pays est déficitaire, leur potentiel d'exportation est là pour confirmer que des exportateurs nets comme l'Algérie ou la Libye doivent compter avec eux pour s'assurer une place méritée dans des créneaux où l'avantage comparatif semble pourtant bien acquis. L'examen des balances commerciales, évaluées en dollars pour l'année 1999, indique que tous les pays candidats à l'adhésion – y compris les deux de 2007- n'ont connu de soldes négatifs ; de plus, le dynamisme commercial affiché par la Pologne la propulse au 16ème rang parmi les clients et au 20ème rang parmi les fournisseurs du Maroc avec un solde en sa faveur en 1999 d'environ 50 % de ses exportations. Nous sommes donc en présence de pays parfaitement préparés à jouer le rôle de comble trou chaque fois où des besoins se font sentir sur le marché européens.

■ Le volet social et les nouvelles priorités

Avec l'intégration des 10 nouveaux États dans l'UE, l'élargissement de mai 2004 prendra une tournure sociale plus marquée que par le passé ; en effet, et selon les données de 1998 que nous avons retenu ici en tant que simple repère et pour la commodité que présente une étude comparative homogène, la plupart des pays de ce groupe des 10 ont un revenu par tête de loin inférieur à la moyenne européenne ; en dehors des îles et de la Slovénie qui se situent dans le voisinage des trois derniers adhérents (11.080 pour le Portugal, 11.463 pour la Grèce et 14.690 pour l'Espagne), les autres pays sont très en-deça ; c'est d'ailleurs le cas, à titre de comparaison, des Cinq du Maghreb d'où émerge la Libye, favorisée par sa faible densité ; le tableau ci-après présente ces disparités qui contrastent avec les performances des vétérans de l'Union (24.799 pour la France et 26.183 pour l'Allemagne).

Le taux d'accroissement de la population est en général négatif ou dans le meilleur des cas très faible, ce qui d'un point de vue démographique témoigne d'une

population plutôt vieillissante ; il y a là aussi motif à déplorer un cadre social de nature à retarder l'envolée qu'on est en droit d'attendre de cet élargissement ; il est inutile d'épiloguer sur les conséquences d'un tel état de fait ; il suffit de se référer à la structure démographique correspondante marquée par le gonflement des tranches d'âge prises en charge avec les coûts sociaux conséquents. Le problème se complique avec le chômage dont les taux ici prennent, comme c'est le cas de la Lettonie, la Lituanie, la Pologne ou la Slovaquie, un nombre à deux chiffres ; un nivellement par le bas, les communautaires, bien expérimentés, sont en mesure d'en faire l'économie mais le prix à payer est encore une fois la réaffectation des ressources préaffectées au préalable à l'aménagement d'un voisinage propice à la paix et la prospérité de l'Union.

L'ouverture des frontières se présente comme la manne qui permettra de désenclaver cette zone en assurant la libre circulation des personnes et leur libre établissement en fonction, en particulier, des opportunités d'emploi qui s'offrent là et là dans les 25 États ; il n'est pas possible, dans ces conditions de s'attendre à un quelconque desserrement des restrictions imposées aujourd'hui à l'immigration en Europe de travailleurs en provenance du Maghreb ; il est même probable que la demande européenne de compétences insuffisamment disponibles (informaticiens, ingénieurs qualifiés, paramédicaux) se ralentira pour satisfaire en priorité l'offre sur place.

Au Maghreb, et compte tenu des multiples difficultés qui lui sont propres et que complique un environnement international plutôt tendu, la situation n'est pas prête de s'améliorer ; l'ouverture sur l'Europe qui s'était présentée jusqu'à maintenant comme une bouffée d'oxygène n'a pas encore tenu toutes ses promesses. Néanmoins, sa limitation risque fort de produire des effets négatifs si l'on sait par exemple qu'en 1999, les transferts effectués par les résidents marocains à l'étranger se sont montés à 19 milliards de dirhams soit plus que les investissements et prêts étrangers avec 18,5 milliards ; ce-ci est

d'autant plus vrai que la part des ressortissants de l'Europe des 15 s'est située au voisinage de 70 %.

Les retombées positives de l'élargissement

L'optimisme conduit dans bien des cas à réévaluer les retombées négatives pour y déceler des avantages cachés à exploiter ; il conduit aussi à considérer que l'avenir est porteur de promesses et qu'un corps totalement accompli (Europe des 25 adhérents) se comportera en effet bien différemment d'un corps en cours de transformation (Europe des 15 titulaires d'une part et des 12 candidats d'autre part) ; il conduit enfin à convertir les inconvénients en défis à lever et donc en sources d'inspiration pour un meilleur repositionnement. Ces considérations convergent vers la définition d'un ensemble d'avantages que pourrait procurer le partenariat avec un ensemble fort de 25 puis de 27 membres.

On peut pour simplifier ramener ces avantages en trois groupes complémentaires : le spectre de la reconversion s'est déjà produit ; l'homogénéisation des niveaux de vie et de développement produira un partenaire capable de mener des actions de coopération à résultats probants ; les échanges commerciaux se nourriront d'un marché élargi et d'une offre diversifiée.

■ La phase de transition est déjà passée

Pour adhérer à l'UE, le pays candidat doit passer par une phase de " pré-adhésion " qui se présente comme le test devant confirmer que les réformes nécessaires ont été bien menées et que leurs effets ont été concluants ; les chiffres produits plus haut portent en réalité sur la fin des années 1990 ; or, toutes les analyses convergent pour attester que, valeur aujourd'hui, l' " examen de passage " a été plutôt réussi. Et pour preuve, le commerce entre l'UE et les PECO a connu une ascension qui colle parfaitement aux accords de pré-adhésion. Les indices de contre-performance que nous avons relevés auparavant doivent être comparés, nous dit-on, non pas avec la situation présente des trois derniers adhérents mais avec celle précédant leur adhésion. Certes, ces 10 de mai 2004 ne sont pas homogènes et leurs réalisations ne sont pas au même niveau, mais tous ont fourni un effort colossal pour pouvoir se débarrasser des séquelles du passé et s'orienter selon les " acquis " communautaires vers l'économie du marché. Si la question de l'accompagnement financier est bien réelle, il faut la considérer comme un investissement devant se traduire à terme par une plus grande et plus sûre disponibilité à remplir pleinement la mission de partenaire privilégié. Usant d'une vision stratégique, et faisant valoir une planification à long terme, les pays maghrébins ont intérêt à mener avec cette Union des négociations qui dépassent les contingences et les difficultés de circonstance.

■ L'homogénéisation des niveaux de vie et de développement

L'un des problèmes majeurs qui se pose au nouvel élargissement est sans conteste celui relatif à l'homogénéisa-

tion des niveaux de vie et de développement des pays membres. Des craintes sont formulées quant à l'accroissement des disparités au sein de l'Union ; cela équivaut pour le Maghreb à un détournement d'attention et de moyens multiformes à son détriment pour permettre à l'Europe des 25 d'affronter ce défi ; faisant valoir les expériences précédentes de candidats comme l'Espagne ou l'Irlande, les analystes pensent que l'optimisme doit être toujours de rigueur pour voir les 10 s'arrimer à la situation des pionniers. Cette position est réconfortée par le fait que la croissance dans ces pays est importante et en tout cas supérieure à la moyenne européenne ; elle l'est aussi par le fait que les conditions d'accès de 2004 sont bien plus exigeantes que celles de leurs prédécesseurs. Aujourd'hui, il n'est pas demandé uniquement de s'associer dans le cadre d'un accord commercial multilatéral, mais de prévoir tous les changements d'ordre structurels devant conduire à terme à une formule plus ou moins fédérative autour tout à la fois d'une union douanière, un marché commun et une union monétaire. La barre est donc fixée plus haut pour que les nouveaux entrants sachent ce qui les attend. Il y a donc un engagement pour fonder un grand nombre de spécificités dans un ensemble homogène. Les pays du Maghreb n'auront pas à se faire concurrencer sur des chapitres voisins mais à agir dans une complémentarité qui fera la force des partenaires en présence.

■ Le développement des échanges

Nous avons vu que la population du groupe des 10 du premier mai 2004 est estimée à environ 75 millions ; si nous lui ajoutons celle des deux de 2007 qui avoisine la trentaine de millions, nous nous retrouverons alors en présence d'un marché communautaire totalisant quelques 475 millions de consommateurs ; marché d'écoulement, l'Europe est aussi un marché d'approvisionnement avec une réglementation unique, une monnaie de compte et de règlement unique et surtout une proximité géographique. De plus, l'effort considérable consenti par la communauté pour développer la recherche doit se traduire selon l'objectif de Barcelone par une part de la recherche du développement dans le PIB de 3 % du PIB ; un tel objectif est de nature à améliorer la productivité et offrir le produit de qualité à bon marché, ce qui aura un effet bénéfique sur la rentabilité des projets de développement de toute nature initiés par les pays du Maghreb. Les échanges entre l'UE et le Maghreb connaîtront donc un essor considérable se reflétant au niveau quantitatif et qualitatif.

La conclusion est sans doute l'occasion de trancher entre le poids des promesses et le volume des appréhensions ; il ne fait pas de doute que l'élargissement de l'UE pour intégrer à partir du premier mai 2004 les deux îles méditerranéennes (Malte et Chypre) et huit pays de l'Europe de l'Est ne manquera pas de poser de sérieux problèmes aux pays du Maghreb ; à terme, certains inconvénients se transformeront en avantages, mais dans l'intervalle, le Maghreb ne doit pas rester dans l'expectative et doit mener des négociations stratégiques qui dessinent les contours de l'avenir des deux grands partenaires. ■