

Manel Nhidi

Doctorante en Sciences Economiques

Centre d'Economie et de Finance Internationales (CEFI) - CNRS

Université de la Méditerranée (Aix-Marseille II)

Château Lafarge, Route des Milles 13290 Aix en Provence – France

E-mail : manelcefi@yahoo.fr

Tél : 00 33 (0)4 42 93 59 93

Fax : 00 33 (0)4 42 38 95 85

Titre :

**PROCESSUS DE BARCELONE ET POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE
ENTRE COMPLEMENTARITE ET SUBSTITUTION
QUEL RÔLE POUR LES PAYS DU MAGHREB**

Résumé

L'ambition de la déclaration de Barcelone est de constituer une grande région euro-méditerranéenne assise sur des éléments bien plus larges que le libre-échange, en incluant un projet politique de co-développement - paix, prospérité partagée - soutenu par des transferts financiers gratuits, des actions vers la société civile et une action de coopération sous-nationale. Plusieurs raisons n'ont finalement pas permis au Partenariat d'atteindre l'ensemble de ses ambitieux objectifs.

La coopération euro-méditerranéenne change alors d'orientation, ou pour le moins, modifie son cadre d'action avec la mise en place de la Politique Européenne de Voisinage. Il n'est toutefois pas aisé d'appréhender le sens et les modalités de ce changement : la PEV remplace-t-elle le partenariat ? Le complète-t-elle, comme le présente maintenant la Commission Européenne ? L'ambiguïté est de mise, ce qui n'est pas forcément étonnant compte tenu de la jeunesse du nouvel instrument. Néanmoins, il s'agit aussi d'une transition qui crée opportunités et challenges. La démarche adoptée ici est pragmatique : il s'agit de se concentrer sur les rapports entre le voisinage et le processus de Barcelone, de façon à ce que la PEV constitue effectivement un complément qui consolide le partenariat sans s'y substituer. Et c'est de ce point de vue que se place cet article, en s'interrogeant avant tout sur les moyens

à mettre en oeuvre pour que, partant de l'acquis du partenariat, la PEV réussisse à atteindre les objectifs fixés il y a une décennie. La façon dont peuvent s'articuler ces deux outils est en effet déterminante : la PEV est une logique bilatérale quand le partenariat est d'essence multilatérale.

Introduction :

Si on conçoit bien en effet qu'il peut être opportun et efficace que chacun puisse avancer au rythme qui lui convient, il apparaît tout aussi évident que, compte tenu de l'étroite interdépendance entre les deux rives, cela doit se faire dans une direction qui doit être élaborée conjointement à un niveau régional. Dans une première partie, on essaiera d'établir un bilan pour évaluer les résultats acquis dix ans après Barcelone.

Pour passer d'une phase de consolidation, que l'on peut estimer comme acquise ce dont témoigne la relative stabilité des différentes économies méditerranéennes à une phase de croissance structurellement plus élevée, une meilleure insertion des Pays de Maghreb dans les échanges mondiaux apparaît toujours comme la solution la plus efficace. Toutefois, force est de constater que ces pays n'exploitent pas pleinement leur potentialité en ce domaine. C'est dans ce contexte que l'Europe a modifié sa politique méditerranéenne en mettant en place la politique de voisinage.

Cette politique n'est encore qu'au stade de mise en place, ce qui donne justement l'opportunité d'en définir les contours qui semblent les plus à même de permettre ce renouvellement du processus de Barcelone tant souhaité. La logique qui la sous-tend consiste en une offre unilatérale de l'UE, visant à proposer à ses voisins - dont les pays méditerranéens mais pas seulement - la possibilité de prendre une partie de l'acquis communautaire, leur ouvrant des portes sur le marché unique.

Dans une deuxième partie, on procédera à une analyse de la Politique Européenne de Voisinage, en essayant de déterminer comment orienter les évolutions des Partenaires Méditerranéens vers une croissance plus forte, dans le cadre multilatéral du partenariat, complété maintenant par la politique de voisinage. Et ce dans un cadre de développement durable ce qui signifie sur le plan économique sans déséquilibres macroéconomiques majeurs tout en préservant la dimension sociale et en agissant sur la pauvreté, point essentiel pour

maintenir la cohésion sociale et la confiance dans l'offre européenne. La question qui se pose est de savoir jusqu'où aller et comment utiliser l'opportunité offerte d'intégrer le marché intérieur dont l'Union a fait la proposition.

Quel apport aurait une intégration régionale Sud-Sud effective sur les négociations. Quel modèle d'intégration doit-on viser avec l'Union Européenne? Quel avenir se présente aux Pays Partenaires Méditerranéens face à l'élargissement de l'Union Européenne ?

Mots clés

Partenariat euro-méditerranéen, déclaration de Barcelone, Politique Européenne de Voisinage, intégration profonde, intégration régionale Sud-Sud, potentiel d'échanges.

I. Processus de Barcelone, dix ans après : résultats et acquis

Encadrées depuis l'automne 1995 par le processus de Barcelone, les relations entre l'Union européenne et les pays de la rive sud et est de la Méditerranée tendent vers la construction d'une zone euro-méditerranéenne de prospérité partagée et l'instauration progressive du libre-échange. Lorsque le processus de Barcelone a été initié, les partenaires Méditerranéens de l'UE se situaient légèrement au-dessus de la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, exception faite d'Israël qui avait un revenu par tête proche des pays à hauts revenus. Cette position a peu évolué, puisqu'en fin de période, les PPM se situent toujours en dessous de la moyenne des pays à revenu intermédiaire (4 780\$ PPAP pour les PM vs. 5 800\$).

Par ailleurs, si l'on compare l'évolution de cet indicateur qui synthétise tous les enjeux en cause, à l'Europe des 15 et aux nouveaux états membres, on ne peut que constater un processus de divergence qui s'est régulièrement accru depuis le début des années 80. Et, manifestement, le processus de Barcelone n'a pas pu contribuer à modifier ce mouvement. Bien qu'il ne soit aucunement question ici d'imputer directement au partenariat cet échec qui provient largement de conditions structurelles et comportementales qui correspondent à un moment de l'histoire des PPM.

Au milieu des années 90 la situation des PPM était caractérisée par :

- une convergence macroéconomique incontestable, fruit des différents programmes d'ajustement structurel mis en œuvre depuis le milieu des années 80,
- une grande sensibilité aux chocs externes (prix des matières premières, de l'énergie, atonie de la croissance dans les pays les plus développés) et internes (sécheresses),
- des systèmes autocentrés encore largement fermés malgré des poches de libéralisation (zones franches, espaces de perfectionnement passif),
- des taux d'investissement qui retrouvaient juste le niveau des années 80 et qui engendraient des taux de croissance légèrement inférieurs à 3% par an avec un changement de structure qui avait pris 15 ans à se réaliser : l'investissement privé était devenu majoritaire par rapport à l'investissement public,
- un ancrage externe à l'Europe relativement modeste au travers de la politique méditerranéenne rénovée,

- une pauvreté absolue moins importante que dans d'autres régions du monde, mais un taux de chômage, en particulier des jeunes, très élevé.

L'enjeu était alors clair, il s'agissait de permettre aux PPM de pénétrer d'un pas décidé dans les trois autres étapes de la transition économique qui suivent l'étape de la stabilisation et de la bonne gestion macroéconomique, à savoir l'étape de la libéralisation des marchés des biens et des services en commençant par l'ouverture aux échanges extérieurs qui aboutit à remplacer un système de prix relatifs interne distordu par toutes les protections et systèmes de prix administrés, par le système des prix relatif internationaux, l'étape qui consiste à modifier les lois, les cadres réglementaires et surtout le fonctionnement des institutions de façon à créer un climat des affaires favorable, l'étape qui doit permettre, enfin, de modifier sensiblement le sentier de croissance grâce à la dynamique de compétitivité et à l'attraction d'investissements de portefeuille. C'est cette étape qui a permis aux pays émergents les plus dynamiques (notamment en Asie) d'obtenir des taux de croissance supérieurs à 7%. Elle offre des opportunités de gains considérables parce qu'elle permet de s'implanter durablement sur les marchés mondiaux et de bénéficier du potentiel des marchés internationaux de capitaux. Mais elle présente aussi des contraintes et des dangers car elle conditionne la gestion macroéconomique à la parité des taux d'intérêt et peut conduire à des crises financières graves si les conditions de crédibilité requises ne sont pas réunies (depuis 1975, le FMI a recensé 165 crises de change et 65 crises bancaires).

Le processus de Barcelone est avant tout une initiative à vocation « multilatérale » qui vise « à construire un ensemble régional par des avancées à la fois économiques, politiques et sociales ». Sur le plan qui nous occupe ici, il visait trois objectifs :

- entretenir les conditions de stabilité permettant la mise en œuvre des réformes économiques et sociales,
- développer une logique économique s'appuyant sur la construction progressive d'une zone de libre échange, s'articulant essentiellement autour des produits industriels et bénéficiant d'un soutien financier de l'Union,
- atténuer les coûts sociaux liés aux ajustements par sa dimension « sociale et humaine », afin d'améliorer l'équilibre socio-économique en Méditerranée.

1. Partenariat :un bilan mitigé

L'attention a déjà été attirée sur le risque de se borner aux seuls produits industriels et de faire évoluer le dispositif antérieur vers un démantèlement des protections des PPM, l'UE étant déjà dans une situation d'ouverture de son marché aux exportations industrielles des PPM (ce qui constituait clairement une évolution à avantages comparatifs inversés). Les accords bilatéraux actuels signés dans le cadre du processus de Barcelone ne peuvent avoir qu'un impact limité pour trois raisons principales :

L'agriculture et les services, deux domaines clés pour le développement économique des pays de la région, ne sont pas inclus dans ces accords de libre échange. Aussi les exportations agricoles en provenance des pays de la zone Euromed doivent faire face à des tarifs douaniers élevés et au problème de l'escalade tarifaire qui empêche le développement de l'industrie agroalimentaire dans ces pays. La libéralisation progressive des services devrait en outre accompagner la suppression des barrières douanières, permettant ainsi des transferts de technologie, une plus grande efficacité économique, des IDE plus nombreux et une croissance plus forte. Cependant, là encore, l'ouverture aux services doit être réciproque : l'UE doit aussi accepter l'ouverture de ses marchés aux secteurs compétitifs des pays méditerranéens.

Les barrières techniques (standards techniques ou mesures sanitaires et phytosanitaires), imposées par l'UE et par les pays partenaires eux-mêmes freinent le développement des échanges commerciaux entre les pays de la zone et entre ces pays et l'UE, et ce d'autant plus que ces standards ont tendance à devenir de plus en plus complexes et nombreux.

Enfin, le processus de Barcelone reste limité par la question des règles d'origine, qui joue comme une barrière non-tarifaire dans le commerce entre l'UE et ses partenaires méditerranéens et limite donc l'impact des accords de libre échange bilatéraux. Il est en effet non seulement difficile pour les partenaires méditerranéens de satisfaire à la réglementation précise des règles d'origine européennes, mais aussi coûteux pour eux de mettre en place les institutions administratives pour prouver l'origine des produits exportés.

2. Intégration Sud-Sud limité

La logique économique d'ensemble de Barcelone a également souffert du peu de développement de la dimension régionale Sud-Sud, la principale avancée institutionnelle étant la signature de l'accord d'Agadir, en février 2004, conclusion de négociations entamées en mai

2001. Limités depuis le début de Barcelone, les chiffres du commerce Sud- Sud, quant à eux, n'ont pas réellement évolués.

Tous les économiste s'accordent pour dire qu'un espace intégré au Sud en croissance forte offrirait de nouvelles perspectives de débouchés aux entreprises européennes qui sont fortement et durablement implantées sur ce marché de 250 millions d'habitants où elles réalisent des performances commerciales nettement meilleures que dans toute autre région. Il est clair, en effet, que comme partout ailleurs dans le monde, les relations passées subsistent au travers des habitudes commerciales, de la proximité linguistique, des pratiques administratives.

Plusieurs études ont examiné les raisons sous-jacentes à la faible intégration commerciale entre les pays arabes (cf. Fawzy (2003), Galal (2000), Havrylyshyn (1997), Sabry (2001) et Zarrouk (2000)). Ces études ont identifié les raisons économiques, politiques, et institutionnelles expliquant cette médiocre intégration.

Parmi les raisons économiques, on trouve une forte similitude des structures de production et d'exportation des pays arabes, des disparités entre les exportations et les importations des pays arabe. L'idéologie dominante de la substitution des importations, la taille conséquente du secteur public, et la protection tarifaire relativement élevée. Havrylyshyn et Kunzel (1997), ont constaté, comme on l'a montré précédemment, que les pays arabes présentent un faible Indice Commercial Intra Industriel (Intra-Industry Trade Index - IIT), ce qui implique une base industrielle modeste.

Parmi les raisons politiques, on trouve l'absence de volonté politique sincère d'intégration, le manque de crédibilité et de faisabilité entre certains pays arabes pour entreprendre le processus d'intégration, ce qui crée une atmosphère de méfiance au sein des pays arabes concernant les accords commerciaux régionaux.

En ce qui concerne les raisons institutionnelles, l'imprécision des règles et règlements qui régissent le commerce aux frontières constitue la raison principale derrière l'échec de plusieurs tentatives d'intégration régionale, en plus des déficiences infrastructurelles, particulièrement l'absence de réseaux routiers pour les transports de marchandises.

Selon d'autres études, les perspectives d'une intégration arabe sont plus prometteuses que ne le montrent les mesures commerciales conventionnelles. Ainsi, selon Devlin et Page (2001), on assiste depuis 1980 à une tendance à l'augmentation des échanges commerciaux entre les pays du Mashrek, ainsi qu'à celle des exportations du Mashrek vers le Maghreb. L'absence de solides institutions constitue le principal obstacle au commerce intra-régional.

L'Accord d'Agadir a été signé en février 2004 par quatre pays : l'Égypte, le Maroc, la Tunisie, et la Jordanie. Il devait entrer en vigueur le 1er janvier 2005 (cela n'a toutefois pas été le cas car il n'avait pas été ratifié par les pays signataires). L'Accord d'Agadir est une initiative de l'UE, dont l'objectif est de favoriser les échanges intra-régionaux parmi les quatre pays mentionnés afin d'améliorer l'intégration sud-sud. Cette initiative a été avancée en 2001 après la déclaration de la 4^{ème} Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires Étrangères dont l'objectif était d'accélérer l'intégration régionale parmi ces quatre pays. Cet accord peut conduire à une plus forte intégration régionale des quatre pays en raison de la présence de dispositions plus claires que celles stipulées dans la « Grande Zone Arabe de Libre Échange »

Sauf qu'il est peu probable que la forte concentration géographique du commerce marocain et tunisien avec l'UE soit facilement réorientée vers l'Égypte et la Jordanie. De plus, l'adhésion des quatre pays à d'autres accords commerciaux régionaux devrait diluer l'effet de l'Accord d'Agadir. A titre d'exemple, la signature par le Maroc et la Jordanie d'un accord de libre échange (ALE), avec les USA devrait certainement minimiser l'effet positif de l'Accord d'Agadir en termes d'amélioration du commerce entre les quatre pays. Le même principe s'applique à l'Égypte qui, ayant signé plusieurs accords commerciaux régionaux, est moins incitée à l'amélioration du commerce avec les pays signataires de l'Accord d'Agadir.

De plus, cet accord est mis en œuvre dans un ensemble de pays relativement similaires en termes de diversification des exportations et de la base industrielle. De plus, les différences de taux tarifaires ne sont pas notables, si on les compare au cas des pays du Golf par exemple, et cela devrait faciliter l'adhésion à des accords dans le futur, particulièrement depuis que les quatre pays se sont engagés dans des réformes majeures et qu'ils adoptent une politique orientée vers l'exportation.

3. Tentatives d'amélioration

Au total, pour faire du partenariat euro-méditerranéen un véritable vecteur de croissance et de développement, l'UE et ses partenaires de la zone Euromed doivent accepter des réformes importantes : libéralisation du commerce des produits agricoles et des services, support aux pays méditerranéens pour le respect des standards et autorisation du cumul des règles d'origine du côté européen ; libéralisation des services, adoption des réglementations européennes pour les exportations clés et modernisation des réglementations sur les standards dans les pays méditerranéens. Enfin, la grande diversité entre les pays de la zone Euromed pourrait être mise à contribution pour créer des « hubs » économiques régionaux (autour de la Turquie par exemple, déjà bien engagée dans l'adoption des réglementations et standards européens) pour les tests de conformité des exportations entre autres, permettant ainsi de renforcer l'intégration régionale méditerranéenne et de profiter plus largement du partenariat euro-méditerranéen.

Mais le pari était que l'effet dynamisant allait jouer, les plus optimistes pensant, d'une part, que le choc de la concurrence allait pousser les PPM à se mettre à niveau et stimulerait les réformes, d'autre part, que l'intégration Sud-Sud allait être une conséquence naturelle de l'ouverture entre le Nord et le Sud, enfin, que le « contrat » passé avec l'UE et la crédibilité qui y était attachée allaient favoriser les investissements étrangers. De ces trois points de vue, le résultat a été contrasté.

La réalité du développement des échanges diffère assez sensiblement de ce que l'évolution tarifaire aurait permis d'anticiper. L'ouverture extérieure a été plus forte que ne l'aurait laissée supposer l'évolution des tarifs et pas le fait des pays qui ont le désarmement tarifaire le plus important. Cette évolution était marquée par un système d'ensemble resté fortement asymétrique puisque les échanges avec les PPM représentent moins de 7% des échanges extérieurs de l'Union, alors que l'Union représente près de 50% des échanges extérieurs des PPM avec une différence sensible entre les pays de l'Est et de l'Ouest méditerranéens, les premiers étant moins dépendants de leurs relations avec l'Union, des comportements différenciés des deux groupes de pays : alors que les pays les plus liés à l'Union le sont devenus encore plus, les autres se sont relativement désengagés, un excédent commercial de l'UE hors produits pétroliers considérable avec les PPM qui s'est maintenu au même niveau.

Tout s'accorde pour dire que les PPM sont aujourd'hui largement en retard dans leur processus de réforme. Si le partenariat a permis de les amorcer et de convaincre les pouvoirs publics de leur utilité, on est encore loin d'observer un processus cohérent, fondé sur un agenda précis, dont les résultats sont régulièrement évalués.

Au total, l'acquis principal de Barcelone est d'avoir permis de faire revivre l'identité méditerranéenne et d'avoir permis une prise de conscience générale des retards à combler et des évolutions et réformes nécessaires pour cela. Cependant, sur le plan des résultats économiques, le partenariat n'a pas atteint ses objectifs. Si les PPM ont fait des progrès constants dans la gestion macroéconomique, ce qui, contrairement à d'autres régions, leur a permis d'éviter les crises, ils n'ont pu impulser une dynamique suffisante.

Conclusion 1 :

Le processus de Barcelone lancé en 1995 avait suscité à l'époque d'énormes espoirs. Douze ans après, le bilan est frustrant. Politiquement, malgré quelques avancées, le dialogue initié par l'union n'a pas permis une vraie démocratisation des pays sud méditerranéens. Economiquement, l'écart ne cesse de se creuser entre les deux rives, les réformes économiques se font toujours attendre et l'aide européenne promise tarde à se concrétiser (seulement 30% des aides ont été versées). Socialement, ces pays vivent toujours au rythme d'une démographie galopante et d'un chômage endémique. Cela ne fait qu'augmenter les pressions migratoires vers l'Europe. En somme, la « zone de prospérité partagée » n'est pas pour demain. Fernandino Riccardi estime que « malgré quelques résultats, la politique euro-méditerranéenne est un échec »¹. A ce bilan peu convaincant du partenariat entre les Pays Partenaires Méditerranéens et l'UE vient s'ajouter l'élargissement de cette dernière qui risque de marginaliser davantage la région maghrébine. D'où la nécessité et l'urgence de la mise en œuvre d'une politique de voisinage dont l'objectif serait de corriger les imperfections des accords antérieurs.

¹ Riccardi Fernandino, Agence Europe N° 7713, mai 2000.

II. Politique Européenne de Voisinage

Dix ans après Barcelone, la Commission européenne dresse un bilan relativement mitigé. Tous les indicateurs montrent que l'équilibre atteint aujourd'hui dans la région est insuffisant et que s'en contenter l'exposerait à d'importants bouleversements. Un changement d'échelle du partenariat apparaît nécessaire pour redynamiser le processus de libéralisation des échanges entre les partenaires. L'expérience de ces dix ans de Barcelone révèle que même des progrès réels sur tels ou tels points spécifiques, sans dynamique d'ensemble, contribuent peu à améliorer la situation. L'enjeu est double, d'une part, mettre en place une vision et un dispositif de pilotage macroéconomique qui favorise le dynamisme d'ensemble.

1. L'Europe élargie : un défi à relever

Pendant l'année 2004, le processus de Barcelone a été confronté à trois nouvelles options stratégiques de l'Union européenne. La première est le partenariat stratégique entre l'Union, la région Méditerranée et le Moyen-Orient. En réponse à l'initiative américaine du «Grand Moyen-Orient» présentée au G8 (Groupe des Huit) en janvier 2004, l'UE a proposé un cadre global aux pays de la Méditerranée (y compris la Libye), aux pays du Conseil de coopération du Golfe, à l'Iran, au Yémen et à l'Irak. Ce partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen Orient qui inscrit au premier plan la résolution du conflit israélo-arabe, laisse une place importante aux préoccupations sécuritaires. La deuxième est l'élargissement de l'Union européenne, qui est devenu réalité le 1er mai 2004 et qui a profondément modifié la donne politique, géographique et économique de l'Union Européenne, offrant l'occasion de consolider et d'approfondir ses relations avec les pays limitrophes de l'Union à l'Est et au Sud. Cette nouvelle phase de la construction européenne génère de nouvelles opportunités pour le vieux continent et lui impose un certain nombre de défis. Désormais, la nouvelle carte politique de l'UE la condamne à se partager des frontières avec de vastes zones qui vont de la Russie au détroit de Gibraltar. Ces nouvelles réalités géopolitiques avec tous les risques qu'elles comportent ont amené les européens à se lancer dans une politique dite de voisinage dont l'objectif déclaré est la création d'espaces de paix et de stabilité. La PEV représente la troisième option stratégique de l'UE et la plus globale. Celle-ci doit faire l'objet d'une application différenciée : dans la région de la Méditerranée, la

coopération régionale et sous-régionale doit s'appuyer sur l'acquis du partenariat euro-méditerranéen.

La nouvelle politique européenne dite de voisinage (PEV) trouve son origine dans le Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe remis au Président du Conseil européen le 18 juillet 2003. Elle s'adresse à la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie, à tous les PM, à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie. Son objectif est principalement d'offrir à ces « voisins », « la possibilité de participer à diverses activités de l'UE dans le cadre d'une coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle renforcée. La méthode proposée consiste à définir, avec les pays partenaires, un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'Union européenne. Ces priorités seront intégrées dans des plans d'action adoptés conjointement, couvrant un certain nombre de domaines-clés qui requièrent une action spécifique : 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. »

Certes, le 5ème élargissement a été l'élément catalyseur de cette nouvelle politique de voisinage proposée par l'Union à ses anciens et nouveaux voisins. Outre ce facteur déterminant, c'est toute une conjoncture qui a rendu nécessaire l'élaboration de cette politique :

D'abord, la présence américaine qui se fait de plus en plus sentir dans la périphérie Sud de l'Union et les divergences d'intérêt entre américains et européens sur la gestion d'un certain nombre de crises régionales et internationales poussent les européens à recentrer leurs efforts sur le continent en poursuivant son intégration et en sécurisant ses frontières. A cet égard, la politique de voisinage peut être considérée comme une volonté de l'Union de s'imposer comme un acteur régional de premier rang aux côtés des deux grandes puissances présentes en Europe : la Russie et les Etats-Unis. C'est donc en réaction à l'hémorragie des ces deux géants, que l'Europe s'est lancée dans cette politique de proximité avec ses voisins.

Ensuite, il s'agit pour l'Union, de gérer ses nouvelles frontières proches des foyers de crises régionales et d'offrir de nouvelles alternatives à des pays non candidats à l'adhésion, à travers cette politique de voisinage.

Enfin, la PEV est aussi analysée comme une volonté de redynamiser et de relancer les relations avec le Sud de la Méditerranée. L'impasse que traverse le processus de Barcelone est les conséquences que pourrait engendrer l'élargissement de l'UE rendent cette politique de voisinage plus que prioritaire.

La politique européenne de voisinage a pour objectif de renforcer la coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle entre l'Union européenne et ses nouveaux voisins immédiats ou proches. Elle s'est donc d'abord adressée aux nouveaux voisins de l'Est, puis étendue, à la demande de la France, aux pays du Sud de la Méditerranée.

La politique de voisinage repose sur un ensemble d'accords conclus entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et les pays voisins, d'autre part. Ces accords constituent le socle juridique de la relation entre l'Union européenne et ses partenaires. Cette politique se fonde sur le postulat selon lequel l'Union européenne a un intérêt vital à ce que ses voisins se développent sur le plan commercial, tout en faisant preuve d'une plus grande stabilité et d'une meilleure gouvernance. Si la responsabilité de ces changements incombe avant tout aux pays eux-mêmes, l'Union européenne peut, dans une large mesure, encourager et soutenir leurs efforts de réforme. Il est donc dans l'intérêt mutuel de l'Union et de ses voisins de bâtir une relation plus forte et plus profonde. La PEV se distingue toujours du processus d'élargissement de l'Union européenne: une coopération considérablement renforcée avec l'Union est parfaitement envisageable pour ses partenaires, sans perspective d'adhésion à la clef, ainsi que pour les pays voisins qui sont européens, sans préjuger de l'évolution future de leurs relations avec l'Union européenne, conformément aux dispositions du traité.

De toute évidence, la PEV intervient dans le contexte particulier de l'élargissement. En fait, par sa politique de voisinage, l'UE a adopté une stratégie qui vise à imposer à ses voisins un nouveau cadre de coopération plus adapté à une nouvelle donne régionale contraignante. A l'origine, cette politique ne s'adressait qu'aux nouveaux voisins orientaux de l'UE élargie à savoir l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Aujourd'hui, elle concerne tous les pays voisins de l'Est mais aussi les pays du Sud de la Méditerranée. La nouvelle frontière de l'Union élargie demeure une source de préoccupation pour les pays qui n'ont pas vocation de rejoindre la grande famille européenne: pour ces Etats, le coût de l'élargissement risque d'être très élevé. Ils craignent que ces frontières deviennent des

symboles de fermeture et de rupture. Consciente de ces profondes inquiétudes, l'UE n'a cessé d'affirmer sa volonté d'encourager les initiatives de coopération avec les nouveaux voisins. La PEV est considérée par ses initiateurs comme une réponse aux inquiétudes des nouveaux voisins (maghrébins et européens) qui craignent que cet élargissement ne les marginalise d'avantage.

Au-delà des relations existantes, la politique européenne de voisinage a pour objectif de proposer aux voisins de l'UE la perspective d'un degré élevé d'intégration économique notamment à travers une intégration progressive au marché intérieur ainsi qu'un approfondissement de la coopération politique, culturelle et sociale. Elle procure un cadre unique et clair couvrant tous les aspects du voisinage et permettant d'examiner et de traiter l'ensemble des questions ayant trait aux relations entre l'Union européenne et chacun de ses partenaires (les questions économiques, la gouvernance, des droits de l'homme, les plans d'action prévoyant une coopération active en matière de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que de promotion de l'État de droit.

Le plan d'action qui est l'instrument opérationnel de la PEV est entièrement négocié et mutuellement adopté au niveau politique. Les plans d'action sont très détaillés ce qui facilite l'examen, l'adoption et la mise en application d'objectifs particuliers, circonscrits dans le temps et mesurables et différenciés en fonction de l'état des relations entre l'UE et chaque pays concerné. Ces plans d'action devraient être fondés sur:

- une différenciation des ambitions et des exigences de l'Union européenne vis-à-vis de chacun de ses partenaires ;
- une perspective de participation progressive des pays concernés au marché intérieur ;
- le maintien du cadre institutionnel existant (accords de partenariats et de coopération avec les pays de l'Est, accords d'association avec les pays du Sud).

. Le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) permettra à l'aide communautaire aux pays partenaires d'être explicitement déterminée par la politique, tout en tirant parti de nouvelles formes de coopération (coopération transfrontalière, TAIEX, jumelage) et en bénéficiant de ressources accrues. L'IEVP constituera un réel progrès, l'assistance purement technique se muant en une véritable coopération.

La méthode suivie pour la mise en place de cette PEV, doit permettre de définir avec les pays partenaires un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'UE. Un engagement réciproque en faveur de valeurs communes (état de droit, bonne gouvernance, respect des droits de l'homme entre autres) doit avoir lieu. L'objectif à terme serait la négociation d'accords européens de voisinage appelés à remplacer la génération actuelle d'accords bilatéraux. Une telle politique et sa mise en œuvre devraient donc avoir un impact sur l'ensemble des partenariats que l'UE a déjà mis en place avec les pays de la zone Euromed et du Golfe.

2. Conséquences d'une Europe majoritairement atlantiste

Il faut tout d'abord s'inquiéter des conséquences qu'auront sur le processus de Barcelone les nouvelles priorités de l'Union européenne. Selon la Commission européenne, «la PEV et le processus de Barcelone se compléteront et se renforceront mutuellement. La politique européenne de voisinage offre aux pays partenaires la possibilité de prendre part au marché intérieur de l'UE et la chance de participer à ses programmes et à ses politiques (pour autant que les priorités fixées, sur la base de valeurs et d'objectifs de politique communs, aient été respectées). Elle permet en outre de renforcer la coopération entre les pays dans le cadre du processus de Barcelone et de promouvoir la coopération régionale et sous-régionale. Elle peut toutefois représenter un progrès, car elle dépasse la logique économique de Barcelone, centrée sur le démantèlement des tarifs douaniers, en visant une harmonisation progressive des cadres réglementaires et législatifs.

Cependant, il faut préciser que quelles que soient les opportunités que cet élargissement offre à l'Europe, il laisse en suspens plusieurs questions fondamentales pour l'avenir de l'ensemble européen : tout d'abord, les limites territoriales de l'Union n'ont toujours pas été définies, ensuite, sur le plan économique, les négociations ont largement privilégié l'impératif diplomatique plutôt que la réalité économique. Enfin, l'articulation entre l'élargissement et l'approfondissement ne semble pas avoir été précisément envisagée². Dans ce cadre, pour les pays tiers de la zone Méditerranée, la crainte est grande de voir cet

² Ferrand, Olivier, « Trois scénarios pour l'avenir de l'Europe », Revue Esprit, janvier 2003, p.25

élargissement nuire à l'identité méditerranéenne de l'UE et compromettre leurs relations traditionnelles avec l'Europe.

En fait, l'élargissement de l'UE, en 2004, crée de nouvelles réalités géopolitiques et de nouveaux rapports de force au sein de l'Union. Pour des raisons politiques, économiques et culturelles, l'Allemagne se rapproche des pays de l'Est. Concernant les pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), ils retrouvent leurs anciens partenaires scandinaves. Libérés du joug soviétique, les pays baltes ont accueilli avec enthousiasme les « vikings » et leurs investisseurs³. A titre d'exemple, la Finlande est devenue le premier partenaire économique de l'Estonie où plus des deux tiers des investissements directs proviennent des pays scandinaves⁶. Concernant les autres pays de l'Europe centrale et orientale, leur engagement en faveur des thèses atlantistes s'est manifesté à plusieurs reprises, notamment dans le domaine de la défense.

Dans son analyse des conséquences de l'élargissement de 2004, Aymeric Chauprade fait un diagnostic encore plus alarmant. Il estime que « la constitution, au sein de l'UE, d'une majorité qualifiée atlantiste amènerait l'Europe à donner le pouvoir à la vision transatlantique au détriment d'une Europe indépendante tournée vers la Méditerranée »⁴.

Les représentants des nouveaux pays adhérents, peu familiarisés avec les problèmes et les attentes de la région maghrébine, peuvent afficher une certaine indifférence par rapport à une zone qu'ils connaissent mal ou peu. Pour ces nouveaux pays, l'horizon politique de l'Union élargie est essentiellement continental, intérieur : « l'extérieur » - le lieu d'une éventuelle action européenne - se situe davantage sur la frontière orientale, d'autant plus incertaine sur le plan stratégique, elle risque de marquer un fossé socio-économique de plus en plus profond avec les pays voisins.

Mais l'UE doit composer avec cette nouvelle réalité géographique et politique. Entre un ordre régional, en Méditerranée occidentale, dominé par les Américains et les euro-atlantistes et une marginalisation pure et simple de la Méditerranée et de sa périphérie sud, l'avenir paraît incertain.

³ Le Foulon, Marie-Laure, « Les pays baltes renouent avec les scandinaves, La Figaro, 14 avril 2004.

⁴ Chauprade, Aymeric, « Géopolitique de l'Unions Européenne », Revue Politique et Parlementaire, N°1002, janvier, février, 2003, p72.

Mais quelles que soient les conséquences politiques, économiques et sociales de l'élargissement de l'Union Européenne sur les Pays méditerranéens, les relations entre les deux rives devront être plus que jamais appelées à être à la hauteur des défis qu'ils se sont fixés il y a dix ans à la conférence de Barcelone de 1995. Aussi, les deux partenaires sont-ils invités à conjuguer leurs efforts pour surmonter les conséquences néfastes induites par le 5ème élargissement de l'UE. A maintes reprises les Pays Méditerranéens ont manifesté leurs inquiétudes de se voir marginaliser par une UE consacrant l'essentiel de son énergie et de ses ressources à ses voisins de l'Europe Centrale et Orientale. Consciente de la place qu'elle occupe sur la scène régionale et internationale, des inquiétudes et des préoccupations de ses partenaires traditionnels et des nouvelles réalités économiques et politiques d'une Europe à 27, l'UE s'est lancée dans une politique de voisinage avec comme pour objectif stratégique une refondation de ses relations avec ses nouveaux voisins de l'Est et ceux du Sud.

3. Processus de Barcelone et PEV : convergence ou divergence

la PEV présente des similitudes avec le partenariat euro-méditerranéen initié il y a dix ans à Barcelone avec quelques originalités : une approche différenciée et progressive, une assistance renforcée et mieux adaptée aux besoins de chaque voisin et enfin de nouvelles ressources de financement

De toute évidence, la politique de voisinage a pour but d'offrir aux pays du Maghreb une alternative à l'adhésion et d'améliorer autant que possible les accords d'association. Cette philosophie de proximité vise également à assurer une meilleure intégration du Maghreb à l'UE car la marginalisation comporte des risques majeurs.

Plusieurs éléments sont nécessaires pour tenter une appréciation de la PEV. En premier lieu, on doit souligner que cette initiative s'inscrit dans un contexte profondément modifié pour les PM. Alors qu'en 1995, Barcelone dessinait une Euro-Méditerranée à 15+12, nous sommes passés en 2007, à 27 pays appartenant à l'UE et 9 pays Méditerranéens. Quant à la politique de voisinage, elle signifie désormais, 27 pays de l'UE, 6 candidats potentiels et 16 voisins (dont 9 Méditerranéens). Les 16 voisins n'étant réunis ni par l'histoire, ni par la culture, ni par la géographie et étant dans des contextes démographiques très différents. En second lieu, le modèle économique de la PEV est celui de l'espace économique européen.

De nouvelles perspectives d'intégration économique y sont proposées, mais selon une approche différenciée qui permet de choisir tout ou partie d'un chapitre (un ensemble de directives, il y en a 1600) pour mieux s'intégrer à cet espace. De façon plus précise, l'offre de l'Union porte sur une participation à certains chapitres du marché intérieur de l'Union élargie, un rapprochement des structures réglementaires, l'instauration de relations commerciales préférentielles, la conclusion de nouveaux accords stratégiques, « les accords de voisinage ».

Pour le Femise⁵, le voisinage est un instrument qui peut avoir pour effet positif d'élargir la perspective de Barcelone qui était centralement fondée sur le désarmement tarifaire. Il s'agit bien d'une possibilité « d'intégration plus profonde » à l'espace économique européen. Le risque est que chaque pays choisisse son chapitre ce qui détruirait l'effort de construction d'un espace méditerranéen. Dès lors, le Femise recommande que la PEV ne contribue pas à la dilution du partenariat qui devrait être, au contraire, renforcé par une consolidation institutionnelle et assuré de ses ressources. Plus concrètement, cela devrait aboutir à structurer davantage le dialogue économique entre l'Union et les PM, à conforter la dimension régionale et sous régionale du partenariat, à développer des infrastructures méditerranéennes et l'interconnexion des infrastructures euro-méditerranéennes.

Le plan d'action permettra une mise en œuvre plus ciblée des instruments mis à disposition par les accords d'association conclus entre l'UE et les différents Partenaires Méditerranéens en vue d'une intégration plus forte des structures économiques et sociales et scientifiques tunisiennes à celles de l'Union. Ce processus prévoit également de favoriser et de soutenir le rapprochement de la législation, des normes et des standards des pays Sud-Méditerranéens vers ceux de l'Union dans les domaines couverts par le plan d'action.

Dès mai 2004, les relations entre la PEV et le Processus de Barcelone ont été définies, mais guère clarifiées : « la PEV contribuera à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient, dont la mise en œuvre devrait s'appuyer sur celle de la PEV. La PEV, quant à elle, sera mise en œuvre dans le cadre du processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire.

⁵ Femise 2005, « Le partenariat Euro-méditerranéen : 10 ans après Barcelone, acquis et perspectives.

Le modèle économique de la PEV est celui de l'Espace Economique Européen. De nouvelles perspectives d'intégration économique y sont proposées, mais selon une approche différenciée et progressive, basée sur un principe de « benchmarking ». L'offre de l'Union porte essentiellement sur :

- Une participation à certains chapitres du marché intérieur de l'Union élargie, en fonction des engagements des pays ;
- Un rapprochement des structures réglementaires ;
- L'instauration de relations commerciales préférentielles ;
- La conclusion de nouveaux accords stratégiques : les « accords de voisinage ».

Tout d'abord, concernant la forme même du partenariat entre l'Europe et la Méditerranée, le voisinage qui concerne des pays d'une très grande diversité qui ne sont réunis ni par l'histoire, ni par la géographie, ni par la culture, ne correspond en rien à la très forte symbolique qui avait inspirée la déclaration de Barcelone et qui avait conduit à un engouement considérable de la société civile.

C'est donc un instrument qui ne doit en aucun cas se substituer au processus de Barcelone et qui doit, au contraire, permettre son renforcement et contribuer à maintenir son identité. Si ces conditions sont remplies, ce qui nécessite parallèlement un renforcement institutionnel du partenariat Euromed qui n'est aujourd'hui matérialisé que par des conseils et des comités dédiés, une direction à la Commission, des accords d'association bilatéraux et une ébauche de banque (filiale de la BEI) qui devrait être concrétisée en 2006, la PEV peut apporter des améliorations sensibles dans la mise en œuvre des réformes et la transformation des institutions.

Deux risques importants doivent être évités :

- Avec le voisinage, la hiérarchie relative des partenaires de l'Union va être remise à plat : ce qui porte un risque de perte de la spécificité « historique » de la relation entre Europe et Méditerranée ;
- Le voisinage à géométrie variable risque de renforcer l'hétérogénéité de l'espace méditerranéen : les pays qui se rapprocheront le plus du marché intérieur de l'UE élargie seront ceux qui étaient initialement les plus dépendants de l'Union, ce qui conduira les pays les moins dépendants économiquement de l'Union, à s'en éloigner

relativement encore plus. C'est une évolution qui risque de s'accélérer et qui ne pourra être compensée que par une initiative sous-régionale impliquant les pays méditerranéens de l'Union (5+5 ou autre).

Dans son contenu opérationnel, la PEV représente un progrès car elle complète la logique économique de Barcelone telle qu'elle s'est traduite dans les faits. On passe d'une approche centrée sur le démantèlement tarifaire industriel à une approche construite autour du non-tarifaire et de l'harmonisation progressive des cadres réglementaires et législatifs. Il s'agit bien là de complémentarité : la PEV propose un agenda clair de réformes institutionnelles (avec thèmes prioritaires et rythme spécifique selon les chapitres), alors que Barcelone proposait un agenda clair en matière de baisse des tarifs uniquement.

Mais la création d'une ZLE et la participation progressive au marché intérieur de l'UE vont aussi, progressivement, faire peser sur les PPM les mêmes contraintes de compétitivité que celles qui concernent les pays membres de l'Union. Ce qui risque d'être encore plus dangereux qu'une seule ZLE pour des PPM qui ne bénéficient pas de l'effet « adhésion ».

Conclusion 2 :

La coopération devrait promouvoir l'intégration économique régionale entre pays voisins ou entre pays souhaitant coopérer plus étroitement sur des questions économiques afin d'achever la zone de libre-échange euro-méditerranéenne et d'assurer la participation progressive des pays les plus avancés au marché intérieur de l'UE. Le commerce et les investissements régionaux devraient être encouragés par la mise en place de règles d'origine communes, la libéralisation des services, l'adoption d'instruments visant à assurer un rapprochement des réglementations et une facilitation du commerce et la poursuite du soutien apporté au processus d'Agadir. Les plans d'action devraient aussi encourager la négociation d'accords de libre-échange entre les pays méditerranéens eux-mêmes, tant dans le secteur des marchandises que dans celui des services. La convergence de la réglementation entre pays partenaires devrait également être promue dans ce contexte. Des méthodologies assurant le développement durable et des processus d'élaboration d'une législation et d'une politique environnementales devraient être prévues. Il conviendrait d'intensifier le dialogue sur l'emploi et la politique sociale afin de recenser les principaux défis à relever dans ce domaine et de favoriser la définition de politiques pour y faire face. Une coopération pourrait être

engagée dans le domaine des normes, des questions vétérinaires, de la santé publique et de la sécurité alimentaire afin de jeter les bases des futures négociations concernant la libéralisation de l'agriculture; les aspects pertinents, tels que la lutte contre les maladies infectieuses, seraient abordés au niveau sous-régional.

La prochaine étape pourrait alors consister dans la négociation d'accords européens de voisinage, appelés à remplacer la génération actuelle d'accords bilatéraux, à condition toutefois que les priorités fixées dans le plan d'action soient respectées. Les progrès accomplis sur cette voie permettront à l'UE et à ses partenaires de s'entendre sur les objectifs à plus long terme à atteindre dans le cadre du développement progressif de leurs relations au cours de ces prochaines années.

Conclusion

Les relations de partenariat qui lient les deux rives de la Méditerranée nécessitent plus que jamais la définition d'une utopie fondatrice. Aussi la conscience de l'existence d'une communauté méditerranéenne est plus que jamais nécessaire pour relever deux défis majeurs : tout d'abord, rééquilibrer vers le sud une Europe qui semble accorder plus d'intérêt aux frontières orientales et contrer le discours alarmiste qui tend à réduire la Méditerranée à un espace d'affrontements. Concrètement, cela signifie la nécessité d'une consolidation de l'acquis de Barcelone dans ses dimensions politiques, économiques et humaines. La nouvelle politique européenne de voisinage, lancée en 2003, est de nature à renforcer les liens entre une Europe élargie en période de transition et une rive sud de la Méditerranée qui envisage l'Europe comme l'espoir de résoudre ses crises et de construire ensemble un avenir meilleur. Malheureusement, à l'heure actuelle, c'est encore la volonté politique qui fait défaut dans le bassin méditerranéen.

Bibliographie

Achy L., (2006), « Le commerce en Afrique du Nord : Evaluation du potentiel de l'intégration régionale en Afrique du Nord », Nations Unies, Commission Economique pour l'Afrique, 21ème réunion du Comité Intergouvernemental, 4-6 avril, Rabat, Maroc.

Aktas Z., Kaya N. and U. Ozlale, (2005), "The Price Puzzle in Emerging Markets: Evidence from the Turkish Economy Using "Model Based" Risk Premium Derived from Domestic Fundamentals", The Central Bank of the Republic of Turkey, Research Department, working paper no. 05/02, February.

Amoroso B., (2006), "European construction and the Mediterranean region : neighbourhood policy or common project", Federico Caffè Center, University of Roskilde, mimeo.

Anderson J.E. and D. Marcouiller, (2002), "Insecurity and the pattern of trade: An empirical investigation", Review of Economics and Statistics, vol.84.

Baldwin R. and Forslid R. (2000): "The core-periphery model and endogenous growth: Stabilising and de-stabilising integration", *Economica*, 67-3, pp. 307-324.

Blomstrom M. et A. Kokko (1997), "Régional Integration and Foreign Direct Investment: A Conceptual Framework and Three Cases", PR Working Paper.

Burfisher, M. E., Robinson S., K. Thierfelder, (2004), "Regionalism Old and New, Theory and Practice", Market, Trade, and Institutions Division, discussion paper no 65.

Commission Européenne, (2004), "European Neighborhood Policy" Strategy paper.

Commissariat Général du Plan, (2000), « Le partenariat euro-méditerranéen - la dynamique de l'intégration régionale », Rapport de groupe de travail Méditerranée « Economie et Migrations », Paris, 2000.

Esfahani, H.S., (2003), "Fatal Attraction: Turkey's Troubled Relationship with the European Union", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 42, pp. 807-826.

Femise, (2005), « 10 ans après Barcelone : acquis et perspectives », rapport annuel, version française <http://www.femise.org/>

Ferragina A., Giovannetti G et F. Pastore, (2005), “EU Actual and Potential Trade with Mediterranean and Central and Eastern European Countries. A Gravity Study”, Economic Research Forum, 12th annual conference, 19-21 December.

Flam H. et E. Helpman, (1987), “Vertical product differentiation and North-South trade”, American Economic Review, vol 77, no.5, pp.810-822, December.

Kheir-el-Din H., Ghoneim A. et H. Sakr, (2005), “Impact of liberalization of trade in services: banking, telecommunications, and maritime transport, in Egypt”, in Femise study Impact of liberalization of trade in services: banking, telecommunications, and maritime transport, in Turkey, Egypt, Tunisia, Morocco.

Hoekman B. et D. E. Konan, (1998), “Deep Integration, Nondiscrimination, and Euro-Mediterranean Free Trade”. Paper presented at the conference « Regionalism in Europe: Geometries and Strategies After 2000 », November 6-8, 1998, 37p.