

Frustrations et espérances de la coopération euroméditerranéenne

Le sommet de Barcelone est une bonne opportunité de faire bilan du programme MEDA.

Sébastien Abis

Le ciel est gris sur Barcelone. Dix ans après son lancement, le partenariat euroméditerranéen (PEM) présente un bilan peu honorable face aux attentes suscitées et aux résultats espérés. L'inquiétude et la déception l'emportent sur la satisfaction et la confiance.

Le cadre stratégique régional a sensiblement évolué depuis 1995. L'Union européenne (UE) s'est concentrée sur son élargissement à l'Est tout en piétinant en matière de politique étrangère. Le manque de vision politique commune entre Etats membres de l'UE à l'égard de la région méditerranéenne a fragilisé un partenariat trop peu connu des populations. Les pays partenaires méditerranéens (PPM) n'ont pas toujours été fidèles aux engagements qu'ils avaient pris. Aucun des volets de coopération du PEM (politique et de sécurité, économique et financier, humain et socioculturel), n'a donc progressé à la vitesse souhaitée. Des conflits et des tensions subsistent dans cet espace que l'on souhaite pacifier. La création d'une zone de libre-échange euroméditerranéenne pour 2010 soulève à la fois des doutes sur sa faisabilité et des craintes sur sa rentabilité. Enfin, « l'effet torpille » provoqué par le 11 septembre 2001 a rendu vulnérable un dialogue culturel déjà instable. Progressivement, le désenchantement s'est donc installé.

La défaillance manifeste du programme MEDA

L'une des faiblesses principales du PEM réside dans le caractère trop modeste et peu efficace du programme MEDA, conçu pourtant pour réduire la fracture économique Nord-Sud en Méditerranée. En consacrant des aides financières et une assistance technique aux PPM, il traite simultanément des coopérations bilatérales et régionales et couvre les trois volets de coopération du partenariat. Il a connu deux phases de programmation : MEDA I de 1995 à 1999 (enveloppe globale de 3,435 milliards d'euros) et MEDA II pour la période 2000-06 (enveloppe globale de 5,35 milliards d'euros).

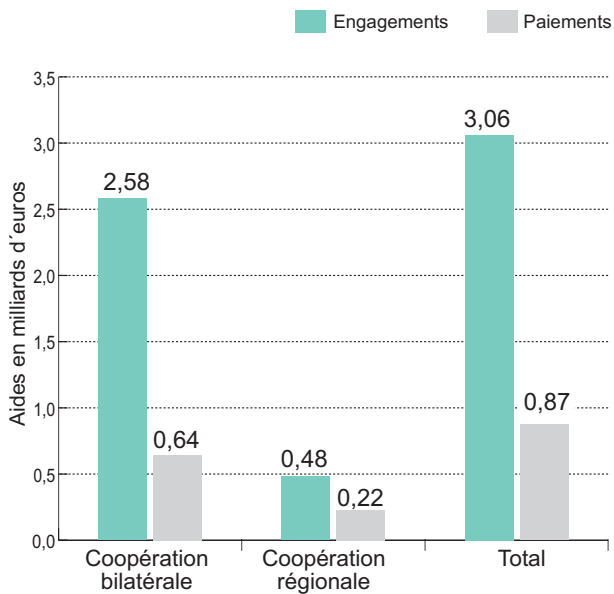
Un bilan réaliste de ce programme doit cependant être jugé à partir de données concernant les huit PPM arabes (Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens et Tunisie). Ces derniers, à la différence des Etats turc et israélien, sont pleinement éligibles aux aides bilatérales et régionales de MEDA. Cette présente contribution propose volontairement de focaliser l'analyse sur les huit PPM arabes, repris sous l'acronyme de « zone MEDA ».

Dès lors, le volume financier et l'efficacité du programme MEDA s'en retrouvent amoindris. De 1995 à 2004, seuls 3,26 milliards d'euros ont été décaissés dans les huit PPM (dont environ 73 % pour la seule période 2000-04) sur les 6,14 milliards d'euros engagés. Le Maroc, l'Egypte et la Tunisie ont été les principaux pays récepteurs des aides MEDA avec respectivement 22 %, 20 % et 19 % des fonds réglés depuis 1995 en coopération bilatérale. A l'inverse, le Liban et l'Algérie, avec 4 %, sont peu affectés par le programme MEDA. Quant à l'impact même du programme sur les populations, il reste très limité (1,8 euros par habitant et par an en moyenne) comparé aux 27 euros que les habitants des nouveaux membres de l'UE (les pays d'Europe centrale et orientale) ont reçu chaque année depuis 1995 (programmes PHARE, ISPA et SAPARD).

Ces statistiques peu valorisantes peuvent s'expliquer par l'existence de trois grands handicaps dans la programmation de MEDA. D'abord, un différentiel considérable entre l'aide engagée et les fonds payés : le taux de décaissement pour la période 1995-2004 atteint à peine 53 %. Ensuite, une marginalisation de la coopération régionale dans les subventions allouées (en moyenne 23 %), forcément nuisible au développement de la coopération Sud-Sud. Enfin, des lourdeurs technocratiques préjudiciables pour appliquer et mettre en œuvre rapidement les projets.

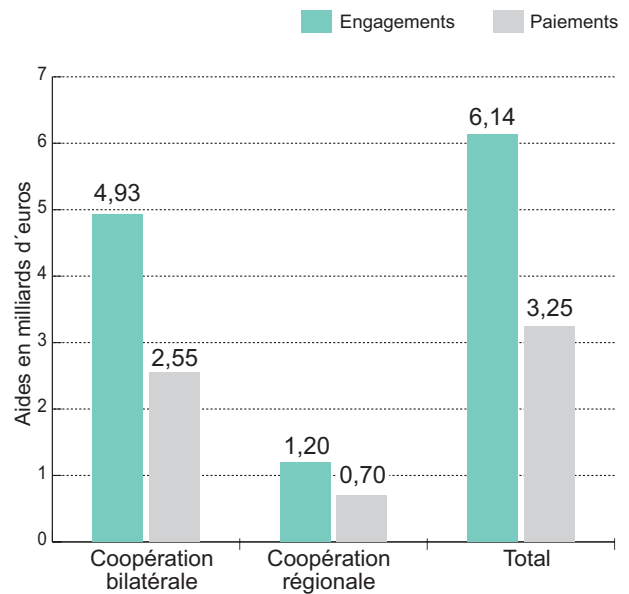
En outre, la centralisation des décisions à Bruxelles et la thérapie de choc libre-échangiste prescrite par l'UE au Sud n'ont pas répondu à la dimension partenariale de Barcelone. Fréquemment, les PPM sont apparus com-

MEDA I (1995-99)



Source : Commission européenne, *The Commission Communication on the 10th Anniversary of the Euromed Partnership*, Avril 2005.

MEDA I+II (1995-2004)



Source : Commission européenne, *The Commission Communication on the 10th Anniversary of the Euromed Partnership*, Avril 2005.

me des Etats récipiendaires d'aides retirées au guichet européen et non comme des acteurs pleinement associés aux orientations du programme MEDA.

Dernièrement, des réformes ont été entreprises pour améliorer l'utilisation des fonds MEDA. L'agence EuropeAid a été créée en 2001 pour permettre d'accroître le contrôle sur la gestion des projets. La déconcentration progressive depuis 2002 de l'allocation des fonds au profit des délégations de la Commission européenne (DCE) au sein des PPM a renforcé l'adéquation des programmes proposés avec les besoins et les attentes locales. L'entrée en vigueur de tous les accords d'association, excepté celui entre l'UE et la Syrie, favorise la construction de la zone euroméditerranéenne de libre-échange et facilite la mise en œuvre du programme MEDA (avec un progrès dans l'efficacité : le ratio paiements/engagements a atteint 115 % en 2004). De son côté, la Banque européenne d'investissement (BEI) a vitalisé son action en Méditerranée avec l'établissement de la Facilité euroméditerranéenne d'investissement et de partenariat (FE-MIP) en 2002.

Malgré tout, le fossé de richesses entre les rives nord et sud ne se résorbe pas : il se consolide. En 2003, la moyenne du PNB/habitant dans l'UE à 25 membres s'élevait à près de 19 900 dollars. Pour la zone MEDA, il n'était que de 1 800 dollars. Soit un écart de niveau de vie de un à 11 entre le sud et le nord de la Méditerranée. En dépit de réels efforts (consolidation des équilibres macro-économiques, poursuite des ajustements structurels, baisse des tarifs douaniers), les PPM ne décollent pas économiquement. Leur croissance demeure insuffisante pour permettre une intégration à l'éco-

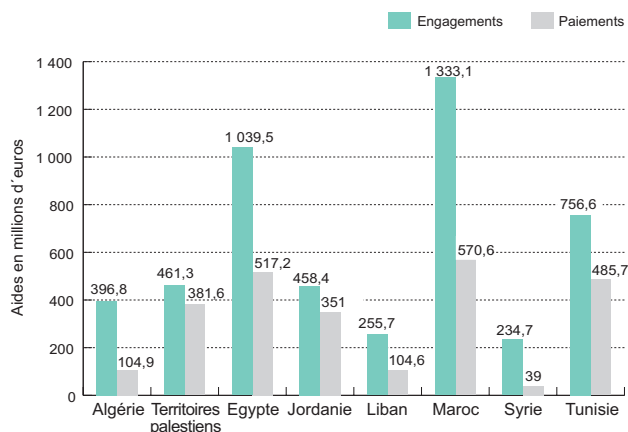
nomie de marché mondialisée et couvrir des besoins en emploi considérables. Enfin, la faible implication du secteur privé dans l'enceinte de Barcelone nuit au processus d'intégration économique euroméditerranéen. Les opérateurs privés, du Nord comme du Sud, sont restés frileux au partenariat. D'où des investissements directs étrangers (IDE) insignifiants dans la région : la seule République tchèque se montre plus attractive que les huit PPM arabes réunis sur la période 1995-2003.

Réformer l'aide en Méditerranée par la hiérarchisation des priorités et l'audace

Faute de hiérarchisation dans les priorités, les actions du programme MEDA se sont dirigées vers une multitude de thématiques. Cette dispersion de l'aide a réduit la portée effective des projets. L'inefficacité du programme MEDA a largement contribué à la mauvaise presse du PEM. Des solutions pourraient être envisagées pour réformer et optimiser l'aide économique européenne.

En premier lieu, sérier les priorités pour la région et concentrer les aides sur un nombre restreint de programmes classés stratégiques : sécurité, bonne gouvernance et démocratie, réformes économiques et croissance durable, éducation et échanges socioculturels. D'autres secteurs peuvent stimuler la compétitivité régionale : transports et infrastructures, gestion des ressources naturelles (eau), technologies de l'information et de la communication (TIC), économie de la connaissance et formation, tourisme. Mais seules des stra-

MEDA I et II (1995-2004) : répartition par pays



Source : Commission européenne, *The Commission Communication on the 10th Anniversary of the Euromed Partnership*, Avril 2005.

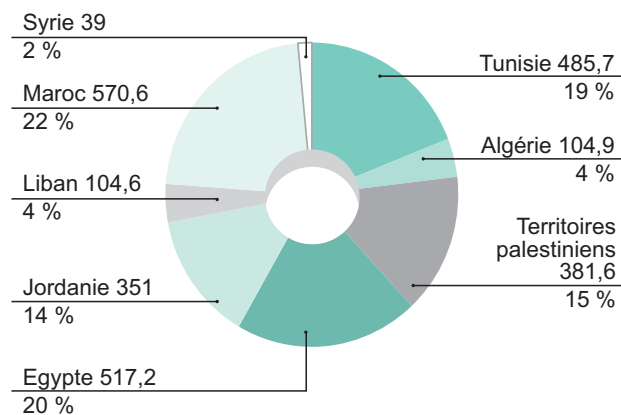
tégies de long-terme sauraient rendre influentes des actions sur ces programmes.

Ensuite, simplifier les outils techniques et administratifs. L'institution d'un secrétariat unique gérant l'ensemble des canaux d'aides européennes existants à destination des PPM (fonds MEDA, prêts BEI) s'avérerait très utile pour éviter la dilution de l'assistance économique. Ce « Secrétariat économique euroméditerranéen » pourrait être assisté d'un Comité technique chargé d'amplifier la participation des secteurs privés (entrepreneurs, confédérations) et non-gouvernementaux (associations et syndicats). Une simplification des procédures est enfin à prescrire : plus les programmes seront clairs, plus les projets seront concrets et les résultats palpables.

Le renforcement du rôle des DCE est à encourager, en valorisant leur présence sur des terrains parfois indéchiffrables vu du Nord. L'idéal serait de parvenir au glissement progressif des DCE vers un système d'« Agence euroméditerranéenne » dont les ressources financières et humaines internes seraient paritaires entre l'UE et les PPM. Ces agences incarneraient les forces motrices et stratégiques du PEM en se constituant en banque de projets. Il est temps que l'action européenne financée dans les PPM émane de projets proposés par les sociétés du Sud, répondant ainsi aussi bien à des besoins quotidiens qu'à des impératifs de modernisation étatique. La participation des sociétés civiles et des collectivités territoriales est ici recommandée. Améliorer l'efficacité des aides européennes à destination des PPM requiert donc critères, monitoring et évaluation mais aussi patience, pédagogie et confiance. D'où l'enjeu d'un sentiment de co-appartenance et d'appropriation des actions programmées. Partager les diagnostics, s'accorder sur le travail à entreprendre, adapter les activités au contexte local et aux spécificités du pays sont autant de préalables indispensables pour ancrer la méthode

Répartition des fonds versés par le programme MEDA de 1995 à 2004

Par pays partenaires, en millions d'euros.



Source : Commission européenne, *The Commission Communication on the 10th Anniversary of the Euromed Partnership*, Avril 2005.

participative dans chaque projet euroméditerranéen. Le co-financement des projets pourrait conduire à responsabiliser les PPM en incitant des initiatives locales séduisantes à se placer dans un cadre euroméditerranéen.

De son côté, la BEI (11 milliards d'euros de prêts en Méditerranée entre 2000 et 2004), devrait rapidement s'accorder avec l'UE sur l'opportunité à créer cette « Banque euroméditerranéenne de développement » tant espérée (à l'étude en 2006). Complémentariser l'action de la BEI et l'aide économique européenne serait également conseillé pour maximiser la visibilité du PEM. Enfin, il conviendrait de travailler sur des petits projets regroupant peu d'Etats (avec un chef de file), pour stimuler l'efficacité de l'action et éviter d'avoir des partenaires dormants. Dans cette optique, la promotion de coopérations renforcées opérant sur des politiques sectorielles stratégiques est fondamentale pour relancer le PEM. La constitution d'un noyau dur fixe composé d'Etats déterminés pourrait s'avérer probante en Méditerranée occidentale avec un schéma 3+3 (Espagne, France, Italie, Algérie, Maroc, Tunisie) qui simultanément façonnerait l'intégration du Maghreb.

Dernière réforme inévitable : accroître la conditionnalité de l'aide économique. Il faut établir un lien explicite entre l'allocation octroyée, les critères de contrôle et les résultats obtenus par le projet. Il convient de veiller au respect des règles de droit car le véritable effet levier de l'aide sera celui permettant de progresser dans l'ouverture démocratique des PPM. La future politique européenne de voisinage prévoit d'articuler étroitement les aides économiques aux réformes démocratiques. Or les PPM s'inquiètent de cette

Entre engagements et paiements : l'efficacité décevante du Programme MEDA

MEDA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Coopération bilatérale et régionale (en millions euros)										
Engagements	173	370	911	809	797	568,7	603,3	611,6	600,3	697,6
Paiements	50	155	207,8	222,2	240,3	315,3	317,8	454	497,7	801,1
Ratio P/E	28,9%	41,9%	22,8%	27,5%	30,1%	55,4%	52,7%	74,2%	82,9%	115%

Source : Commission européenne, *The Commission Communication on the 10th Anniversary of the Euromed Partnership*, avril 2005.

méthode perçue comme une intromission de l'UE dans leurs affaires intérieures. Une conditionnalité positive (octrois de bonus financier pour les Etats respectueux des engagements initiaux) semble ainsi plus appropriée à court terme tant l'arrêt définitif de l'assistance économique est à exclure. Surtout, l'UE ne pourra donc avancer sur ce dossier qu'en accordant des concessions aux PPM, notamment en matière de liberté de circulation des personnes et de libéralisation agricole.

Sans progrès en matière démocratique, le nord comme le sud de la Méditerranée seront perdants. Les opinions publiques finiront par rejeter un partenariat suspicieux car incarnant l'indulgence de certains dirigeants européens pour des régimes autoritaires utiles en période de phobies terroriste et extrémiste. Déjà handicapés économiquement et technologiquement, les populations des PPM souffrent de ne pouvoir s'exprimer librement et sans danger. La démocratie est l'unique cane qui pourrait ainsi les aider à surmonter ces difficultés.

Dépasser le climat de méfiance en offrant de nouvelles espérances

La critique du PEM ne doit pas occulter son importance. Evoquer un *statu quo* régional généralisé paraît maladroite. Ce serait nier l'importance symbolique et humaine de ce partenariat à l'heure où certains veulent voir en Méditerranée des différences inconciliables entre les peuples. Ce serait négliger l'originalité et l'action plurielle de la politique méditerranéenne de l'UE, durable et multilatérale, dépassant le cadre sécuritaire pour s'attacher aussi aux défis économiques, sociaux, environnementaux et culturels de la région. Ce serait faire fi des risques et des menaces d'un non-partenariat.

Pronostiquer toutefois une rénovation qualitative et quantitative du PEM est un pari osé. A l'inépuisable constat de divisions entre PPM s'est récemment ajouté l'égaré politique de l'UE suite aux tumultes sur le projet de Constitution et aux inconnues sur le budget européen après 2006. Des tensions persis-

tent (conflit au Proche-Orient, chaos iraquien, question sahraouie) et ne permettent pas d'aborder sereinement la réforme constructive du PEM. *Last but not least*, une prolifération de nouvelles initiatives a vu le jour dans la région (Initiative pour un Grand Moyen-Orient et Afrique du Nord, G-8) où la puissance américaine renforce inlassablement ses positions. Or la complémentarité entre l'action des Etats-Unis et celle de l'UE semble limitée dans la zone. La réforme du PEM s'inscrit qui plus est dans un calendrier favorable aux idées américaines tant le cumul de présidence par la Grande-Bretagne (UE, PEM, G-8) accrédite la thèse d'un Sommet de Barcelone plus médiatique que pragmatique, focalisé sur le sécuritaire et le terrorisme.

2005 a été consacrée « année de la Méditerranée » par les instances dirigeantes de l'UE. Bienvenu, cet affichage n'en demeure pas moins insuffisant face au flou des intentions européennes. C'est de réformes, d'adaptation des outils et de vision à long terme dont la région a besoin. Le dixième anniversaire de la Déclaration de Barcelone, plus pertinente que jamais, qui sera célébré le 28 novembre 2005 dans la capitale catalane, apparaît comme une date-carrefour dans l'agenda euroméditerranéen. Commémorer certes, mais surtout rénover. Soit l'événement énonce des réformes claires pour le PEM et parvient à proposer une perspective audacieuse, novatrice et stimulante pour l'ensemble de la région, soit la cérémonie scelle la paralysie du processus.

L'UE ne peut être en mesure de jouer un rôle international et stratégique de premier plan sans politique audacieuse en Méditerranée. C'est là que se situent les véritables enjeux du maintien ou non de son influence sur la scène internationale. Les pays du Sud du bassin ont besoin de s'associer et de s'ancrer à l'Europe pour affronter les défis de leur modernisation. L'isolement et l'hésitation ne sont pas des promesses d'avenir. Pour dépasser le climat de méfiance actuel, l'UE doit créer de nouvelles espérances pour les PPM. La constitution d'un espace régional euroméditerranéen intégré, énergique, convergent et solidaire passe nécessairement par un projet politique mobilisateur. Sans perspective, la Méditerranée est vouée aux fractures, aux inégalités et aux reculs identitaires. ■