

# Un état des lieux du financement par l'UE du développement en Méditerranée

Pierre Beckouche

L'aide européenne est limitée par rapport à d'autres ressources financières externes ou en comparaison avec les montants atteints par les déficits commerciaux des Psem

Les États-Unis ont changé d'approche en promouvant les échanges commerciaux symétriques (Alena) au lieu de l'aide publique dissymétrique

La Méditerranée en reste à une intégration plus commerciale que productive et plus segmentaire que générale

**L**e présent article résume les principales conclusions d'un récent rapport de l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMED) sur Euro-med. Ce rapport répond à la question suivante : depuis 1995, l'Union européenne a-t-elle financé à un niveau suffisant le partenariat économique euroméditerranéen ? Il met les chiffres clés et les questions sur la table afin de servir de base à des prises de position d'acteurs des pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM), notamment d'acteurs du monde économique, conformément à la mission d'Ipemed de servir d'outil pour la coopération d'entreprises en Méditerranée.

Son champ dépasse l'analyse des seuls montants de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Car à force de rester focalisé sur la – pléthorique – panoplie d'instruments et d'actions de l'UE pour son voisinage, on perd de vue que le contexte de l'aide publique internationale n'est plus celui des années quatre-vingt-dix, que cette aide européenne est de toute façon très limitée par rapport à d'autres ressources financières externes ou en comparaison avec les montants atteints depuis une dizaine d'années par les déficits commerciaux des PSEM. On perd surtout de vue que d'autres régions du monde se développent autrement qu'à

l'aide de ce genre de subventions. Le rapport élargit donc la problématique : il dit quelle est l'évolution de la place de la Méditerranée dans l'aide publique au développement (APD) ; il précise ce que pèse l'instrument financier d'Euromed (Meda puis IEVP) dans l'ensemble de l'aide européenne à la Méditerranée, dans quels secteurs cette aide s'est orientée et, en particulier, quel a été le soutien au secteur privé ; il en résume les principaux résultats. Concernant les perspectives, il pose la question de savoir s'il faut vraiment continuer à voir dans l'aide publique l'instrument de base de l'intégration euroméditerranéenne. Réalisée avant le déclenchement des révolutions arabes de l'hiver 2010-2011, l'étude insiste sur la nécessité de changer la philosophie et l'ampleur de l'appui européen aux PSEM. En dehors des actions d'urgence à mener pour la Tunisie et l'Égypte, les orientations préconisées par l'étude paraissent renforcées par les événements du Sud de la Méditerranée.

■ *Les subventions européennes pour le voisinage oriental rattrapent effectivement celles qui sont dévolues aux PSEM.*

En matière de subventions, le temps de la Méditerranée a passé : elle était un des hauts lieux de l'aide publique internationale dans les années cinquante, soixante et soixante-dix, mais depuis les années quatre-vingt-dix ce

sont plutôt l'Afrique, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) puis les pays de l'ex-Yougoslavie qui bénéficient de l'APD. Cela dit, entre voisinage oriental et voisinage méditerranéen on ne s'éloigne pas beaucoup du compromis de 2006 qui avait établi la répartition des subventions européennes à respectivement un tiers et deux tiers.

■ *Il n'y a pas de « consensus géographique » sur le voisinage.*

D'une part l'aide croissante de l'UE au voisinage méditerranéen ne compense pas le recul de l'aide bilatérale des États membres ; autrement dit, dans les faits, ces États membres ne poursuivent pas de politique de voisinage. Et même au sein des différentes directions générales de la Commission, le voisinage n'apparaît pas comme une géographie évidente ; le tout nouveau Service européen pour l'action extérieure lui-même classe les pays selon la bonne vieille géographie continentale (le Liban ou la Syrie en « Asie », le Maroc ou l'Égypte en « Afrique »). Le rapport annuel d'EuropaAid sur son action extérieure range lui aussi les pays du monde dans les catégories des continents, et sépare le voisinage oriental entre « Asie » (les pays du Caucase) et « Europe » (Moldavie, Biélorussie et Ukraine). Cela montre que la prise de conscience de l'enjeu du voisinage pour l'Europe a encore un long chemin à faire.

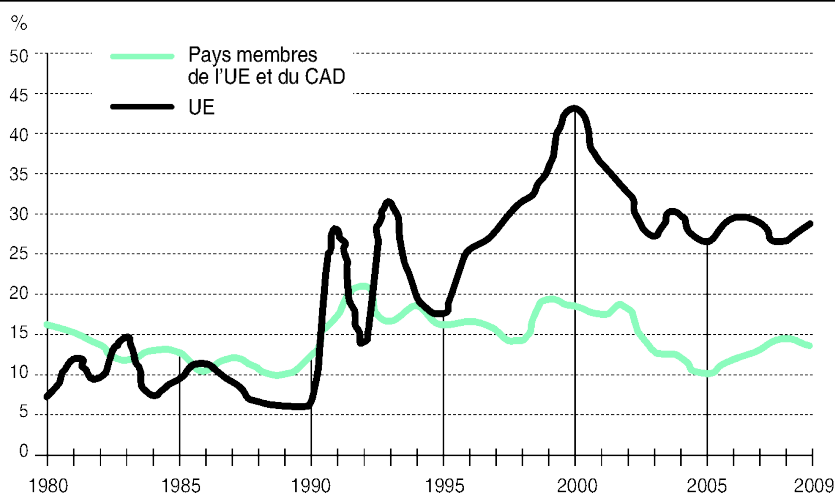
■ *En termes de financements de l'UE pour les pays tiers, le voisinage sud apparaît squeezé entre une priorité qui est clairement accordée aux pays de l'adhésion (actuelle ou potentielle), et le souci de l'Europe d'intervenir sur tous les continents du monde. On le voit dans la répartition des prêts concessionnels de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et de la Banque européenne d'investissements (BEI) : les PECO ont perçu en 2009 154 euros par habitant, les pays de l'ex-Yougoslavie 115, la Turquie 37 ; c'est beaucoup plus que les pays du voisinage, oriental (21), et encore plus méditerranéen (sept, un montant qui stagne) ; même la Russie (18) et l'Asie centrale (neuf) reçoivent davantage de ces prêts. Les prêts bonifiés étant sans doute la meilleure forme de financement du développement pour les PSEM, on mesure l'importance de cette distorsion. Or la Méditerranée ne dispose d'aucune banque régionale susceptible de coordonner et d'augmenter ce genre de financements.*

Lorsqu'on consolide les subventions de la Commission et les prêts de la BEI et de la BERD, la gradation est tout aussi limpide : les pays du voisinage Sud (hors Palestine) perçoivent (en 2009) 11 euros par habitant, tandis que les pays de l'adhésion perçoivent 145 (ex-Yougoslavie) et même 260 (PECO, solde budgétaire opérationnel de l'UE).

Est-ce grave ? Non parce que les États-Unis comme le Japon n'aident pas plus leur périphérie ; chaque habitant du voisinage méditerranéen perçoit autant d'argent que son homologue d'Asie orientale ou d'Amérique latine en développement. Mais oui, parce que les USA et surtout le Japon mènent dans leur région une véritable stratégie d'intégration productive, alors que ce n'est pas ce qu'on constate en Méditerranée.

Voilà, en effet une vingtaine d'années que les USA ont changé d'approche en promouvant les échanges commerciaux symétriques (Alena) au lieu de l'aide publique dissymétrique. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la part de l'Amérique latine dans l'aide des USA est ainsi passée de

### Part (%) des voisinages (au sens large\*) dans l'aide internationale de l'UE et des États membres



Notes (\*): voisinage au sens large=Voisinage oriental (hors Russie), méditerranéen, Turquie, Albanie et ex-Yougoslavie (hors Slovénie).

Source : OCDE-CAD, calculs de l'auteur.

32 % à 12 %. La philosophie de leur slogan, *trade not aid*, s'est peu à peu répandue dans le monde, donnant la préférence à des relations de nature économique plutôt que politique. De son côté, la géographie de l'aide du Japon reste certes très régionale, mais c'est surtout à travers l'intégration industrielle qu'il contribue au développement des pays de sa périphérie. Aucune autre région du monde que l'Asie orientale n'est davantage intégrée sur le plan productif et bénéficiaire sur le plan commercial ; on comprend que les Japonais aient fait passer leur aide publique au second plan.

L'Union pour la Méditerranée (UpM), qui était sensée accélérer l'intégration productive euroméditerranéenne par un plus grand engagement du secteur privé, n'a pour le moment pas généré de financements supplémentaires. L'essentiel des financements communautaires de l'UpM proviennent de la politique européenne de voisinage, l'IEVP dégageant 100 millions d'euros par an pour soutenir les projets concrets de l'UpM. En dehors de l'IEVP, les bailleurs internationaux s'engagent pour le Plan solaire méditerranéen, dont un peu moins de 10 milliards de dollars pourraient être financés notamment par la Banque mondiale, l'AFD et la KfW.

■ *Contenu sectoriel de l'aide : dispersion et faiblesse du soutien au secteur productif.*

Les objectifs de Barcelone, de Meda II (2000-06) comme de la politique européenne de voisinage (2007-2013) concernent tous les domaines du développement : commerce, environnement, changement climatique, santé, éducation, formation professionnelle, migrations, sécurité, fiscalité, gouvernance... – sans oublier les droits de l'enfant, l'équilibre homme-femme ou la défense des peuples autochtones. D'où qu'entre 2000-06, le secteur privé n'ait bénéficié que de 10% des subventions Euromed, les « réformes économiques » se traduisant essentiellement par de l'appui budgétaire aux ministères des PSEM, afin de favoriser l'« appropriation » par les pays bénéficiaires de l'aide. Le passage à l'IEVP depuis 2007 n'a pas beaucoup changé les choses : les « infrastructures sociales » reçoivent 59 % des fonds, le privé 30 % en Tunisie, en Algérie et au Liban, mais 10 % dans les autres pays ; l'agriculture reste tout aussi absente que durant la période précédente.

■ *Des résultats très moyens dans les faits...*

Les résultats d'Euromed présentent quatre points positifs : l'habitude qu'ont

## Concours de l'APD (tous donateurs), du budget opérationnel de l'UE, des prêts BEI et Berd, 1995-2009

	Nouveaux Etats membres	exYougoslavie <sup>a</sup> et Albanie	Turquie	Voisinage est	Russie	Asie centrale	Voisinage sud	Voisinage sud hors Palestine
Millions d'euros 2008 const. ca. 1995	7 051	2 481	486	1 090	2 576	778	6 466	5 771
2009	26 941	4 597	3 781	3 503	2 499	1 706	7 090	4 824
Euros 2008 constant/hab. ca. 1995	66	106	8	13	17	15	40	36
2009	261	199	51	46	18	28	34	23

Notes : Ces chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur, pour plusieurs raisons : les données d'une source à l'autre n'ont pas une définition toujours exactement comparable ; une (petite) partie des montants de l'APD au Voisinage sud sont partiellement non localisés (on a attribué ici un tiers de ce « non localisé » à la Palestine) ; une centaine de millions d'euros non localisés attribués au Voisinage oriental par l'IEVP ne sont pas pris en compte dans les statistiques du CAD sur l'APD.

a: hors Slovaquie.

Sources : OCDE-CAD pour l'APD ; rapport financier du Budget de l'UE 2008 pour le solde budgétaire opérationnel ; rapports d'activité de la Berd et de la BEI. Calculs de l'auteur.

prise les administrations du Nord et du Sud de travailler ensemble ; la stabilisation macroéconomique des PSEM (inflation et endettement en particulier, sauf au Liban pour l'endettement mais la dette publique constitue le cœur de l'économie politique libanaise) ; la sortie d'une quasi autarcie commerciale et leur ouverture aux flux de capitaux internationaux ; un commencement d'intégration en profondeur avec l'Europe, notamment dans les transports, l'énergie ou encore dans l'architecture des diplômés universitaires (LMD).

La Commission européenne reconnaît deux principaux points négatifs : les problèmes de démocratie et de droits de l'Homme, et la faible participation de la société civile au développement. Mais en réalité, les résultats économiques comportent eux aussi plusieurs points noirs : les balances commerciales de PSEM se dégradent gravement surtout depuis 2000 ; la part de l'Europe dans leurs échanges (commerce ou investissements directs étrangers) recule ; le crédit aux PME reste très insuffisant ; la coopération financière et monétaire trans méditerranéenne également. Enfin l'agriculture et les mobilités professionnelles sont les grandes oubliées de Barcelone.

Au total, la Méditerranée en reste à une intégration plus commerciale que productive. Quant à eux, les financements européens sont devenus négligeables dans les ressources externes des PSEM. Pour ces derniers, l'enjeu fondamental se joue sur le positionnement

international de leur système productif (voir la redoutable dégradation de leur balance commerciale). Enfin, en termes de convergence régionale (rattrapage du niveau de développement entre Nord et Sud), on reste loin des performances de l'Asie orientale.

#### ■ ... et dans les représentations

L'enquête menée fin 2009 par l'IEMed de Barcelone auprès des acteurs et experts du Partenariat euroméditerranéen, reflète des perceptions en accord avec ce bilan mitigé. Le Partenariat est perçu comme complexe et largement méconnu ; son résultat d'ensemble est plutôt médiocre aux yeux des experts des PSEM ; on ne lui reconnaît que quelques réussites (l'amélioration du climat des affaires, les coopérations économiques multilatérales comme l'action de la Femip ou la coopération dans le domaine énergétique, la meilleure connaissance des cultures, les échanges dans le domaine culturel et universitaire, les programmes sur le rôle des femmes) et beaucoup de déceptions (paix au Proche-Orient d'abord, mobilités, démocratie, rôle de la société civile, financement des projets, développement durable...).

Aux yeux des personnes interrogées, le Partenariat euroméditerranéen apparaît plus apte à relever les défis culturels que les défis économiques et politiques : peu lui voient un rôle dans la résolution des conflits ou dans la réduction du fossé économique Nord-Sud. En particulier, les obstacles ne tiennent pas à la quantité de l'argent européen : seuls 25 %

des répondants estiment que la faiblesse des ressources budgétaires mises en œuvre pour le Partenariat constitue un obstacle majeur aux objectifs d'Euromed ; les critiques sont plus grandes sur la capacité de ce financement européen à jouer un rôle de levier.

D'où ces orientations, qu'IPEMED soumettra à quelques grands témoins du nord et du sud de la Méditerranée afin de compléter le rapport :

- la nécessité de maintenir les subventions européennes sur un certain nombre de programmes d'infrastructures de base, et pour soutenir les pays en transition dans la très délicate période qu'ils traversent. Mais cette politique d'aide ne suffit pas, il faut également :

- augmenter considérablement le montant des prêts concessionnels ;
- affirmer l'objectif d'une intégration régionale « en profondeur » ;
- coordonner les politiques européennes ayant une dimension extérieure dans le voisinage (PAC, TEN, directive climat-énergie, etc.), par exemple çà travers un « Schéma de Développement de l'Espace du voisinage » ;
- concentrer les moyens sur quelques politiques stratégiques (à commencer par la politique communale de l'énergie) ;
- favoriser les projets tournés vers le système productif, notamment dans les quelques politiques prioritaires (énergie, eau, agriculture...) ;
- mettre sur pied une institution financière régionale mettant ces priorités en œuvre. ■