

Les Pays Méditerranéens face à la politique européenne de voisinage (PEV)

J.L. FUGUET, B. GUILHON, N. ROUX.

CEFI, EA 3782

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

Université de la Méditerranée

« Quand on examine la littérature sur la PEV, ce qui est frappant, ce n'est pas l'abondance de la moisson, mais l'éclat des impensés »

T. BALZACQ, Culture& Conflits, No 66, 2007

Ce texte est tout particulièrement dédié à notre ami Jean-Luc FUGUET décédé subitement à Aix le 6 juin 2007.

La PEV vise à définir « un cadre de relations que l'UE entretient avec des pays voisins qui n'ont actuellement aucune perspective d'adhésion » (Com, 2003, 104 final) : Russie, NEI occidentaux, PSM. La logique de la PEV repose sur le concept d'intégration. Les réformes institutionnelles et réglementaires sont un moyen d'assurer l'intégration des pays voisins et de leur offrir une perspective de participation au marché intérieur de l'UE. Partant de ce principe la PEV offre un ensemble de moyens qui, via les réformes institutionnelles, permettent d'assurer la coordination et la compatibilité entre activités domestiques et activités européennes.

La communication est structurée en trois parties. La première partie expose les principes d'organisation de la PEV. La deuxième partie met l'accent sur les problèmes posés par la PEV dans les pays du Maghreb du point de vue des logiques conflictuelles. La troisième partie analyse les difficultés de transposition des directives européennes du point de vue des mécanismes d'application.

1° Les principes d'organisation de la PEV

Les liens entre le commerce international et la sécurité sont bien connus depuis longtemps puisque Montesquieu, déjà, remarquait que là où il y avait du commerce, les relations entre les hommes étaient apaisées. La création du marché commun relève de ce principe et a été guidée par la croyance de ses fondateurs, selon laquelle une communauté de nations se construit avec le ciment du commerce, l'échange conduisant à la croissance qui réduit la pauvreté, facilite l'intégration régionale et surtout développe la stabilité en évitant les voies militaires pour résoudre les conflits.

1.1 Le cadre méthodologique de la PEV

Au cours de la construction européenne, les autorités communautaires ont toujours tenu compte de la situation des pays voisins. Ce souci s'est imposé, d'une part pour élargir potentiellement la zone d'échanges commerciaux, éviter les distorsions ou les tentatives de replis protectionnistes et, d'autre part, pour maintenir la paix et la stabilité à l'extérieur de la zone d'intégration. Pour autant, cette voie qui a permis de réaliser quatre élargissements successifs jusqu'en 1995¹ n'a pu agir sur l'Europe de l'Est à cause de son isolement. Avec les pays qui ne pouvaient appartenir à la Communauté ou qui n'avaient pas l'intention d'y entrer, ont été créés l'Association Européenne de Libre Echange (AELE) en 1960 et l'Espace Economique Européen (EEE) en 1994 et développés des accords bilatéraux, notamment avec les pays méditerranéens. Puis la Conférence interministérielle de Barcelone a défini un partenariat stratégique pour mettre en place une zone de libre échange, de paix, de sécurité et de prospérité commune pour 2010 au plus tard.

Mais l'élargissement, sans précédent, du 1^{er} mai 2004 en faisant de l'Europe une vaste zone économique et culturelle l'oblige à adapter les politiques liées aux relations avec ses voisins. Cette conviction donne naissance, dès 2002, à la politique européenne de voisinage qui veut répondre aux nouvelles opportunités et aux nouveaux défis liés au nouveau découpage des frontières extérieures de l'Union. Plus exactement, la politique européenne de voisinage

¹ Danemark, Royaume-Uni et Irlande en 1973, Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986, Autriche, Suède et Finlande en 1995.

cherche à renforcer la coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle entre l'Union européenne et ses voisins immédiats ou proches en poursuivant deux objectifs :

- éviter toutes lignes de division entre l'Union européenne élargie et ses voisins ;
- renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de l'Union européenne et de ses voisins.

A l'origine destinée aux pays voisins de l'Europe de l'Est, la politique européenne de voisinage a été étendue, à la demande de la France, à compter de 2003, aux pays du Sud de la Méditerranée (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Autorité palestinienne, Liban, Jordanie et Syrie). Cette politique doit se traduire par l'élaboration de plans d'action sur la base :

- d'exigences de l'Union européenne différentes selon les partenaires ;
- d'une perspective de participation progressive des partenaires au marché intérieur ;
- du maintien des accords de partenariats et de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et des accords d'association avec les pays du Sud de la Méditerranée.

En juin 2004, le Conseil étend la politique européenne de voisinage à l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. En février 2005 le Conseil des ministres adopte des plans d'actions avec l'Ukraine, la Moldavie, le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, Israël et l'Autorité palestinienne. Ceux avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont été adoptés en novembre 2006. La Russie occupe une place particulière avec un partenariat stratégique dont les principaux objectifs ont été adoptés au sommet « Union européenne – Russie » à Moscou le 10 mai 2005.

Ce développement chronologique de la politique européenne de voisinage étant fait, il nous reste à présenter le fonctionnement de la politique européenne de voisinage qui repose sur des principes et des instruments.

Les principes de la PEV

La politique européenne de voisinage repose sur un socle juridique constitué par les accords conclus entre la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et les pays voisins, d'autre part.

Le rapprochement entre les pays voisins et l'Union européenne dépend de la réalisation de priorités qui sont intégrées dans des plans d'action qui couvrent des domaines-clés : dialogue politique et réforme, commerce et mesures préparant les partenaires à une participation progressive au marché intérieur, justice et affaires intérieures, énergie, transports, société de l'information, environnement, recherche et innovation, politique sociale et contacts entre communautés.²

La politique européenne de voisinage relève d'une appropriation commune d'un processus qui prend en compte des valeurs et des intérêts communs. En ce sens l'Union européenne n'impose rien à ses partenaires. Le succès des plans d'action est lié à la manifestation d'intérêts réciproques, eu égard aux thèmes prioritaires.

² Cf. COM (2004) 373 final

La politique européenne de voisinage est bâtie sur la différenciation car chaque pays voisin est libre dans l'établissement de ses priorités qui dépendent de multiples facteurs comme sa localisation géographique, sa situation économique, son contexte politique...

La politique européenne de voisinage fera l'objet d'un suivi. Les plans d'action seront examinés par rapport à leur état d'avancement et adaptés, le cas échéant, à l'aune des écarts entre le réalisé et l'attendu par rapport aux priorités fixées.

Les instruments de la PEV

La politique européenne de voisinage est menée sur la base d'**accords** conclus avec les pays voisins de l'Europe de l'Est et du Sud de la Méditerranée. En ce qui concerne l'Europe de l'Est, il s'agit d'accords de partenariat et de coopération. Quant au partenariat euro - méditerranéen né du processus de Barcelone, il forme un cadre de coopération complété par des accords d'association.

Ces accords proposent un approfondissement de la coopération et de l'intégration économique dans un grand nombre de domaines, un renforcement du dialogue politique et des relations culturelles et sociales. Toutes les possibilités permises par ces accords n'ayant pas encore été exploitées, il revient à la politique européenne de voisinage de faire porter la coopération sur des zones encore vierges.

Les **plans d'action** posent les priorités³ pour renforcer les relations entre l'Union européenne et les pays voisins. On peut les considérer comme les *feuilles de route* politique négociées par la Commission avec les pays voisins pour une durée renouvelable d'au moins trois ans. Après avoir été approuvés par le Conseil, ils sont repris dans le cadre de la coopération ou de l'association.

Actuellement, les plans d'action adoptés concernent dix pays (Ukraine, Moldavie, Maroc, Tunisie, Jordanie, Autorité palestinienne, Israël, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et deux autres pays (Liban et Egypte) sont en négociation avec l'Union européenne.

Afin de soutenir l'engagement des pays voisins en faveur des valeurs communes et leur effort vis-à-vis des plans d'action, la Communauté fournit à ces pays une assistance. Dans ce cadre, elle a souhaité se doter d'un instrument de financement unique qui remplace plusieurs instruments existants et qui puisse soutenir également la coopération transfrontalière afin de bénéficier d'une plus grande efficacité lié à l'unicité du mécanisme de gestion. Cet instrument s'appelle l'**instrument de voisinage et de partenariat**. Cet instrument, qui prend effet à partir de 2007, est conçu pour favoriser le développement durable et le rapprochement vers les normes et politiques européennes. Il remplace les différents programmes géographiques comme TACIS (pour les pays de l'Europe de l'Est et la Russie) et MEDA (pour les pays du Sud de la Méditerranée). Les 2/3 de l'IEVP devraient aller au Sud.

La PEV : l'instrument financier

Enveloppe financière MEDA 2000-2006	5 350 M Euros
Enveloppe financière TACIS 2000-2006	3 138 M Euros
Total 2000-2006	8 488 M Euros
Enveloppe financière de référence IEVP 2007-2013 (+ 32%)	11 181 M Euros

³ Celles-ci concernent quelques domaines essentiels : renforcement du dialogue politique, perspective de participation progressive au marché intérieur et à des programmes communautaires, approfondissement des relations commerciales et économiques

1.2 Les axes de développement de la PEV

Lorsqu'un pays voisin met en œuvre des réformes politiques, économiques et institutionnelles dans le respect des valeurs communes et qu'il s'aligne sur l'acquis communautaire, l'Union européenne doit coopérer fortement avec ce pays pour renforcer sa capacité de transposition et de mise en œuvre de l'acquis communautaire. La coopération de l'Union européenne doit se développer sur les axes suivants⁴ :

- Extension du marché intérieur par l'adoption de règles et de normes communes qui permettent aux pays voisins de profiter des bienfaits d'un modèle construit sur les quatre libertés de circulation (biens, personnes, services et capitaux).
- Ouverture du marché pour faciliter l'intégration du marché qui exige des pays voisins qu'ils concluent des accords commerciaux dans le respect des règles de l'OMC.
- Politique de migration légale et de circulation des personnes qui permet à l'Union européenne et aux pays voisins de mettre en commun leurs ressources humaines de telle manière à ce qu'elles soient utilisées là où elles sont le plus nécessaires. De même une politique de visas de long séjour améliorerait grandement les échanges culturels et techniques et une gestion légale du trafic frontalier est nécessaire au développement régional. Mais, en même temps, l'Union européenne doit aider les pays voisins à lutter contre la migration clandestine.
- Intensification de la coopération en matière de prévention et de lutte contre les menaces communes pour la sécurité que sont le terrorisme, la criminalité organisée transnationale, la fraude douanière et fiscale, les risques nucléaires et écologiques et les maladies transmissibles. La lutte contre le crime organisé porte sur les trafics de stupéfiants, la traite des êtres humains, le trafic de clandestins, la fraude, la contrefaçon, le blanchiment d'argent et la corruption. Ces actions passent par la coopération policière et judiciaire et l'assistance juridique mutuelle.
- Coopération dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises se traduisant par une participation plus active de l'Union européenne.
- Promotion des droits de l'homme, intensification de la coopération culturelle et amélioration de la compréhension mutuelle qui sont les bases d'un renforcement des relations politiques et de la coopération dans le domaine judiciaire, sans oublier que la poursuite de ces valeurs participe au développement d'une société civile qui respecte les libertés fondamentales (expression et association). Les programmes communautaires en matière de recherche et d'éducation, d'échanges bilatéraux d'enseignants et d'étudiants doivent être renforcés.
- Intégration aux réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications et à l'espace européen de recherche pour faciliter l'action des pays voisins en matière d'interconnexion des infrastructures.
- Nouveaux instruments de promotion et de protection des investissements pour améliorer la gouvernance dans les pays voisins et faciliter les transferts de technologie au sens large.
- Aide à l'intégration à l'OMC qui est une condition nécessaire pour développer des relations commerciales et attirer les investissements. Il pourrait être prévu une aide sous forme de formations aux techniques du commerce international et aux droits de propriété intellectuelle.

⁴ Cf. COM (2003) 104 final

- Nouvelles sources de financement pour lutter contre la pauvreté, atténuer les impacts sociaux de la transition.

1.3 Bilan d'étape de la PEV

Les résultats de la PEV ne sont pas encore disponibles. La PEV est une politique récente (deux années de réalisation fin décembre 2006) et il faudra attendre quelques années pour évaluer l'incidence des onze Plans d'Action sur les politiques mises en œuvre dans les pays voisins et sur leurs résultats. Néanmoins, son efficacité potentielle exige des améliorations dans certains domaines. Ce faisant, ce renforcement de la politique européenne de voisinage dans ces domaines ne doit pas altérer sa logique qui pose que plus un pays partenaire réussit au niveau de la mise en œuvre de ses réformes, plus ce pays se rapproche de l'Union européenne et plus celle-ci doit l'aider. Cela étant, les améliorations envisageables de la politique européenne de voisinage devraient porter sur les actions suivantes :

- Renforcer l'intégration économique avec nos partenaires en réglant le problème des barrières non tarifaires (normes techniques, commandes publiques, règles sanitaires et phytosanitaires, droits de propriété intellectuelle ...). Cette action passe aussi par la mise en place d'un libre échange approfondi et complet qui ne porte pas sur les seuls biens industriels mais aussi sur les produits agricoles et les services. Mais, une telle politique ne peut être menée d'emblée vis-à-vis de tous les partenaires étant donné leurs situations commerciales différentes.
- Favoriser la mobilité et gérer les migrations est un aspect essentiel pour le succès de la politique européenne de voisinage car la mobilité des personnes a été déterminante dans la Communauté européenne pour accroître le commerce, les investissements et développer les relations économiques, sociales et culturelles. Il est aussi très important de développer les échanges éducatifs et ceux qui concernent les chercheurs.
- Rompre avec le mode bilatéral entre l'Union européenne et chaque partenaire. Si ce mode s'est imposé étant donné les différences de tous ordres entre partenaires, il est toutefois possible de considérer des domaines importants pour la politique européenne de voisinage, comme l'énergie, les transports, l'environnement, le développement rural, la société de l'information, la coopération en matière de recherche, la santé publique, les services financiers ... , qui présentent les mêmes intérêts pour les pays partenaires et qui pourraient être abordés dans un contexte multilatéral.
- Renforcer la coopération politique et améliorer la coopération régionale pour résoudre les conflits régionaux.
- Renforcer la coopération financière étant donné que le financement du programme de réforme de la politique européenne de voisinage peut exiger des sommes plus importantes que celles qui ont été programmées sur la période 2007-2013. Si le financement s'accroît de 30% par rapport à l'exercice précédent, l'allocation par tête reste modeste lorsqu'on considère l'ampleur des transformations à réaliser (Missiroli, 2007). Il faudra utiliser au mieux l'effet de levier du financement communautaire.

2° Les problèmes posés par la PEV dans les pays du Maghreb : des logiques conflictuelles

La PEV est une politique multi-facettes qui présente à la fois des dimensions économiques (intégration, politique macro-économique, emploi, etc.) et non économiques (politique étrangère, sécurité, adhésion à des valeurs communes : démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme). La PEV dépasse le domaine de la stricte intégration au bloc européen pour inciter les pays voisins à réaliser des transformations institutionnelles plus profondes.

Différents niveaux de conflits potentiels- dans la sphère de la conception de cette politique- peuvent être identifiés :

2-1. des conflits « ancrage/développement »

Entre l'offreur ou le prescripteur de directives (norm-maker) non négociables (l'UE) et le preneur, c'est-à-dire le pays voisin (norm-taker). Comme cela a été souligné, on passe d'une offre régionale (Processus de Barcelone) à une conception bilatérale à partir de l'idée que chaque pays voisin se voit offrir une perspective de participation au marché intérieur de l'UE (« un jalon dans le marché intérieur », FEMISE, 2006). Il s'agit donc d'un processus d'intégration –sans perspective d'adhésion- dans les mécanismes de fonctionnement existants et en évolution de l'UE, à partir d'un choix « à la carte ».

Deux remarques peuvent être faites. D'une part, il serait plus judicieux de caractériser le processus d'élargissement de l'UE par l'idée d'intégration et de qualifier la PEV par l'idée d'association. D'autre part, le choix des directives qui constituent la référence des réformes à adopter est laissé à chaque pays. Les pays partenaires devront déterminer quels sont les domaines de réforme prioritaire et comment procéder. Cela suppose qu'ils aient une vision claire et bien établie des priorités du développement économique national. Ce qui équivaut à reconnaître l'importance des facteurs internes dans la mise en œuvre des réformes à accomplir et donc l'idée que le changement dans les institutions et les politiques est principalement *endogène* (Moschella, 2007).

C'est là que surgit le premier conflit possible (appelé en macro-économie «assignment problem») entre les objectifs et les instruments :

deux objectifs affichés : le développement national et l'intégration au système européen. Le développement national englobe plusieurs sous-objectifs : la croissance économique, l'équilibre extérieur, l'emploi, etc.

trois instruments :

Hard Law (accords bilatéraux contraignants).

Soft Law (coopération économique et participation aux programmes européens)

Aide/assistance financière (dons et prêts).

Dès lors, quels instruments utiliser pour quels objectifs, les instruments sont-ils adaptés aux objectifs poursuivis ? La question mérite d'être posée quand on sait que la PEV ne se substitue pas au Partenariat Euro-Méditerranéen, mais que les deux politiques se complètent (Del Sarto et Schumacher, 2005).

OBJECTIFS	INSTRUMENTS DE L'UE		
	Directives du marché intérieur (l'acquis)	Coopération économique. Programmes européens	Aide/assistance financière
INTEGRATION (UE)	X	X	X
DEVELOPPEMENT (UE/Partenaires)	?	?	?

Source : Hoekman, 2005.

On observe que l'intégration, dans le cas de la PEV, est un "point saillant", un point de focalisation unique défini par l'UE. Le développement n'a pas de point de focal, puisqu'il est spécifique à chaque pays. Par conséquent, aucun instrument n'est a priori plus efficace qu'un

autre et ne garantit en tant que tel un résultat en termes de développement. La question posée est : dans quelle mesure une intégration forte à l'UE favorise-t-elle le développement économique national ? Dans quels domaines, que chaque pays devra choisir, va-t-elle donner les résultats les plus élevés ?

On voit que plusieurs degrés d'intégration sont possibles, allant du « loose-coupling » au « tight-coupling » (de l'intégration autonome à l'intégration homogène, Andersen et Sitter, 2006). Dès lors, dans quel domaine faut-il privilégier les directives communautaires, la coopération économique, ou l'aide et l'assistance ? Cela suppose que chaque pays établisse quelles sont les priorités du développement économique national et l'échéancier des réformes à entreprendre et évalue les coûts/bénéfices des instruments utilisés. Par conséquent, les instruments choisis doivent être mis en relation avec les priorités économiques nationales et traduits concrètement en Plans d'Action, afin que des ressources productives ne soient pas détournées des objectifs du développement économique national.

Considérons le Plan d'Action UE/Tunisie dans ses volets politique de la concurrence et aides de l'Etat. La Hard Law met principalement l'accent sur la nécessité d'entreprendre des réformes institutionnelles (conseil de la concurrence, définition des pouvoirs des juges, etc.) pour surmonter les obstacles aux réformes et déverrouiller les marchés. La politique de la concurrence ne comprend qu'un volet de court terme (cf. p.17) comme si un alignement institutionnel rapide était réalisable. Cependant, lorsqu'on calcule la distance entre les institutions des PM et les directives du marché intérieur, on constate que, depuis la Déclaration de Barcelone, la Tunisie est assez proche de l'UE en ce qui concerne la circulation des biens, mais très éloignée des dispositions qui s'appliquent au fonctionnement de la concurrence sur le marché intérieur. Sur ce point, la Tunisie et le Maroc ont édicté une législation sur la concurrence qui n'a pas été suivie d'application (Femise, 2006).

Outre les obstacles institutionnels, il faut prendre également en compte le fait que la politique de la concurrence ne peut être efficace que si les entreprises locales disposent de bases productives et commerciales en état de supporter la concurrence. Or, le texte affirme « le principe juridique d'interdiction des aides de l'Etat qui ont un effet de distorsion sur les échanges entre l'UE et la Tunisie » (rubrique 35). Le conflit est là : un alignement rapide sur l'Acquis Communautaire peut bloquer le développement des capacités productives des firmes et ne pas être bénéfique dans la perspective de développement économique national. En d'autres termes, l'intégration peut être une solution de *second-best* si les bénéfices de l'accès au Marché sont inférieurs aux gains provenant de réformes domestiques qui ne respectent pas l'Acquis Communautaire.

Tous ces éléments conduisent à formuler trois remarques :

- reconnaître qu'il existe des différences dans les capacités de développement et les priorités nationales des différents pays légitiment certes le principe d'un choix « à la carte », mais cela devrait permettre en même temps de négocier certains points de l'Acquis pour tenir compte de ce que ces pays veulent faire et à quel rythme. La PEV repose sur un mécanisme de conditionnalité qui se traduit dans les faits par un *échange inégal* : contre l'ouverture de son marché, l'Europe impose aux pays voisins qu'ils se plient à des contraintes en matière de normes et de standards techniques, de politique macro-économique, de propriété intellectuelle, de fiscalité, d'ouverture des marchés publics, etc. « Autrement dit, toutes les normes que l'Europe ne parvient à faire reconnaître au plan mondial, elle s'efforcera de les arracher sur le plan bilatéral » (Laïdi, 2007) ;

. sans une conception claire des priorités du développement et sans le croisement de ces priorités avec l'offre de l'UE, l'adoption des directives ou de certaines d'entre elles ne peut être le point de passage obligé de la création et de la consolidation de nouvelles capacités de développement Cette remarque est d'autant plus justifiée qu'a priori l'articulation du Plan d'Action UE / Tunisie avec les priorités contenues dans le XIème Plan de Développement économique et social (2007-2011) ne semble pas particulièrement forte ;

. peut-être faudrait-il rajouter (à côté des marchandises, des services, des capitaux et des personnes) une « 5è liberté » qui serait celle de la libre circulation de la connaissance : développer un écosystème orienté vers l'évaluation de l'adoption de certaines directives qui serait formé d'une institution régionale indépendante qui serait le hub d'un réseau de « think tanks » et d'instituts nationaux capables, à partir de bases de données profondes et actualisées, d'évaluer les incidences en termes de coûts et de bénéfices et de dire à *quelles conditions* les transformations dans les politiques de régulation et les institutions peuvent être bénéfiques pour un pays. Or, dans le cas des politiques d'adhésion, malgré des rapports asymétriques entre l'UE et les pays candidats, la balance coûts-bénéfices pouvait être immédiatement établie.

2 - 2 Conflits horizontaux entre des impératifs de compétitivité (la réalisation d'un marché unique) et des objectifs sociaux qui relèvent des pouvoirs publics.

Pour la Commission Européenne, l'intégration des PM dans l'économie mondiale a été très limitée, en particulier parce que les barrières tarifaires restent parmi les plus élevées (Femise , 2005) : notamment au Maroc (27%), en Syrie (32 %) et en Tunisie (22 %). Le résultat est une ouverture commerciale très modeste qui a réduit le potentiel de transferts de connaissances et qui a limité la concurrence extérieure, stimulant important de l'innovation (EC, Occasional Papers, 2006). Or, cet argument est l'un des piliers de la PEV en ce qu'il conditionne la possibilité d'un meilleur accès au marché intérieur de l'UE. Dans ce cas, l'ouverture est considérée comme la variable dépendante et la PEV est l'argument fonctionnaliste qui favorise une insertion accrue des pays voisins.

Pour autant, les obstacles commerciaux de nature tarifaire et non tarifaire (règles d'origine, quotas d'importation, subventions aux exportations, obstacles techniques aux échanges, etc., Femise, 2002), illustrent parfaitement les conflits possibles entre les impératifs de compétitivité et les objectifs sociaux. Les raisons pour lesquelles un pays impose des barrières commerciales sont multiples : la protection d'une activité naissante (cf. le cas de la Malaisie), la préservation de l'emploi, des objectifs de balance des paiements, des objectifs fiscaux. La persistance de politiques commerciales exprime une forme de résistance sociale à un mouvement de libéralisation, de la part des dirigeants et des salariés qui oeuvrent dans des activités protégées. Une telle résistance repose sur trois éléments :

- une suspicion forte quant à la création de nouvelles opportunités d'emploi à la suite des mesures de libéralisation ;
- des coûts d'adaptation et de changement (restructuration, liquidation d'actifs, requalification du personnel, etc.) qu'il faut supporter face aux exigences d'un marché ouvert, sans que des dispositifs d'accompagnement existent et fonctionnent efficacement ;
- l'attachement à des filets de sécurité et à des mécanismes de solidarité sociale dûment éprouvés.

Ces éléments indiquent que des réformes complémentaires doivent être mises en œuvre, qui associent la réallocation des ressources productives, la formation de la main d'oeuvre et le

maintien d'une partie du revenu durant les phases de transition. Par conséquent, les pays voisins doivent construire des politiques de régulation appropriées pour assurer à la fois l'efficacité économique et la poursuite des objectifs sociaux. Le processus d'intégration à l'UE repose donc sur une tension entre la concurrence véhiculée par les marchés et des politiques de régulation susceptibles d'amortir les coûts sociaux de l'ouverture (Hoekman, 2005). Dans ce contexte, la PEV est posée comme la variable dépendante dont le niveau de réalisation dépend des institutions et des politiques de régulation mises en œuvre. N'oublions pas que la tension entre marché et politiques publiques existe au sein de l'UE et que cette tension est amortie par des politiques d'aides qui prennent plusieurs formes : dépenses de formation, aides au développement régional, soutien à la R&D, aides spécifiques aux PME, etc.

L'analyse de ce deuxième type de conflits permet de formuler trois remarques :

- *un meilleur accès* à l'UE est à la fois nécessaire et logique si on considère l'importance des flux d'échanges entre l'UE et le Maghreb (CE, 2006, DG-Trade). Dans ce contexte, la PEV offre la possibilité d'améliorer le climat des affaires, la venue d'IDE, l'accès à des connaissances externes via des partenariats scientifiques et technologiques, etc. ;
- *l'ouverture commerciale* est, cependant, loin d'être suffisante. Elle doit être complétée par un secteur public dynamique, un secteur de services efficace (finance, infrastructure, distribution), une population éduquée, un taux élevé d'épargne intérieure et d'investissement domestique. Il est difficile de concevoir que ces facteurs puissent être « importés » grâce à la PEV : ils requièrent en effet la définition de priorités économiques nationales et ils expriment le poids de composantes sociétales fondamentales. Dans ce contexte, l'Acquis Communautaire est un point de référence utile, mais il ne peut être considéré comme un substitut ;
- *l'intégration au bloc européen* ne garantit pas l'insertion dans l'économie mondiale. La PEV repose, entre autres, sur trois hypothèses implicites :
 - l'adoption des normes européennes est le moyen d'améliorer la qualité des institutions. Or, la qualité des institutions est une notion relative : ce qui devient décisif, c'est la perception que les agents économiques ont de ces institutions (Rodrick, 2004). Cet auteur s'appuie sur l'exemple des DPI (Opposition Chine / Russie) ;
 - les normes européennes constituent le référentiel ;
 - les normes européennes sont des « proxies » des normes internationales. En ce qui concerne les hypothèses 2 et 3, on peut souligner, d'une part, que ces normes ont été définies par rapport à des marchés qui fonctionnent et à des institutions complémentaires adaptées à des contextes, d'autre part, que les normes concernant les produits ne correspondent pas –loin s'en faut– aux normes définies par l'OMC (OMC, 2005).

2 – 3 troisième type de conflits : progressivité / capacités.

Ce type de conflit se situe plus en amont, non pas dans les logiques de l'action elle-même, mais dans celles qui conditionnent l'action, dans la réflexion sur les facteurs qui la rendent possible.

La mise en œuvre des directives repose plus sur une logique temporelle (même si les délais incorporés dans les Plans d'Action sont mal spécifiés) que sur une logique substantielle : la dimension progressivité l'emporte sur la dimension capacités. La diversité des situations de

départ fait que « les pays voisins devraient progresser à des rythmes différents au cours de la prochaine décennie » (Com, 2003, 104 final).

La dimension temporelle est également présente dans la conception des Plans d'Action établis sur une période de 3 à 5 ans et accompagnés d'un contrôle renforcé et d'une assistance technique et financière « conditionnelle ou liée » (Com, 2003, 104 final). Par conséquent, le mécanisme de conditionnalité qui sous-tend la PEV est du type *policy-level* (la conditionnalité dépend du niveau de capacité institutionnelle et politique de chaque pays) et non du type *policy-change* (l'aide financière serait alors dépendante de la réalisation de réformes spécifiques) (Moschella, 2007). Comme l'indique un document de la Commission Européenne, « l'UE ne cherche pas à imposer des priorités ou des conditions à ses partenaires » (Com 2004, 373 final). Dès lors, on ne peut que s'étonner que la dimension capacités ne soit évoquée que de façon allusive, lorsqu'il est souligné que les pays « devront faire montre d'un engagement solide à renforcer leur capacité administrative, institutionnelle et juridique » (id.).

La question qui se pose est la suivante : est ce que le principe de progressivité, contenu en particulier dans les Plans d'Action, prend suffisamment en compte le déficit de capacités des différents pays ? Le concept de *capacités* englobe, en effet, plusieurs dimensions (Emerson et al., 2005) :

- **la capacité administrative à légiférer et à mettre en œuvre des politiques soutenables du point de vue des échéances à respecter.** Les modifications institutionnelles incitées par les PEV concernent :

- . les fonctions techniques des autorités de régulation, fonctions qui exigent un degré élevé d'expertise et de connaissances professionnelles ;
- . le fonctionnement de l'application des lois et celui des autorités judiciaires ;
- . la séparation nette des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

- **la capacité des décideurs politiques à entreprendre des stratégies de réforme.** Cette capacité peut être entravée par la présence de groupes d'intérêt qui peuvent influencer fortement la sphère politique. Il existe là un risque de « government failures », i.e. du dévoiement de certains projets par des groupes d'intérêt qui cherchent à maintenir et /ou renforcer leurs rentes (« rent-seeking »).

- **la capacité concurrentielle de l'économie de prospérer sous des conditions d'ouverture commerciale renforcée.** La construction d'une base favorable à la libéralisation commerciale exige une amélioration substantielle de l'état du climat des affaires, lui-même fortement tributaire des ajustements structurels réalisés dans le passé.

- **la capacité d'éducation de la force de travail dans un contexte d'économie de marché.** L'un des prérequis est le niveau et la qualité de la formation aux nouvelles technologies, notamment aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Dans ce contexte, pourquoi ne pas renverser le « paradigme OLI » proposé par Dunning en l'interprétant, non pas du point de vue des firmes réalisant un IDE, mais du point de vue des firmes locales qui doivent construire des « avantages de propriété » (ownership) à partir des ressources humaines et des actifs centrés sur les TIC ? C'est une des conditions pour améliorer l'attractivité d'un territoire et favoriser la venue d'IDE.

L'analyse de ce « complexe de capacités » qui forment *l'infrastructure d'une économie ouverte* conduit à formuler deux remarques :

. des efforts peu significatifs conduisent à des ajustements réalisables à court terme, mais ils ont peu de chance d'aboutir à des résultats macroéconomiques et macrosociétaux importants. La volonté politique permet d'aller plus loin, mais cette volonté est souvent le résultat des interactions entre le monde politique, l'opinion publique, l'influence du monde des affaires et les demandes sociales exprimées.

. la conception des transformations institutionnelles que véhicule la PEV semble quelque peu restrictive dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'ensemble des contraintes qui structurent l'action humaine. Les institutions associent des contraintes formelles ou encore des « structures de support » (droits de propriété intellectuelle, normes de concurrence, règles comptables, etc..) et des contraintes informelles (normes de comportement, convention, codes de conduites). Dans ce contexte, les institutions sont analysées comme des « technologies sociales » qui définissent des modes de coordination entre agents et qui économisent des coûts de transaction (Nelson et Sampat, 2002).

Les caractéristiques d'application deviennent alors essentielles : adopter de « nouvelles structures de comportement » exige souvent des apprentissages longs et coûteux de construction de capacités et la capitalisation d'expériences. Ce sont des processus « path-dependent » : ce qui se produit au début du processus (« les chocs initiaux ») peut donner naissance à des conséquences durables et pas forcément optimales (ex : l'emprise exercée sur le processus d'ajustement par les oligarchies en Russie). Les institutions établies deviennent alors inefficaces et « désincitatives » avec les conditions de l'ouverture (cf. le problème des IDE en Russie dans le secteur de l'énergie).

Au total, la PEV pose fondamentalement le problème de la diffusion d'un « modèle éprouvé » (Com, 2003, 104 final) à d'autres formations sociales. Cette diffusion ne peut se faire automatiquement, car la transposition des directives se heurte à des difficultés qui tiennent à leur application à un contexte socio-économique existant.

3 ° Transposition des directives et transmission des normes européennes

Les PM, ainsi que les autres voisins de l'UE, se trouvent à la croisée de deux logiques :

➤ D'une part, ils sont poussés par la communauté internationale et par l'UE en particulier à adopter un ensemble de réformes posées comme des règles de conduite universelle qui leur permettra d'avoir une part active dans les échanges internationaux. De ce point de vue, on peut distinguer schématiquement différents niveaux de réformes

- Celles qui améliorent les échanges, ossature des services et politiques commerciales (Kaminsky 2006)
- celles qui améliorent le climat des affaires au niveau domestique (règles de propriété, amélioration de la transparence, régulations pro concurrentielles, règles de corporate governance, des impôts, des crédits,..)
- celles qui touchent aux régulations sociales (partage privé/public, droit du travail, santé, culture et éducation ...)

IL y a de fait une interaction entre réglementations gouvernementales et obstacles au commerce. Les réformes des régulations et des institutions conditionnent le succès des politiques d'ouverture (P.Deer et D Nguyen-Hong , [2002]) pour deux raisons essentielles. la participation des PM aux échanges internationaux repose sur un système qui assure la stabilité du climat des affaires, la transparence, l'impartialité de l'administration et des règles assurant la concurrence par le marché. Ainsi, la libéralisation des activités de services repose autant sur la libéralisation domestique que sur leur libéralisation internationale (S Vogel, [1996]). Des

études empiriques ont montré que les règles qui permettent de réduire les incertitudes sur la propriété privée ont un impact déterminant sur les flux d'investissement (exemple des pays d'Amérique latine (S Pargal [2003]). Plus de transparence et de lisibilité de l'environnement institutionnel, permettent une assurance sur les règles de propriété.

➤ D'autre part, il s'agit d'un processus qui doit être mené de l'intérieur, par des acteurs et des institutions locales et acceptées socialement. La question qui se pose dès lors est celle de la cohérence de ces réformes avec leur identité socioculturelle. L'exemple du partage du rôle du secteur public/privé dans les activités de services est significatif de différences fondamentales dans l'organisation sociale. Une étude portant sur les spécificités des institutions et de la gouvernance dans les pays MENA (Labaronne et ali, 2006) explique le retard des pays MENA en matière de réformes par les caractéristiques des formes de régulation et d'une organisation sociale fondée sur un état autoritaire qui contrôle ses citoyens (circulation des personnes et de l'information) et le fonctionnement des marchés. Ce sont des sociétés de liens (qui s'opposent à des sociétés de droit) dans lesquelles la sécurité repose sur des solidarités traditionnelles dont la dynamique de réformes est faible. Les listes de restrictions aux engagements des PM dans le cadre des négociations de l'AGCS, montre bien que les points sensibles, qui résident dans les modes 3 et 4, reposent sur des limitations et des contrôles de la liberté d'établissement et d'activité. De plus, il y a un décalage entre la conception du partage entre domaine d'action public et privé dans les PM et dans les sociétés plus développées. A une omniprésence de l'Etat dans les pays du sud, s'oppose une tendance qui favorise le transfert vers le secteur privé d'un ensemble d'activités qui étaient traditionnellement du ressort du secteur public dans les sociétés plus développées (services d'infrastructure, les services postaux, les télécommunications, la santé, l'éducation, la distribution d'énergie ...). Se pose le problème des limites de la libéralisation et du passage d'une régulation institutionnelle à une régulation par le marché.

La Nouvelle Politique de Voisinage offre un cadre préétabli de normes et d'objectifs de réformes (à travers les acquis européens) qui peuvent constituer un modèle à suivre. C'est peut-être le moyen de pallier la principale difficulté des pays moins développés qui n'ont pas les compétences requises qui leur permettent de participer aux travaux d'élaboration des normes. On peut cependant se poser plusieurs questions quant aux logiques qui vont déterminer la désirabilité de l'engagement des PM dans ce processus : (i) **L'engagement vers les modèles européens est-il un moyen efficace pour aider la transition et soutenir les réformes domestiques ?** En particulier, ce processus permettra-t-il de contourner les obstacles que représentent les lobbies locaux et les régulations contrôlées par des objectifs de réserves de rentes ? Le cas de l'Ukraine déjà bien avancé dans l'intégration en particulier sur les activités de services montre que la corruption et les groupes de pression politiques constituent les principaux noyaux de résistance aux réformes institutionnelles. (Emerson et ali, [2005]) (ii) **Comment établir un arbitrage entre les coûts et les avantages de la mise en œuvre de la PEV ?** Les coûts sont immédiats alors que les avantages potentiels s'étalent sur une longue période. De plus, les coûts sont effectifs alors que les avantages restent potentiels (hormis les aides financières de l'UE) et dépendent fortement des stratégies de choix initiaux.

3-1 Difficultés de la mise en place des processus de transposition pour des pays non-membres

Ce qui différencie la PEV des politiques extérieures antérieures de l'UE vis-à-vis des ses voisins méditerranéens, c'est le renforcement de l'influence normative de l'Europe. La nouveauté introduite réside dans la *conditionnalité politique* (Johansson-Nogués, 2007). Elle

suppose en effet que les pays voisins doivent démontrer leur capacité à mettre en œuvre les réformes politiques, économiques et institutionnelles dans le sens dicté par la perception européenne des fondements démocratiques. On se réfère à la notion de ‘soft power » pour expliquer cette politique extérieure européenne fondée d’une part sur le pouvoir attractif des normes et valeurs européennes et d’autre part sur la mise en place d’une philosophie fondée sur le partenariat et la participation (Tulmets, 2007). Si le pouvoir normatif de l’UE,⁵ n’est pas la seule dimension de sa politique extérieure⁶, qui recouvre en particulier les politiques commerciale et géopolitique, il est clair qu’il s’affirme nettement dans la conception de la PEV.

Dès lors, le processus de transposition des directives européennes, une des clés de voûte de la PEV, introduit deux concepts complémentaires, la normalisation et les réformes institutionnelles. L’objectif est double : il s’agit d’une part d’approfondir les liens qui permettent l’intégration des pays voisins, en organisant d’autre part les moyens d’une plus grande compatibilité entre les systèmes des PM et autres voisins et ceux des pays européens. Cela concerne non seulement une compatibilité externe, pour ce qui concerne les échanges de biens et de services au sein de la zone, mais aussi une compatibilité interne, qui permettrait aux acteurs européens d’exercer une activité économique chez leurs voisins et qui touche aux formes de régulation domestiques, aux institutions, aux règles de gouvernance et aux régulations du marché.

La conception du modèle d’intégration que propose la PEV repose sur la capacité de l’UE à transmettre ses normes. Le « soft power » ou pouvoir d’attraction est un attribut essentiel d’un acteur international (Nye, 2004) dans la mesure où les pays partenaires admirent ses valeurs, cherchent à l’imiter, et aspirent à son niveau de prospérité et d’ouverture. Avec la PEV l’Europe se pose en modèle pour chacun de ses voisins ce qui suppose que (i) l’harmonisation des normes est le moyen d’améliorer les institutions, (ii) les normes européennes sont la référence et que (iii) les actions de normalisation sont séparables entre elles et par rapport à contextes sociaux identitaires

Du point de vue des pays voisins, et méditerranéens en particulier, la PEV constitue un engagement plus profond que les politiques d’intégration commerciales antérieures. L’ouverture commerciale reste bien évidemment une dimension essentielle mais elle s’accompagne de réformes lourdes, institutionnelles et de régulation, qui peuvent entrer en conflit avec les fondements du fonctionnement actuels des systèmes socio-économiques nationaux.

Du point de vue de la sphère économique, la PEV concerne tous les secteurs d’activité. Elle touche non seulement les systèmes industriels dans la mesure où elle implique de restructurer certains types de processus industriels mais aussi les activités de service avec une extension aux politiques de concurrence, de gouvernance d’entreprise, de régulation des marchés de même qu’aux problèmes de l’environnement.

Les services sont au cœur de ce débat non seulement parce que leur progression dans les échanges internationaux est supérieure à celle des échanges de marchandises, mais aussi parce qu’ils conditionnent le fonctionnement des activités productives. La transposition par les PM des directives services de l’UE repose sur des réformes profondes des systèmes de régulation interne et repose sur l’adoption des 4 libertés (liberté d’installation,

⁵ c'est-à-dire sa capacité à être un acteur influent au niveau international qui promeut des normes au-delà de son territoire et de ses institutions

⁶ Cette question anime des débats récents entre économistes

d'activité, de circulation des capitaux et des hommes) qui bouleverse les fondements institutionnels et réglementaires nationaux.

Les niveaux d'implication sociétaux sont nombreux et le package des directives transférables ne constitue pas un ensemble homogène et nécessiterait l'établissement d'une typologie utile pour appréhender les différents niveaux d'implication sociétaux que ce nouveau voisinage véhicule (Femise, 2006).

L'hétérogénéité des espaces nationaux concernés par la PEV rend encore plus difficile la conception d'un outil global pertinent pour apprécier les avantages et les coûts de sa mise en œuvre. Certains pays comme l'Ukraine pose déjà la question de leur future intégration à l'UE et pour eux la PEV est un tremplin

Les processus de transposition des normes intégrées aux quelques 2000 directives européennes en lois actives au sein des systèmes nationaux se heurtent à de nombreux obstacles. En effet, quand les normes sortent de leur contexte d'origine, les différences de pratiques sociales, (culturelles et organisationnelles), sont sources potentielles de conflits (Wiener, 2007). Leur interprétation va dépendre de la sphère institutionnelle dans laquelle il se déroule et des intérêts des acteurs nationaux (Steunenberg, 2005). Plusieurs raisons expliquent les difficultés pour transposer les directives européennes (Contraintes nationales, incapacité administratives, formes de régulation domestiques, partage des rôles entre les sphères publique -privée, oppositions politiques, autarchie, obstacles politiques spécifiques ...)

L'engagement des PM vers les modèles européens bouleverse des systèmes de normalisation et régulation cohérents avec une identité socioculturelle et qui obéissent à des objectifs domestiques qui ne sont pas forcément en accord avec les objectifs des réformes impulsées par un schéma de régulation externe. La notion de « cas par cas » de la PEV, qui laisse aux pays concernés le choix des réformes qu'ils jugent prioritaires, ne répond que partiellement à ce problème, *dans la mesure où le choix porte sur une grille de directives pré-constituées et ne permet pas aux pays signataires de participer à leur élaboration*. De plus, tous les pays voisins ne sont pas égaux face aux exigences de la transition vers les modèles européens. Outre une volonté politique effective, il existe des pré-conditions sociales et politiques qui vont déterminer les choix des directives prioritaires et les chances de succès des réformes.

Pour le secteur public, la mise en œuvre de la PEV exige des ressources financières et des compétences pour créer des agences techniques. Ex/coûts de la mise aux normes ou de la mise en conformité (omc, 2005) par la création d'agences gouvernementales de normalisation. Mais la meilleure qualité de la gouvernance domestique améliorera ses performances. Le politique supporte également un coût en termes de perte de pouvoir dans la mesure où les réformes institutionnelles supposent la mise en place d'administrations publiques indépendantes du pouvoir politique.

Pour le secteur privé, l'arbitrage porte sur les gains en terme de parts de marché, d'économies d'échelle (grâce à l'adoption de normes reconnues au niveau international) et d'accélération potentielle des échanges extérieurs et les coûts liés aux changements des spécifications techniques et à l'adaptation aux nouvelles formes de régulation de son activité. Le risque est que le producteur domestique perde son avantage comparatif face aux concurrents européens qui n'aura pas le même effort d'adaptation à fournir. Par exemple, l'adaptation des produits du secteur électrique et électronique aux deux directives européennes DEEE et RoHS par les industriels du secteur génère des coûts importants dans la mesure où ils doivent modifier les

composants, les procédés et les machines et veiller à ce que leurs consommations intermédiaires soient conformes. Ainsi, le remplacement du plomb dans les alliages de soudure des composants électroniques par d'autres alliages comporte des risques de détérioration du produit lors du montage. C'est une révolution technologique qui influe sur la qualité et concerne tous les services des entreprises. La mise en conformité a un coût non négligeable non seulement pour les producteurs mais aussi pour les institutions qui doivent mettre en place les organismes de certification et de contrôle. De plus il y a un réel risque de segmentation du marché avec une mise sur le marché de deux gammes de produits. On pourrait également citer l'exemple des industries du cuir et du textile habillement qui, pour exporter sur le marché européens ne peuvent plus utiliser de teinture contenant des acides azoïques. Or ces teintures ne sont pas produites localement et les producteurs méditerranéens doivent les importer.

3- 2 Transmission des normes et conflits potentiels

Standards de comportement approuvés par les acteurs dans une identité donnée (Finnemore et Sikkink, 1998) les normes reflètent un ensemble de valeurs.

Le concept recouvre plusieurs dimensions : une dimension conflictuelle dans la mesure où les décisions d'adopter une norme au niveau international sont le fruit de négociations entre les parties ; dans cette dimension dynamique la norme est une construction sociale flexible (Wiener, 2007) ; une dimension stable, pour laquelle la norme est une institution, et sur laquelle repose l'idée d'un état normatif dont l'appréciation est subjective. La conception de la transmission des normes européennes via la PEV semble reposer plutôt sur la seconde dimension, dès lors que les pays voisins n'ont pas eu la possibilité de participer au processus de leur élaboration.

Les institutions coordonnent de multiples normes avec des pratiques, et des règles qui sont organisées dans des schémas politiques. Du point de vue économique, la norme peut avoir plusieurs objectifs. (i) Elle permet de limiter les coûts de transaction en centralisant un ensemble d'informations comprises et acceptées par l'ensemble des acteurs : (les normes environnementales protègent les consommateurs). Les services sont généralement des biens de confiance qui supposent qu'un système de normes assure la qualité que le consommateur ne peut pas apprécier directement (ex pour la santé, les services juridiques ou même les conseils aux entreprises...).(ii) Elle assure la connectivité entre activités nationales et internationales. Ainsi, la normalisation internationale assure la compatibilité des produits entre fournisseurs de différents pays (point essentiel pour la coordination des réseaux internationaux de production et pour les réseaux de communication). Quand elles portent sur les processus, elles fixent les contraintes qui régissent les régulations (normes de concurrence, de gestion des activités économiques, normes de production dans le cas de la protection environnementale...) et assurent la transparence

Dès lors le processus de transposition des directives se heurtera à différents niveaux d'obstacles selon le degré d'implication sociétale qu'il génère. Les recherches portant sur la transférabilité des directives européennes insistent sur les divergences choix rationnels pour les institutions ou sur les causes des retards du processus dans certains états membres

La littérature distingue généralement 3 types de normes : les normes fondamentales, les principes d'organisation et les procédures standardisées (Wiener, 2007) qui se différencient par rapport à leur degré de généralité et par leurs visées morales et éthiques.

Les normes fondamentales constituent le ciment de la société et sont liées au niveau politique. Elles contiennent des normes de procédure fondamentales. A partir d'une observation de l'histoire de l'UE, Manners, (2002) identifie 5 normes de base qui fondent l'acquis communautaire (et les directives qui l'institutionnalisent) : la paix, la liberté, la démocratie, les règles de lois et les droits de l'homme ; et des normes moins fondamentales et plus récentes telles que la solidarité sociale, l'anti-discrimination, le développement durable et la bonne gouvernance.

Les normes principes d'organisation structurent les comportements entre les individus et entre les groupes. Elles constituent les guides des pratiques politiques et sociales et concernent des principes de gouvernance comme la responsabilité, la légitimité ou encore la transparence et la légitimité. Ces normes peuvent évoluer via les normes fondamentales.

Enfin les procédures standardisées concernent des activités spécifiques et propose des guides de fonctionnement

La même idée est développée par Dimitrova et Rhinard (2005) qui s'interrogent sur le rôle des normes dans les processus de transposition. Les auteurs présentent une typologie similaire fondée sur 3 ordres de normes domestiques qui permettent d'expliquer les difficultés de transposition.

Normes de 1 ^{er} ordre	Normes de 2 ^{ème} ordre	Normes de 3 ^{ème} ordre
-Instruments -Concernent un groupe d'acteurs spécifiques ou un secteur -Restent au sein de cette communauté	-Communes à plusieurs communautés (plusieurs ministères) -Guident les approches politiques générales, stipulent les buts et les méthodes de régulation	-Normes ancrées dans la société et parfois codifiées par une constitution -Dépassent les systèmes politiques et sont liées aux fondations de base des sociétés
-Normes techniques portant sur des produits ou des procédés de production	-Différentes approches de régulation du marché (libéral vs interventionniste) -Protection de l'environnement (économie vs développement durable)	-Education et religion -Protection des droits de l'homme -Equité raciale ...

Source : Dimitrova et Rhinard (2005)

- Selon le niveau des normes touchées par les processus de transposition, les blocages sont plus ou moins importants.
- Les normes de premier ordre s'apparentent aux procédures standardisées. Elles concernent des instruments et sont limitées à un groupe d'acteurs spécifiques. L'adaptation aux standards techniques européens (ou internationaux) représente un coût pour les producteurs et peut générer des conflits qui peuvent retarder les processus de transposition sans le bloquer si ils ne touchent pas aux normes de 2^{ème} ordre.
- Une inadéquation entre les normes européennes et les normes locales de 2^{ème} ordre ou les principes d'organisation constitue un problème plus sévère et sa résolution relève d'un processus long.

Les conflits potentiels portent sur les normes de 1^{er} et 2^{ème} niveaux, rarement sur les normes de 3^{ème} niveau.

En ce qui concerne les normes de 1^{er} ordre, on prendra l'exemple des normes techniques dont le but est l'homogénéisation des standards reconnus au niveau européen (et/ou internationaux) mais qui ne heurtent pas les fondements de l'identité nationale. L'adoption de ces normes permet de consolider la zone de libre-échange (L'effet d'une norme présente une entrave au commerce plus importante que les tarifs) et d'améliorer la qualité des produits méditerranéens

qui s'adapteront mieux à la demande européenne. Les coûts supportés par les producteurs sont compensés par des bénéfices en termes d'ouverture de marchés potentiels.

Les normes de second ordre guident les approches de politiques générales, stipulent les buts et les méthodes de régulation. Leur transposition induit des réformes institutionnelles qui peuvent bloquer le processus. Les trois éléments fondamentaux des plans d'actions, instruments de mise en œuvre de la PEV, (i) l'accès au marché, (ii) les régulations pro compétitives et (iii) l'amélioration du climat des affaires (Hoekman, 2005) sont étroitement liés à des réformes institutionnelles et touchent à des normes de 2^{ème} ordre. L'accès au marché s'oppose à des situations de rentes détenues par certains groupes sociaux. Les régulations pro compétitives constituent un point fort des acquis européens dont l'objectif est de contrôler les politiques nationales qui peuvent gêner le marché unique. Pour les pays voisins, il s'agit de mettre en place des régulations appropriées qui assurent des objectifs d'équité sociale et de gérer les tensions entre les besoins de concurrence, la discipline du marché et la politique gouvernementale. Cependant la PEV reste très générale sur ces objectifs de réforme, une réflexion approfondie sur les niveaux intermédiaires de leur opérationnalité serait souhaitable

C'est dans le secteur des services que le problème de transition se pose avec le plus d'acuité. Par nature, les activités de services se caractérisent par l'imperfection de leurs marchés, (asymétrie d'information et des coûts de transaction élevés), des biens non rivaux et non exclusifs. Pour les marchandises, les règles portent sur le produit (normes techniques) alors que dans le cas de services elles portent également sur le fournisseur (honnêteté, qualifications techniques, capacités financières) (Micossi, 2006 et Commission européenne, 2002). La fixation d'un prix par le jeu du marché concurrentiel est souvent inefficace et les régulations nationales et institutionnelles se substituent aux régulations marchandes. Il y a des difficultés importantes à mettre en place des régulations concurrentielles.

Quand on sait que la transposition de la directive service est la cause de nombreux problèmes au sein des pays membres, il est bien évident que pour les pays voisins, l'ajustement est encore plus difficile. Les 4 libertés sur lesquelles repose la libéralisation des activités de services (que ce soit au sein du GATS ou au sein de l'euromed) touchent au cœur des régulations nationales (normes de 2^{ème} ordre). La liberté d'établissement suppose que l'installation d'une firme étrangère ne soit pas soumise à des restrictions abusives. Or les PM se montrent réticents à ouvrir leur système économique aux capitaux étrangers sans contrôle et exigent une participation nationale. De même, la liberté d'activité suppose que les firmes étrangères sont soumises aux mêmes contraintes et ont les mêmes droits que les firmes locales. L'harmonisation des régulations internes suppose de plus un rapprochement avec les régulations du marché, ce qui pose d'énormes problèmes institutionnels et de lobbying. Enfin, la quatrième liberté, libre circulation des travailleurs, touche un point sensible pour l'UE, qui maintient des restrictions quand à l'accès des PM aux marchés européens sur ce mode.

La libéralisation du secteur des télécommunications dans les pays du Maghreb impose par exemple que les pays passent d'un mode de régulation administrative à un mode de régulation libéral. (Mezouaghi, 2005). C'est un véritable changement de régime institutionnel car les activités de télécommunication sont totalement gérées par des monopoles publics qui se révèlent inefficaces pour trois raisons : (i) infrastructures obsolètes, faible productivité du travail et du capital, gaspillage des fonds publics et incohérences organisationnelles (ii) absence de contraintes et comportement de recherche de rentes et (iii) secteur considéré comme une variable d'ajustement du budget de l'Etat.

Cependant une telle approche sociologique et opérationnelle suppose de comprendre comment fonctionnent les normes domestiques et d'identifier les principales normes contenues dans les directives européennes afin de s'interroger sur leur compatibilité et leurs interactions. Il existe plusieurs voies de transposition

La politique européenne a également un contenu symbolique. Dès lors dans le cadre de la PEV, la transmission substantive des normes (via le dialogue politique, les normes commerciales ou encore l'assistance technique) n'est pas séparable de leur transmission symbolique, qui est plus liée au pouvoir d'attraction de l'UE (Johansson-Nogués, 2007). Les canaux essentiels de diffusion des normes identifiés par Manners (2002) reposent sur ces deux vecteurs : la contagion (diffusion non intentionnelle, l'information (stratégie de communication), la diffusion procédurale via les accords et les relations institutionnalisées, la « transférence » qui opère à travers les échanges commerciaux et les aides et assistance, et sont soumis au filtre culturel qui affecte l'impact de ces normes et les apprentissages politiques.

Les plans d'action sont le support essentiel de la transmission substantive et symbolique des normes européennes mais les propositions concrètes restent floues dans les plans d'action finalisés. De plus, la carotte de la perspective d'élargissement étant absente, le soft power de l'UE via la transmission symbolique est limité.

Les trois éléments fondamentaux des plans d'actions, instruments de mise en œuvre de la PEV, sont (i) l'accès au marché, (ii) les régulations pro compétitives et (iii) l'amélioration du climat des affaires (Hoekman, 2005) sont étroitement liés à des réformes institutionnelles et touchent à des normes de 2^{ème} ordre. L'accès au marché s'oppose à des situations de rentes détenues par certains groupes sociaux. Les régulations pro compétitives constituent un point fort des acquis européens dont l'objectif est de contrôler les politiques nationales qui peuvent gêner le marché unique. Pour les pays voisins, il s'agit de mettre en place des régulations appropriées qui assurent des objectifs d'équité sociale et de gérer les tensions entre les besoins de concurrence, la discipline du marché et la politique gouvernementale.

Le problème de transition se pose avec encore plus d'acuité pour le secteur des services. Par nature, les activités de services se caractérisent par l'imperfection de leurs marchés, (asymétrie d'information et des coûts de transaction élevés), des biens non rivaux et non exclusifs. Pour les marchandises, les règles portent sur le produit (normes techniques) alors que dans le cas de services elles portent également sur le fournisseur (honnêteté, qualifications techniques, capacités financières) –(Micossi 2006, Commission européenne (2002)). La fixation d'un prix par le jeu du marché concurrentiel est souvent inefficace et les régulations nationales et institutionnelles se substituent aux régulations marchandes. Il y a des difficultés importantes à mettre en place des régulations concurrentielles.

Les transpositions des directives européennes sur les services sont la cause de nombreux problèmes au sein des pays membres, il est bien évident que pour les pays voisins, l'ajustement est encore plus difficile. Les 4 libertés sur lesquelles repose la libéralisation des activités de services (que ce soit au sein du GATS ou au sein de l'euromed) touchent au cœur des régulations nationales (normes de 2^{ème} ordre). La liberté d'établissement suppose par exemple que l'installation d'une firme étrangère ne soit pas soumise à des restrictions abusives. Or les PM se montrent réticents à ouvrir leur système économique aux capitaux étrangers sans contrôle et exigent une participation nationale. De même, la liberté d'activité suppose que les

firmer étrangères soient soumises aux mêmes contraintes et aient les mêmes droits que les firmes locales. L'harmonisation des réglementations internes suppose de plus un rapprochement avec les réglementations du marché, ce qui pose d'énormes problèmes institutionnels et de lobbying. Enfin, la quatrième liberté, libre circulation des travailleurs, touche un point sensible pour l'UE, qui maintient des restrictions quand à l'accès des PM aux marchés européens sur ce mode.

3-3 Intégration commerciale accrue et dynamique des spécialisations

L'insertion dans les échanges repose sur deux facteurs le niveau de compétitivité et la compatibilité des productions avec les normes internationales (régionales ou internationales). Cependant, on ne dégage pas d'accord entre économistes sur le fait que l'harmonisation des normes augmente le commerce international, dans certains cas cela peut même occasionner des pertes (OMC 2005). Des modèles ont été construits qui montrent que les effets ne sont pas toujours positifs.

Cependant, le risque est la perte de compétitivité correspondant à une structure de spécialisation dans le cadre d'une harmonisation avec des normes européennes qui les positionneraient dans un cadre productif qu'ils ne maîtrisent pas avec une augmentation des prix pour les consommateurs locaux, qui donnerait un avantage aux producteurs étrangers. La meilleure qualité des produits est-elle désirée au niveau domestique ?

D'une part, la PEV permettra certainement d'améliorer les règles institutionnelles qui concernent l'insertion au niveau international,

Celles qui jouent directement sur la facilitation des échanges

Celles qui jouent indirectement sur les échanges à travers par exemple l'amélioration des infrastructures de communication,

Celles qui conditionnent l'établissement d'entreprises étrangères

Celles qui jouent sur les activités des entreprises étrangères avec une discrimination par rapport aux entreprises locales

Celles qui permettent d'améliorer les niveaux de productivité

Celles qui rationalisent le marché du travail...

D'autre part, en renforçant la zone de libre échange, la PEV accentuera la dynamique de spécialisation des PM. Ce qui nous amène à poser deux questions fondamentales pour l'avenir des pays méditerranéens :

- L'adoption des modèles européens permettra-t-elle une présence des PM au niveau mondial ?

- Après le constat d'échec du processus de Barcelone, la PEV proposera-t-elle un schéma de spécialisation plus porteur ?

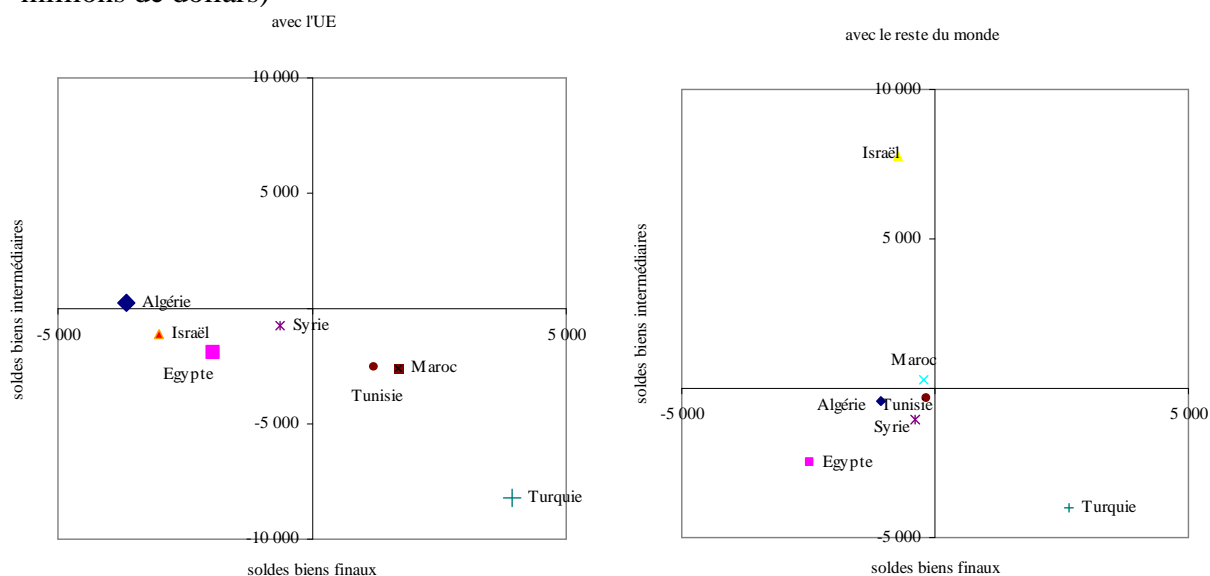
➤ Les modèles européens permettent-ils une présence au niveau mondial ? Théoriquement, le processus d'élaboration des normes européennes, avec les organisations européennes de normalisation, est intégré au réseau de normalisation international et transpose les normes internationales en normes européennes que les organismes de normalisation de chaque pays doivent adopter. (OMC, 2005). Mais il y a un décalage entre les normes nationales (ou européennes) et les normes internationales. Les normes européennes sont-elles en accord avec les normes internationales ?

➤ L'échec de Barcelone et les spécialisations induites par l'intégration des PM au système européen.

Les relations commerciales entre PM et UE sont fondées sur des processus de fragmentation des activités productives.

Le graphique ci-dessous montre que 3 pays méditerranéens (Maroc, Tunisie et Turquie) collaborent avec les pays européens dans des processus de fragmentation verticale de la production : ils obtiennent des soldes positifs sur les biens finals et sont en déficit commercial sur les biens intermédiaires. Ce schéma est différent avec les pays du reste du monde ; le Maroc et la Tunisie sont dans une position plus équilibrée alors que la Turquie développe des relations de fragmentation avec des pays non européens.

Graphique 1 – Les soldes commerciaux des PM en 2003 par grande catégories de produits (en millions de dollars)



Source Comtrade – Calculs des auteurs

Globalement, les spécialisations qui lient les PM avec les pays de l'UE n'ont pas apporté les résultats attendus en terme de développement. Une recherche portant sur les spécialisations de PM dans le cadre des processus de fragmentation avec l'UE (Palmero Roux 2006) a montré que plusieurs types de processus d'insertion internationale peuvent co-exister. Pour les pays de l'Est européen, intégrés à l'UE ou en voie d'adhésion, l'effet régional est fondamental et assure l'industrialisation et le développement par la coopération économique et la dynamique de zone permet une insertion plus rapide à l'économie mondiale. Leurs spécialisations induites les portent globalement sur des secteurs à plus forte valeur ajoutée et plus intensifs en technologie que la plupart des PM.

En revanche, certains pays méditerranéens se trouvent piégés dans un processus pervers qui les enferme dans une hyperspécialisation peu porteuse aussi bien au niveau de la zone qu'au niveau mondial. Les pays du Maghreb comme le Maroc et la Tunisie, qui fragmentant avec l'UE, ne parviennent pas réellement à améliorer leurs capacités productives par le transfert des facteurs de production des secteurs traditionnels vers des secteurs dynamiques et leur croissance ne repose que sur l'exploitation de leur main d'œuvre non qualifiée. De plus, ces spécialisations, en particulier dans le secteur textile habillement, n'ont pas entraîné une montée en gamme suffisante sur la chaîne de production pour pérenniser le processus de croissance. Ils peinent aujourd'hui à résister à la concurrence chinoise. Seule la Turquie a su

jouer sur les opportunités offertes par la participation à des réseaux de production internationaux pour se positionner sur des secteurs plus créateurs de valeur ajoutée. L'étude montre cependant que les rapports commerciaux avec le reste du monde, fondés sur des biens plus sophistiqués ont des impacts significatifs en termes de croissance. Quant à l'Egypte, le Liban et la Jordanie, ils sont plus orientés vers les pays du reste du monde.

La mise en œuvre de la PEV va-t-elle accentuer ces spécialisations avec une intégration approfondie ou va-t-elle impulser des sentiers de développement plus créateurs de richesse pour les PM. En d'autres termes, les PM trouveront-ils les moyens, via les réformes institutionnelles et via les efforts d'adaptation aux normes de qualités dictées par les pays plus développés, de monter en gamme au sein de leurs spécialisations initiales (comme l'ont fait les pays de l'est européens nouvellement intégrés ou encore la Turquie) et/ou de se porter sur des secteurs plus créateurs de richesse (comme le secteur électrique et électronique par exemple ?).

Bibliographie

Andersen et Sitter, (2006), Differentiated Integration: What is it and how much can the EU accommodate? ARENA Seminar Tuesday, 14 February 2006

Com(2003)104 final, Politique Européenne de voisinage. Communication de la Commission
Com(2004)373 final, ENP Strategy Paper. Communication de la Commission

Dee D et Nguyen-Hong D, (2002), Trade in infrastructure services and economic efficiency: Australia's experience, Conference Paper, WTO symposium on assessment of trade in services, Geneva 14-15 mars

Del Sarto R. Et Schumacher T., (2005), From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean, European Foreign Affairs Review 10

Dimitrova A et Rhinard M, (2005), The power of norms in the transposition of EU directives, Draft paper for presentation at the ECPR Joint Sessions, Grenada, Spain 14-19 April 2005

European Commission, (2006), European Neighbourhood Policy : Economic Review of ENP Countries, Occasional Papers, n° 25, juin.

Emerson M, Edwards T.H; Gaziullin I., Lücke M., Müller-Jentsch D., Nanivska V., Pyatnytskiy V., Schneider A. Schweickert R., Shevtsov O. et Shumylo O, (2005), The prospect of deep free trade between the European Union and Ukraine, Centre for European Studies CEPS, Bruxelles.

FEMISE, (2002), Rapport du Femise 2002 sur le partenariat Euro-Méditerranéen, Juillet

FEMISE, (2005), Le Partenariat Euro-Méditerranéen, 10 ans après Barcelone : Acquis et Perspective

FEMISE, (2006), Rapport du Femise 2006 sur le partenariat Euro-Méditerranéen, Septembre

Finnemore M et Sikkink K, (1998), «International norm dynamics and political change», International organization, 52,4

Hoekman B, (2005), The European neighborhood policy and MENA countries: Issues and Options, ENP juillet

Jenson J (2007), The European Union's citizenship regime. Creating norms and building practices, Comparative European politics, N°5

Johansson-Nogués E, (2007), The (non)normative power EU and the European neighbourhood policy: an exceptional policy for an exceptional actor?, European Political Economy Review, N°7

Kaminsky B. (2006), Bulgaria's Institutions and Policies : Integrating into Pan-European Markets – World Bank Policy Research Working Paper 3864 – Mars

Labaronne D. et Hahmi B-A, (2006), Gouvernance, libertés et spécificités institutionnelles des MENA dans le contexte économique mondial : analyse à partir d'une approche multidimensionnelle, European University Institute, Working paper N°2006/02

Manners I , (2002), Normative Power Europe : a contradiction in terms ?, JCMS, Vol 40 N° 2

Mezouaghi M, (2005), Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb, transition institutionnelle et performances. AFD N°23 2005

Micossi S (2006), Fixing the services directive, CEPS Policy brief N°100/ Avril

Moschella M.(2007), An international political economy approach to the Neighbourhood Policy. The ENP from the enlargement and the Mediterranean perspectives, European Political Economy Review, No 7, p. 156-180

Nelson R.R. et Sampat B.N.(2001), Making sense of institutions as a factor shaping economic performance, Journal of Economic Behavior & Organization, vol.44,p.31-54

OMC, (2005), Rapport sur le commerce mondial 2005. Analyse des liens entre le commerce, les normes commerciales et l'OMC

Palmero S et Roux N, (2006), Modèles d'ancrage à l'Union Européenne et spécialisation des pays partenaires méditerranéens, in l'Année du Maghreb 2004

Pargal S (2003) Regulation and private sector investment in infrastructure: evidence from Latin America", Policy Research Working Paper N° 3037, World Bank,.

Plan d'Action Union Européenne-Tunisie.Délégation de la CE en Tunisie

Rodrick D,(2004),Getting Institutions Right,CE Sifo DICE Report 2/2004

Steunenberg B, (2005), A policy solution of the European union's transposition puzzle: interaction of interests in different domestic arenas, septembre

Tulmets E, (2007), Can the discourse on "soft power" help the EU to bridge its capability-expectations gap? European Political Economy Review, N°7

Wiener A, (2007), Contested meanings of norms : a research framework, European Political Economy Review, N°7