

L'IMPACT DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION SOCIOÉCONOMIQUE ET LES RÉFORMES POLITIQUES

Erwan Lannon. Professeur à l'Université de Gand et au Collège d'Europe, chercheur associé à l'Institut d'études de sécurité de l'UE

Le thème est extrêmement vaste et il s'agit en réalité de la fusion de deux thèmes distincts. Je vais essayer de traiter rapidement l'ensemble de ces questions dans le cadre de six points différents.

Le premier est consacré au temps des bilans. Je vais revenir sur la question de l'imputabilité, sur l'impact de l'élargissement, ce qui me semble fondamental, ainsi que sur les accords euroméditerranéens. Je vais re-soulever la question de l'Union pour la Méditerranée et des questions institutionnelles et finalement je terminerai par quelques réflexions sur une vision plus prospective, c'est-à-dire, quelle intégration régionale, économique, après la zone de libre-échange, peut-on envisager.

Lors des réunions préparatoires que nous avons eues entre l'IMed et l'ISS, j'ai insisté sur le fait qu'il fallait absolument faire un certain nombre de bilans au départ du processus. Tout d'abord, pour permettre d'arriver rapidement à une vision plus prospective qui nous ramènera à Barcelone 2010. Les évaluations réalisées en 2005 l'ont été trop tôt parce que nous n'étions pas arrivés à l'état où se trouve par exemple la Tunisie, c'est-à-dire, à la fin du démantèlement tarifaire et à l'entrée dans la zone de libre-échange. Le Maroc va bientôt arriver à ce niveau-là, et c'est maintenant que l'on peut faire les véritables bilans, il était un peu tôt en 2005. Maintenant nous avons des indicateurs beaucoup plus précis et c'est la même chose en ce qui concerne le programme MEDA. Le bilan sur la mise en œuvre des accords sera très important pour ceux qui s'y sont pris plus

tard, pour tirer des leçons et essayer d'avancer plus vite sur cette voie-là, mais aussi, tirer des leçons du programme MEDA pour l'instrument de voisinage aujourd'hui et pour les prochaines perspectives financières.

Je crois que c'est un exercice qui est tout à fait pertinent. Pour la politique de voisinage, il est encore un peu trop tôt pour avoir les effets réels des plans d'action, mais l'on a quand même quelques indications. J'ai par exemple eu la chance d'aller faire quelques formations pour les hauts fonctionnaires en Tunisie, et je me suis livré à des exercices sur la politique de voisinage qui consistaient par exemple à comparer les plans d'action, les rapports pays et surtout les rapports de suivi entre le Maroc, la Tunisie et l'Ukraine. Et l'une des leçons est que l'exportation de la méthodologie de préadhésion, qui consiste notamment à générer une certaine émulsion et une certaine concurrence entre les pays, ne marche pas trop mal. C'est-à-dire, nos amis tunisiens regardent de très près ce qui se passe au Maroc : « Pourquoi est-ce que le Maroc a bénéficié de ceci, pas nous ? Pourquoi est-ce qu'ils ont un meilleur rapport d'évaluation ? ».

Donc il y a quand même des éléments qui sont assez intéressants. On pourrait parler du *benchmarking*, on pourrait parler des objectifs plus clairs, plus précis, et je voulais quand même évoquer cette question de la politique européenne de voisinage, parce que la PEV n'a quasiment pas été évoquée dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

Si l'on prend la Déclaration de Paris, seule l'enveloppe financière de l'instrument de voisinage est mentionnée. Et ça c'est dommage parce que ce qui est au centre de la politique européenne de voisinage, c'est la question des réformes, ce qui me semble quand même un élément fondamental, et c'est aussi un autre élément qui a été oublié dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

Deuxièmement, la question de l'imputabilité. C'est une question fondamentale dans le cadre des bilans et des études d'impact. J'avais pu aussi réaliser la première étude stratégique sur les programmes de coopération de la Commission européenne au Maroc, ça a été extrêmement intéressant, j'en ai tiré quelques conclusions.

Il faut toujours se référer clairement au contexte, et non seulement au contexte local, régional et national, mais aussi européen et international

La première conclusion est qu'il est très difficile de généraliser les résultats, c'est-à-dire, quel est l'impact réel de l'accord d'association sur un domaine ? Il est très difficile de comparer la situation de la Tunisie et du Maroc. Il faut toujours se référer clairement au contexte, et non seulement au contexte local, régional et national, mais aussi européen et international. Pour ce qui concerne les programmes de coopération, on ne peut pas comprendre l'impact réel tant qu'on n'est pas partis de la prise de décisions pour arriver au programme (comment cela a été intégré, budgétisé éventuellement au niveau de l'État bénéficiaire) et aller ensuite au niveau du projet pour voir s'il y a eu un impact réel ou pas. Et donc, je crois que l'exercice à ce niveau est très important, pour comprendre quel a été l'impact réel avec une analyse très fine. C'est vraiment le bon moment pour réaliser ce type d'évaluation.

Autre conclusion que j'avais tirée en matière de fonds communautaires (et non pas des fonds pro-

pres de la BEI) est que toutes les actions de coopération classique, en général, ont relativement peu d'impact par rapport aux objectifs qui sont affichés, avec une exception qui fait partie de l'acquis de Barcelone : ce sont tous les aspects de socialisation, les réseaux, le dialogue. Le problème est que dans les études d'impact, comment peut-on quantifier l'amélioration de la confiance ? Pourtant je suis persuadé que la confiance, petit à petit, grâce à ces réseaux, est devenue plus importante entre partenaires. Aujourd'hui, je trouve que l'on a des programmes plus intéressants (jumelage, TAIX, etc.). L'aide technique à l'intégration de l'acquis est tout à fait fondamentale et ces programmes sont plus adaptés et plus pertinents que les actions classiques de coopération, qui finalement ont un impact assez limité.

Un autre élément, c'est la différenciation, qui est aussi un élément clé de la politique de voisinage. Le lien qu'il y a entre cet élément de différenciation et l'Union pour la Méditerranée, on le trouve dans la coopération renforcée. Je crois qu'on est en train de perdre une occasion en ne mettant pas en place de nouveaux mécanismes dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, fondés sur des coopérations renforcées, mais qui devraient être bâtis sur des conditions strictes et qui permettraient de donner une nouvelle impulsion au Partenariat euroméditerranéen dans son ensemble, y compris le volet bilatéral. Ceci est d'autant plus important que nous avons un très grand nombre de partenaires aujourd'hui. En ce qui concerne l'impact de l'élargissement, on ne souligne pas suffisamment que l'équation Barcelone 1995 n'a plus rien à voir avec l'équation Barcelone 2010. On a eu deux élargissements très conséquents au niveau de l'Union européenne qui ont changé la nature, la composition, les ambitions... Le contexte géopolitique est extrêmement important, on a changé la face de l'Union européenne au niveau du processus décisionnel, on a de nouvelles coalitions et il faut absolument prendre ces questions en compte. On a aussi de nouveaux partenaires au Sud : on a eu d'abord la Maurita-

nie et puis l'Albanie, mais maintenant avec l'Union pour la Méditerranée on a aussi des pays comme Monaco et les Balkans occidentaux, ce qui change très sérieusement le contexte.

Il faut donc aussi réfléchir sur cette nouvelle équation qui n'a plus grande chose à voir avec l'équation originelle de Barcelone 1995. Et dans ce contexte-là il faut absolument prendre en compte l'équilibre géopolitique Est-Sud qui a été mis en place dès 1994 dans le cadre du Conseil européen d'Essen. L'une des erreurs fondamentales du projet de l'Union pour la Méditerranée était d'avoir oublié la version « Est » et, évidemment, les Polonais sont revenus très vite en nous disant « oui, on va vous donner le feu vert si on se préoccupe de l'Ukraine ». Aujourd'hui, on a un partenariat qui se construit aussi sur la face orientale de la politique de voisinage et donc, l'équilibre géopolitique Est-Sud dans les politiques de proximité de l'Union européenne est fondamental.

L'une des erreurs fondamentales du projet de l'Union pour la Méditerranée était d'avoir oublié la version « Est »

Un autre élément de l'impact de l'élargissement, c'est l'impact commercial. Le constat est qu'on part de quasiment rien au niveau des échanges commerciaux pour un doublement tous les ans. Or, ce qu'on constate par exemple c'est que la Pologne exporte plus vers la Tunisie que la Tunisie n'exporte vers la Pologne, ce qui signifie un accroissement du volume des échanges mais une aggravation du déficit commercial. Il y a renforcement de la dépendance, alors que paradoxalement nous avons des possibilités de complémentarité extrêmement importantes pour enfin sortir de la guerre des tomates, par exemple, entre l'Espagne et le Maroc. Certains États baltes exportent du bois et je ne pense pas qu'en Méditerranée on exporte beaucoup de bois. Quels sont les produits agricoles méditerranéens produits dans les nouveaux États membres ? Mis à part la Roumanie

et la Bulgarie, il y a une nouvelle complémentarité, il y a de nouveaux marchés et il faut suivre ça de très près, on a des potentialités énormes dans l'Union européenne élargie et dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée. Essayons de travailler sur ces questions qui sont nouvelles et qui ont un fort potentiel. En ce qui concerne les accords euroméditerranéens je voudrais rappeler que, à Barcelone, en 1995, il y avait trois dimensions : la dimension bilatérale Nord-Sud ; le niveau Sud-Sud (qui a très peu avancé, et j'espère qu'à l'avenir on va produire des fruits. C'est une question cruciale. Mais c'est aussi aux pays du Sud de se prendre en main, parce qu'on ne peut pas forcer deux partenaires à coopérer s'ils ne veulent pas coopérer ; on peut essayer de créer des conditions favorables mais il y a quand même là une responsabilité des pays du Sud en tant que partenaires, c'est la coresponsabilité, il faut qu'il y ait une impulsion politique au Sud) ; et le troisième niveau était la conclusion des accords bilatéraux entre le Sud et les pays d'Europe centrale et orientale qui n'étaient que candidats, tels que la Turquie. Aujourd'hui, la donne a changé, il faut continuer à promouvoir ces accords qui n'ont pas tous été conclus, mais penser aussi à l'Ukraine, penser au Caucase, et renforcer l'ensemble de l'intégration entre Union européenne, partenaires méditerranéens, mais aussi partenaires européens de l'Union européenne dans le cadre du voisinage. C'est un élément qui est plus nouveau. On est passés de la coopération à l'intégration. La zone de libre-échange est une intégration régionale économique et je sais que le message a eu du mal à passer, y compris chez nos partenaires, mais on est passés maintenant à cette logique d'intégration régionale économique. On ne comprend pas suffisamment que, dans le cas des Accords euroméditerranéens d'association, les dispositions en matière de concurrence sont un copier-coller du traité de la Communauté européenne. Ce sont les dispositions du traité CE qui sont dans les accords euroméditerranéens. Et, en cas de litige, c'est la Cour de justice qui sera compétente : on se retrouve devant la Cour de justice de Luxembourg pour les questions reliées aux tra-

vailleurs, par exemple. Il y a un jugement récent sur les travailleurs tunisiens, on en a eu beaucoup sur les travailleurs marocains. On est dans une phase d'intégration, et d'intégration de l'acquis communautaire. On va plus loin que l'acquis de Barcelone, l'acquis de Barcelone intègre aussi un acquis communautaire *stricto sensu*.

On va déjà assez loin dans l'intégration régionale économique et on parle de transposition de l'acquis, sans perspective d'adhésion, ce qui pose aussi un certain nombre de questions. Jusqu'où aller dans cette intégration ? Et je crois que c'est vraiment l'un des éléments essentiels.

Dans les bilans on ne souligne peut-être pas suffisamment tout cet aspect normatif et juridique. C'était un des grands défis, mais pour quasiment l'ensemble, c'est la transposition de l'acquis communautaire qui est en train de se mettre en place progressivement : normalisation, réglementation, règles phytosanitaires. Tous ces éléments techniques qui sont tout à fait importants.

Le problème est plutôt la mise en œuvre effective. Si les règles de concurrence sont transposées dans les accords, encore faut-il qu'elles soient appliquées convenablement. Et là il y a encore beaucoup de travail à faire, des réformes institutionnelles...

Un élément important au niveau des Accords d'association, c'est la multiplication des sous-comités d'association, ce qui se fait dans le cadre de la politique de voisinage. Cela est très positif parce que nous avons une enceinte de dialogue qui est parfois plus neutre. Le fait d'avoir des sous-comités d'association de droits de l'homme, par exemple en Tunisie, me semble intéressant et représente une évolution institutionnelle très importante.

Je fais la transition maintenant avec l'Union pour la Méditerranée et les questions institutionnelles. Il faut tenir compte ici du risque de paralysie des institutions. L'idée de base est très bonne – renforcer l'appropriation, je suis tout à fait d'accord – mais j'ai l'impression qu'on a oublié cette fameuse contamination du Processus de Barcelone par les aléas du processus ou non-processus de pays. Aujourd'hui

on est arrivés à un niveau de paralysie assez inquiétant. L'objectif de l'appropriation est très bon, mais la méthode choisie n'est pas la bonne. Pourquoi ? Parce que je pense que la coprésidence va rester un fardeau pendant très longtemps. Pourquoi remettons-nous en cause aujourd'hui le compromis sur la présidence du Nord ? Respectons les règles européennes. Pour la présidence du Sud il va falloir quand même un certain temps avant qu'on ait une présidence, je dirais, classique. Mais aujourd'hui on est en train de rentrer dans une impasse.

L'objectif de l'appropriation est très bon, mais la méthode choisie n'est pas la bonne. Pourquoi ?

Et quel sera le rôle du secrétariat ? Il faudrait définir quelques guidelines, un cadre minimum. Et on est en train de rajouter un comité permanent à Bruxelles, un secrétariat qui sera on ne sait où et qui fera on ne sait quoi, alors que l'idée était d'avoir plus de visibilité pour les citoyens. La structure n'était pas mal. Réactiver les sommets c'est très bien, la présidence ça me semble dangereux pour plusieurs raisons, on pourrait parler d'Israël, de la Turquie, etc. Mais ce qui aurait été intéressant de renforcer, c'est l'appropriation, surtout au niveau inférieur, c'est-à-dire, au niveau des comités. Les comités sont intéressants parce que c'est là qu'on va retrouver, non des diplomates ou des politiques, mais des experts. Et c'est là qu'il serait intéressant que nos amis du Sud puissent venir discuter des projets en amont et faire valoir leurs préoccupations. Le niveau technique était beaucoup plus intéressant que le niveau diplomatico-politique dans lequel nous sommes en train de nous embourber.

Et quelle sera l'articulation de ces différents éléments ? Faut-il que le comité Euromed disparaisse ? Quel rôle sera joué par la Commission ? On a vraiment un certain nombre de questions que je mets sur la table.

J'ai souligné quelques objectifs implicites de l'Union pour la Méditerranée, mais il y en a eu d'autres. À l'époque

de l'Union méditerranéenne, c'est-à-dire, au moment des discours de M. Sarkozy en tant que candidat, nous avons l'alternative à l'adhésion de la Turquie, nous avons une nouvelle définition de la politique africaine et méditerranéenne de la France, c'était noir sur blanc dans les discours du Président, et il jouait un jeu de *leadership* : *leadership* en Méditerranée, *leadership* en Europe et c'est pour ça que l'on s'est trouvés avec une confrontation franco-allemande, quid des pays baltes, quid de la Méditerranée pour arriver à un compromis. C'est une question de *leadership* avant tout.

Mon dernier point : quelle intégration régionale économique ? Je crois que c'est l'une des clés de la discussion. On a dépassé la coopération pour entrer dans le cadre de l'intégration. Aujourd'hui il y a un élément, on est dans le cadre du libre-échange approfondi. On est en train de passer au libre-échange approfondi, ce qui veut dire qu'on passe de la zone de libre-échange partielle à une zone de libre-échange plus complète qui intègre les produits agricoles et les services, et déjà plusieurs pays sont en train de rentrer progressivement dans cette phase. Il y a quelques études d'impact et ce qui est intéressant est de voir qu'on a des États membres, comme l'Italie, qui s'inquiètent de cette perspective. Encore une fois, essayons d'anticiper l'impact réel. Quand on sait le pourcentage de la population active dans certains pays comme le Maroc qui est employé au niveau du secteur agricole, essayons d'éviter toute improvisation et prenons en compte l'impact social que peut avoir ce type de processus, même si au niveau théorique on nous dit que ce sera du *win-win*.

Au-delà du libre-échange approfondi, il y a le statut avancé. Alors qu'est ce que signifie le statut avancé ?

Est-ce qu'on va aller jusqu'à l'union douanière ? L'union douanière est très compliquée. Nos amis turcs vont nous dire : « L'union douanière sans perspective d'adhésion, ce n'est pas tenable parce que nous n'avons pas accès au processus décisionnel. Si nous n'avons pas de perspective d'adhésion à l'Union européenne, demain nous sortirons de l'union douanière ».

Il y avait une autre proposition : la participation au marché intérieur. Qu'est ce que cela veut dire précisément ? Ce n'est toujours pas clair. Comment participer à tout ça sans avoir accès au processus décisionnel ? Est-ce qu'un strapontin suffit ? Cela pose un certain nombre de questions qui n'ont pas encore été tranchées. Le modèle EEE qui avait été proposé par Prodi est plus ou moins abandonné.

Il faut vraiment rester sur l'objectif d'une Communauté euroméditerranéenne. C'est l'objectif proposé par la Commission européenne dans le cadre des communications sur la politique européenne de voisinage, c'est un élément qui avait été mentionné dans les rapports d'EuroMeSCo en y ajoutant la Communauté euroméditerranéenne d'États démocratiques, mais le sens de communauté est très important.

Revenons à la méthode Jean Monnet : commençons par une CECA euroméditerranéenne. Ce n'est pas une idée nouvelle, on a souvent parlé de l'énergie, de l'eau, du tourisme, et nos voisins en ont parlé très bien, on pourrait en reparler. Soyons pragmatiques, revenons aux bonnes vieilles recettes qui ont fonctionné et qui peuvent fonctionner et surtout à cette question de la Communauté euroméditerranéenne, mettons en place des politiques communes euroméditerranéennes fondées sur des valeurs partagées.