

Perspectives des accords d'association euroméditerranéens

Les résultats économiques des accords sont satisfaisants, mais les instruments politiques et culturels ont été sous-utilisés.

Gonzalo Escribano

La Conférence de Barcelone a introduit un nouveau cadre de relations entre les pays partenaires méditerranéens (PPM) et l'Union européenne (UE), reposant sur les accords d'association euroméditerranéens (AAE). Les critiques sur leurs résultats soulignent que les PPM n'ont connu aucune modification substantielle en matière économique ou politique depuis 10 ans : la région souffre toujours des faibles niveaux de développement humain et les réformes économiques entreprises ont été timides, voire même inexistantes dans certains pays. Dans son bilan sur les 10 ans de Barcelone, le réseau Femise d'instituts économiques de la Méditerranée suggère que la carence de Barcelone est due à son incapacité à modifier la dynamique économique perverse qui s'est déclarée depuis des décennies au sein des PPM. Non pas que ce qui a été réalisé fut erroné, mais il aurait fallu faire davantage et à un rythme plus rapide. Cependant, pour dresser un bilan objectif, il est nécessaire d'introduire certaines nuances quant à l'évolution des AAE, du contexte dans lequel ceux-ci sont entrés en vigueur et de ce que l'on peut attendre d'eux.

Lents, mais non dénués d'efficacité

Les AAE ont été mis en œuvre lentement, et seuls ceux signés avec le Maroc et la Tunisie ont commencé à porter leurs fruits, peu à peu dans leurs aspects commerciaux. L'AAE avec Israël ne représente aucun avantage supplémentaire par rapport à l'accord de coopération de 1975. En outre, les calendriers accordés pour le démantèlement douanier sont très lents. Étant donné le gros de l'ajustement commercial, à savoir celui qui concerne les secteurs des PPM qui ont des problèmes de compétitivité sans protection, est reporté aux dernières années de la transition, c'est seulement aujourd'hui que l'on commence à sentir les pressions compétitives. La chute de la protection des produits intermédiaires a avantagé l'industrie locale, mais les années à venir peuvent être dures si l'on n'améliore pas certains aspects essentiels du cadre d'intervention du secteur privé. En d'autres termes, les effets (bénéfiques et/ou pervers) des AAE ne se sont faits sen-

tir, depuis la perspective commerciale, que de façon limitée et seulement dans quelques rares pays. On peut donc critiquer la conception progressive des AAE, mais non leur manque d'efficacité, puisqu'ils viennent à peine de commencer à se matérialiser.

En second terme, pendant ces années, les changements sur la scène internationale et régionale ont eu des répercussions directes sur les relations euroméditerranéennes : la seconde Intifada, l'élargissement de l'UE, les attentats à New York, Madrid, Londres, la guerre d'Irak... Et malgré ces mutations et ces crises, les PPM et l'UE organisent toujours leurs relations à travers des AAE qui ne se sont jamais interrompus et qu'ils pensent désormais renforcer à travers la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV). De fait, la PEV peut être conçue comme la tentative d'euro-péisation des PPM, visant à rapprocher ces derniers, sous l'angle législatif, de l'acquis communautaire sur le marché unique. Cette idée est déjà implicite dans les AAE et un développement adéquat de ceux-ci en matière de services et d'agriculture pourrait rapprocher les PPM autant – ou plus – qu'un développement limité du marché unique. La création d'un marché unique euroméditerranéen a été proposée par le Plan d'action de Valence, fruit du Processus de Barcelone, et la PEV consiste précisément à compléter les AAE nés de la Conférence de Barcelone. Il convient donc de reconnaître la valeur d'une initiative qui a fourni les instruments nécessaires pour canaliser des relations déjà en soi compliquées pendant des années difficiles. Il est possible que la situation des PPM ne soit pas nettement meilleure qu'il y a 10 ans, mais sans le Processus de Barcelone, l'état de leurs relations avec l'UE pourrait être bien pire.

D'autre part, la perception d'échec économique qui pèse sur les AAE n'est pas entièrement justifiée. Bien que les indicateurs de qualité de vie restent bas, depuis 1995, le niveau de développement humain a progressé de façon modérée. On peut également observer une amélioration du cadre macro-économique. Certes, le mérite ne saurait être directement attribué aux AAE, mais leurs exigences ont contribué à stabiliser les politiques macro-économiques des PPM, en générant une certaine convergence nominale avec l'UE : réduction des déséquilibres fiscaux et

externes, et contrôle de l'inflation. Cependant, les réformes micro-économiques qui prétendaient être induites par la libéralisation commerciale n'ont pas suivi le rythme des politiques macro-économiques. La cause en est double. D'un point de vue technique, les réformes structurelles sont plus difficiles à appliquer, puisqu'elles impliquent un grand nombre d'acteurs et gèrent un nombre élevé de transactions. Depuis une perspective d'économie politique, les réformes micro-économiques signifient un transfert du pouvoir économique de l'Etat vers le secteur privé, et donc une perte de capacité du premier pour redistribuer les richesses de façon discrétionnaire et peu transparente. Mais dans le domaine purement économique, les réformes structurelles doivent sans aucun doute être inscrites à l'ordre du jour de la plupart des PPM.

D'un point de vue économique, les principes généraux des AAE sont :

- la réciprocité : aussi bien l'UE que les pays partenaires ouvrent leur marchés ;
- l'asymétrie : l'UE ouvre davantage ses marchés que les PPM ;
- le caractère graduel : tout n'est pas négocié au départ, car l'on attend compléter progressivement les accords et l'on prévoit de longues périodes de transition.

Ses principaux problèmes, toujours sous une perspective économique, sont :

- leur caractère limité, dans la mesure où ils n'incluent pas l'agriculture et ne développent pas en profondeur la libéralisation des services ;
- l'absence de processus d'intégration Sud-Sud opérationnels ;
- le manque d'investissements étrangers directs, principalement à cause d'un faible cadre institutionnel ;
- des fonds MEDA insuffisants pour améliorer l'appareil productif marocain ;
- le risque que la chute des recettes douanières n'aggrave le déficit public et n'exige de nouveau le recours à la dette extérieure.

Un manque de réformes politiques

Au delà de son contenu économique, on a critiqué l'incapacité du Processus de Barcelone à promouvoir des réformes politiques sur la rive sud. Barcelone se fonde sur une séquence idéale, selon laquelle les AAE seraient capables de promouvoir le développement économique des PPM ; celui-ci, à son tour, constituerait un instrument permettant d'atteindre l'ouverture politique. En revanche, les régimes de la rive sud n'ont pratiquement entrepris aucune réforme politique, et de fait, certains observateurs critiquent le renforcement, grâce aux AAE, de la position des élites gouvernantes. Les AAE incluent une clause qui conditionne leur application au respect de la démocratie et des droits de l'homme, mais elle a adopté un caractère purement rhétorique. Aucun AAE n'a été suspendu, ni menacé d'être suspendu, pour de telles raisons. En définitive, ces 10 années montrent que les

instruments économiques sont, en soi, inefficaces pour atteindre des objectifs politiques, et qu'ils sont uniquement capables de catalyser des réformes économiques sur lesquelles ils ont une influence directe (politique commerciale) ou, bien entendu, de stabiliser les réformes de caractère endogène. La PEV incorpore une conditionnalité plus stricte, puisqu'elle offre un prix (la participation au marché unique) aux pays dont les gouvernements font des efforts pour la démocratisation et le respect des droits de l'homme. Le problème est la manière dont une telle conditionnalité est portée à la pratique.

Une inclusion partielle sur le marché unique ne semble pas la stratégie la plus adéquate pour tous les PPM. Les *Strategy Paper* de la PEV pour les pays du Sud ressemblent plutôt à une « liste des courses », sans engagement concret ni calendrier, et en définitive, avec peu de chances de se concrétiser à une date déterminée. L'UE devrait profiter de la vaste marge de liberté que fournit la « participation au marché unique » pour tenter de « renforcer » certains secteurs sociaux des PPM jusqu'alors exclus des bénéfices des accords. L'expérience acquise au cours des dernières décennies montre qu'une simple combinaison de commerce et d'aide ne suffit pas à altérer la dynamique économique (et politique) de la région et à situer les PPM sur le chemin de la croissance économique et de la modernisation. Les réformes institutionnelles sont considérées comme fondamentales pour atteindre de tels objectifs.

Le problème est de savoir avec quels instruments l'UE peut atteindre son objectif de modernisation des institutions sur la rive sud. L'expérience montre que les seuls moyens disponibles sont ceux dont on peut exiger une réciprocité dans une négociation. Par exemple, plusieurs PPM ont progressé dans la libéralisation commerciale et la réforme de leurs structures de commerce extérieur, grâce aux requêtes et aux exigences de l'UE et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une négociation ample permet également d'obtenir des concessions (réformes) dans de nouveaux domaines, comme ceux qui, au niveau institutionnel, sont liés à certains services publics, à la protection des droits de la propriété ou au traitement des investissements étrangers. Il est également important de mobiliser la société des PPM, afin qu'elle réclame une relation avec l'UE qui respecte ses préférences. La participation au marché unique représente une chance de faire profiter des segments jusqu'alors tenus à l'écart ou peu avantagés par les relations avec l'UE. La stratégie de Barcelone repose sur le commerce de produits manufacturés et laisse à l'écart des couches entières de la société consacrées à l'agriculture ou aux services urbains de détail.

Mesures destinées à rééquilibrer les relations

L'un des éléments susceptible de rééquilibrer les relations avec l'UE et de les rendre plus attrayantes pour de nouveaux segments de la société des PPM serait l'inclusion asymétrique de l'agriculture. L'UE pourrait proposer un accord agricole plus généreux avec les

PPM, conditionné à l'application de politiques de développement rural, y compris la diversification de l'activité économique rurale, des services d'extension agricole, la création d'infrastructures et la prestation de services publics élémentaires (éducation, santé, électrification et eau potable) ; une partie de l'aide communautaire pourrait être destinée au co-financement de ces projets. On éviterait ainsi l'appropriation en exclusivité des bénéfices de l'accord par les propriétaires d'exploitations modernes, on compenserait les perdants nets de l'accord (les paysans consacrés à l'agriculture traditionnelle et le monde rural de l'intérieur), et les consommateurs urbains pourraient recevoir des importations de céréales, de produits laitiers et de viandes à très bas prix.

Tout programme de soutien destiné au développement rural des PPM de la part de l'UE devrait être conditionné à l'amélioration des institutions liées à l'activité agricole dans les PPM, à l'instar de la conditionnalité de la PEV. La libéralisation agricole s'accompagne également du besoin d'améliorer le régime de détention et de location des terres dans les PPM pour les investisseurs étrangers, actuellement très restrictif. Une meilleure intégration des secteurs agricoles méditerranéens, par exemple entre l'Espagne et le Maroc, pourrait faire évoluer les relations, tendues dans ce domaine, de la concurrence à la complémentarité. En ce sens, le réseau Femise a proposé une libéralisation agricole avec les PPM qui repose sur une libéralisation réciproque, asymétrique et graduelle, soutenue financièrement par l'UE mais conditionnée à l'application de politiques de développement rural et d'amélioration des institutions agricoles.

Une seconde mesure pourrait consister en un approfondissement sélectif, réciproque, mais peut-être également asymétrique, de la libéralisation du commerce de services. Certains AAE le prévoient déjà, mais ils n'ont pas été développés en profondeur, et il va de soi que toute ouverture devra prendre en considération les faiblesses du secteur services dans les PPM. Bien que ceux-ci représentent une part importante de l'activité économique, il s'agit de services de détail et commerciaux, dont beaucoup sont informels, montrant de graves difficultés d'accès au crédit. Le problème est que la libéralisation pose de graves problèmes de concurrence pour de nombreux prestataires de services des PPM, mais conserver le statu quo signifie pénaliser, avec leur inefficacité, les autres secteurs de l'économie. La libéralisation des services financiers peut impliquer des réformes supplémentaires, comme la libéralisation du compte de capital. Cet aspect est problématique pour les PPM, compte tenu de la déficiente régulation et supervision de leur système financier, et de leur vulnérabilité à des chocs exogènes propres à la région, comme la sécheresse, la volatilité des prix des matières premières ou le risque géopolitique.

Finalement, la libre circulation des travailleurs est sans doute le problème le plus sensible de tous ceux que pose le marché unique. Le plus réaliste consiste à l'aborder sous une perspective pragmatique. Le réseau Femise a propo-

Indicateur de développement humain des PPM

IDH	Variation		en %
	1995	2003	
Egypte	0,611	0,659	7,86
Israël	0,880	0,910	3,41
Jordanie	0,708	0,753	6,36
Maroc	0,579	0,631	8,98
Tunisie	0,698	0,753	7,88
Syrie	0,672	0,721	7,29
Liban	0,727	0,759	4,40
Algérie	0,671	0,722	7,60

Source : PNUD, *Rapport sur le Développement Humain*, plusieurs années.

sé que les AAE adoptent les stipulations de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) concernant le mode 4 de prestation de services, qui prévoit le déplacement du prestataire de services dans le pays de destination. L'inclusion de l'agriculture et d'une forme limitée de circulation des travailleurs selon ce mode représenterait une chance d'améliorer l'impact des relations avec l'UE sur les PPM, en introduisant des réformes institutionnelles et en renforçant une partie des secteurs jusqu'alors exclus. Mais il existe un moyen plus efficace de canaliser les demandes de la société que la simple « mise en valeur » des acteurs sociaux : les réformes démocratiques.

L'expérience de Barcelone montre que les réformes politiques et institutionnelles importantes ne peuvent pas être atteintes avec les seuls instruments économiques développés jusqu'à ce jour. Il s'est produit une nette sous-utilisation des instruments politiques et culturels. Il est vrai que les instruments économiques (libre commerce et aide) affichent de bien maigres résultats, mais bien qu'ils aient subi des retards, ils ont tout au moins été appliqués et on peut imaginer qu'ils commenceront à porter prochainement leurs fruits. L'ajustement commence au cours des prochaines années et nous verrons alors ses effets et la capacité des gouvernements à mettre en œuvre les réformes dont leurs économies ont besoin pour garantir la compétitivité. La PEV apporte de nouveaux instruments, tel que l'approche législative qui tente de transférer des institutions économiques européennes aux PPM. Mais si elle se maintient une fois de plus à l'échelon de l'économie, de la « basse politique », les réformes fondamentales de figure institutionnelle n'arriveront pas, ou tout au moins pas au rythme qu'exige la situation socioéconomique des PPM. Il convient donc d'agir sur les deux étapes de la stratégie de Barcelone. En premier lieu, les AAE doivent incorporer l'agriculture et les services, de sorte que les PPM puissent accéder aux marchés européens et ainsi dynamiser leurs économies. Mais les aspects politique et culturel introduits à Barcelone doivent être pris en compte, car les réformes institutionnelles fondamentales ne peuvent pas être mises en œuvre sans employer un capital politique substantiel de la part de l'UE. ■