

## BILAN D'EUROMED

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

Pierre Beckouche

Professeur de géographie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Collège International des Sciences du Territoire », Pierre Beckouche est le conseiller scientifique d'Ipemed.

L'Union européenne est la principale source de l'aide (civile) à la Méditerranée .....	2	Le contenu sectoriel de l'aide : dispersion et faiblesse du soutien au secteur productif .....	6
L'aide européenne pour le Voisinage oriental rattrape celle dévolue aux Psem .....	3	Des résultats très moyens dans les faits... ..	6
La cohérence entre l'aide publique de l'UE et celle des États membres reste faible .....	3	...et dans les représentations .....	8
La place de la Méditerranée dans l'APD baisse radicalement, mais est-ce un mal ? .....	4	Affirmer l'objectif d'une intégration régionale « en profondeur », concentrer les moyens sur quelques politiques stratégiques et le système productif .....	8
Synthèse des financements de l'UE pour les pays tiers : le Voisinage sud <i>squeezé</i> .....	4		



# IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -

Le Parlement  
européen  
à Strasbourg.

Les *Ipemed Palimpsestes*, *working papers*, sont des éléments de réflexion et de débat en prise avec l'actualité euro-méditerranéenne.

L'Institut de prospective économique du monde méditerranéen, IPEMED, est une association reconnue d'intérêt général, créée en 2006. Think tank promoteur de la région méditerranéenne, il a pour mission de rapprocher par l'économie, les pays des deux rives de la Méditerranée. Il est indépendant des pouvoirs politiques dont il ne reçoit aucun financement. IPEMED est présidé par Radhi Meddeb et dirigé par Jean-Louis Guigou. Conseiller éditorial: Akram Belkaïd. Conseiller scientifique: Pierre Beckouche. Communication : Véronique Stéphan. [www.ipemed.coop](http://www.ipemed.coop) Réalisation : Patricia Jezequel, Alain de Pommereau

LE RAPPORT RÉPOND à la question suivante : depuis 1995, l'Union européenne a-t-elle financé à un niveau suffisant le partenariat économique euro-méditerranéen ? Il met les chiffres clés et les questions sur la table afin de servir de base à des prises de position d'acteurs des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Psem), notamment d'acteurs du monde économique conformément à la mission d'Ipemed de servir d'outil pour les coopérations d'entreprises en Méditerranée.

Son champ dépasse l'analyse des seuls montants de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Car à force de rester focalisé sur la – pléthorique – panoplie d'instruments et d'actions de l'Union européenne pour son voisinage, on perd de vue que le contexte de l'aide publique internationale n'est plus celui des années 1990, que cette aide européenne est de toute façon limitée par rapport à d'autres

ressources financières externes ou en comparaison avec les montants atteints depuis une dizaine d'années par les déficits commerciaux des Psem. On perd surtout de vue que d'autres régions du monde se développent autrement qu'à l'aide de ce genre de subvention. Le rapport élargit donc la problématique :

- il dit quelle est l'évolution de la place de la Méditerranée dans l'aide publique au développement (APD) ;
- il précise ce que pèse l'instrument financier d'Euromed (Meda puis IEVP) dans l'ensemble de l'aide européenne à la Méditerranée, dans quels secteurs cette aide s'est orientée et en particulier quel a été le soutien au secteur privé ;
- il en résume les principaux résultats.

Concernant les perspectives, il pose la question de savoir s'il faut vraiment continuer à voir dans l'aide publique l'instrument de base de l'intégration euro-méditerranéenne<sup>(1)</sup>.

### L'Union européenne est la principale source de l'aide (civile) à la Méditerranée

LA SYNTHÈSE DE L'AIDE FINANCIÈRE de l'Europe au Voisinage méditerranéen n'est pas facile à établir, pour deux raisons. Ce rapport est consacré à l'aide publique au développement, mais il élargit, pour mieux comparer Voisinage oriental et Voisinage méditerranéen<sup>(2)</sup>, à l'aide au développement (qui porte sur les pays en transition), et prend en compte l'APD bilatérale et en particulier celle de chacun des États membres de l'UE au Voisinage. Or, et c'est la première raison, les bases de données renseignent ces différents champs de manière variable et sont donc rarement comparables. Par ailleurs la confusion entre sommes programmées, engagées et effectivement déboursées est le casse-tête habituel des analyses sur la question.

La seconde raison est que les pays bénéficiaires n'obéissent pas à une géographie stabilisée : certains pays comme la Turquie ont changé de statut entre 1995 et aujourd'hui ; les données sur l'IEVP Est comprennent ou ne comprennent pas, selon les cas, la Russie. Par surcroît la Commission elle-même ne présente pas son action de manière conforme à sa propre politique de Voisinage : son rapport annuel sur son action extérieure range les pays du monde dans les catégories ultra-classiques des continents, classant les pays du Proche-Orient dans un « Moyen-Orient » comprenant l'Irak et l'Iran, lui-même classé

en « Asie », et séparant le Voisinage oriental entre « Asie » (les pays du Caucase) et « Europe » (Moldavie, Biélorussie et Ukraine). Cela montre que la prise de conscience de l'enjeu du Voisinage pour l'Europe a encore un long chemin à faire.

Les données de l'OCDE sur l'APD permettent tout de même de repérer les grands traits :

- les Européens (Commission et États membres) sont de très loin les premiers donateurs du monde, et leur poids dans l'aide mondiale a fortement progressé au cours des dernières décennies ;
- les pays des voisinages européens restent d'importants bénéficiaires de l'APD mondiale : en dollars par habitant, les montants sont à peine moins élevés que ceux de l'Afrique subsaharienne, et incomparablement plus élevés que ceux dont bénéficient l'Amérique ou l'Asie orientale en développement.

L'UE est un acteur important de cette aide. L'IEVP est doté d'une enveloppe de 11,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (soit une augmentation d'un tiers par rapport aux fonds Tacis et Meda qu'il remplace depuis janvier 2007). À quoi il faut rajouter plusieurs

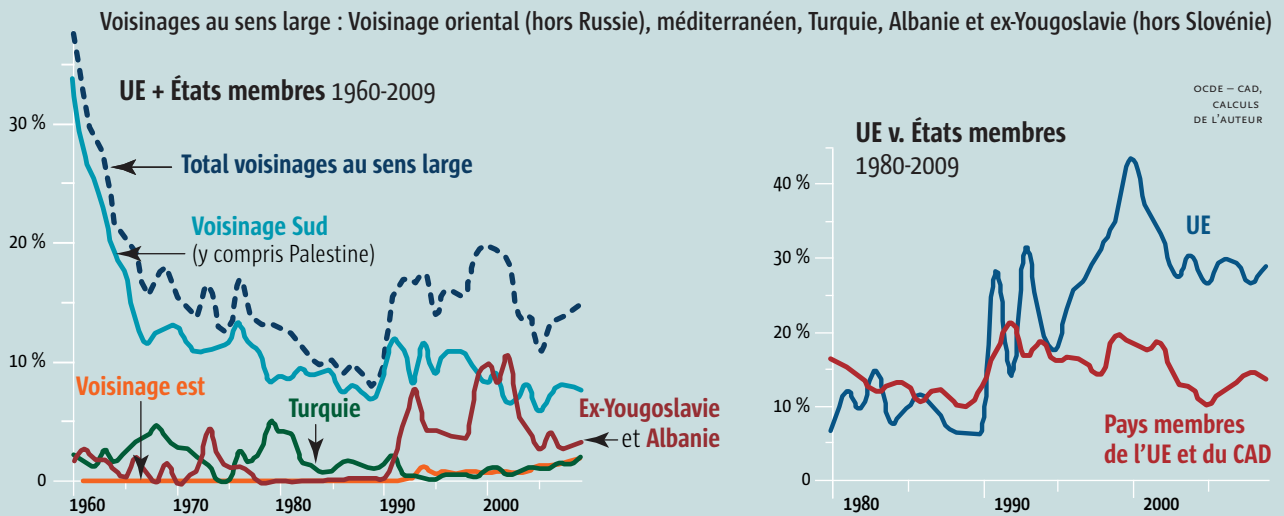
L'ievp est doté d'une enveloppe de 11,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013

(1) Réalisée avant le déclenchement des révolutions arabes de l'hiver 2010-2011, l'étude insiste sur la nécessité de changer la philosophie et l'ampleur de l'appui européen aux Psem. En dehors des actions d'urgence à mener pour la Tunisie et l'Égypte, les orientations préconisées par l'étude paraissent renforcées par les événements du Sud de la Méditerranée.

(2) Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Israël, Gaza et Cisjordanie, Jordanie, Liban, Syrie.



**FIGURE 1 Part des voisinages (au sens large) dans l'aide européenne 1960-2009**



autres instruments qui financent (marginale-ment) les Voisinages sud et est : l'Instrument de financement de la coopération au développement, l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, etc. Avec 1,16 milliard d'euros payés en 2009 au total, le Voisinage méditerranéen capte 11,5 % de l'aide de l'UE. Les Voisinages sud et est sont grossièrement dans un rapport deux tiers/un tiers des montants, ce qui est conforme aux négociations qui avaient présidé en 2006 au lancement de l'IEVP. Il faudrait en outre tenir compte de l'Instrument d'aide à la préadhésion (IAP), qui se trouve être particulièrement méditerranéen : il est en effet dévolu aux pays candidats actuellement (Turquie, Croatie, Macédoine) ou potentiellement (autres pays de l'ex-Yougoslavie et Albanie), et porte sur des montants supérieurs à ceux de l'IEVP puisque l'IAP passera de 1,3 milliard d'euros en 2007 à plus de 2 milliards en 2013.

Ce bilan favorable à la Méditerranée doit toutefois être nuancé de plusieurs points de vue.

**L'aide européenne pour le Voisinage oriental rattrape celle dévolue aux Psem**

SUR LE PLAN DES ÉVOLUTIONS d'abord, l'aide pour le Voisinage sud baisse tendanciellement alors qu'elle progresse pour le Voisinage oriental et plus encore pour les pays de l'ex-Yougoslavie actuellement ou potentiellement candidats à l'adhésion. Le temps de la Méditerranée a passé : alors que jusque dans la décennies 1980 la Méditerranée était un des hauts lieux de l'aide mondiale, d'origine européenne ou non, à partir de 1990 les Peco puis les pays potentiellement candidats de l'ex-Yougoslavie prennent le relais. **FIGURE 1**

Entre Voisinage sud et Voisinage oriental, la balance penche de plus en plus vers le second car ses

pays sont considérés comme « européens », peut-être candidats à l'adhésion sur le long terme, et – au moins jusqu'à décembre 2010 – mieux capables de progrès dans leur gouvernance. Il faut y ajouter un effet « Russie » favorable au tropisme oriental à la fois, paradoxalement, parce que les Européens (i) souhaitent renforcer les Voisins orientaux face à la Russie, et (ii) sont de plus en plus dépendants de l'énergie sibérienne. L'expérience réussie, quoi qu'on en dise, de l'adhésion des Peco, contribue enfin à donner aux prolongements orientaux de l'Europe une crédibilité dont ne bénéficient pas les pays arabes aux yeux des acteurs européens. On ne sait pas assez que de 2000 à 2009 le Voisinage méditerranéen aura pourtant gagné 182 milliards de dollars de PIB (prix constants 2000), soit davantage que les Peco, ou encore presque autant que le Voisinage oriental, la Russie et l'ex-Yougoslavie réunis.

**La cohérence entre l'aide publique de l'UE et celle des États membres reste faible**

EN OUTRE L'AIDE CROISSANTE de l'UE au Voisinage méditerranéen ne parvient pas à compenser le recul de l'aide bilatérale des États membres. Une des conséquences est que les Européens sont loin d'être les seuls acteurs de l'aide au développement des Psem : les États-Unis (en Méditerranée orientale), les fonds arabes (mal connus), les agences internationales au-delà de l'UE (Banque mondiale et ONU en Palestine), sans compter la montée en puissance de la Chine, interviennent dans cette région et contribuent à son hétérogénéité interne.

Les voisinages, au sens le plus large du terme, sont passés de moins de 10 % de l'aide de l'UE dans les années 1980 à 30 %, et même 40 % au tout début des années 2000 avant la progression de la part de

## la géographie de l'aide européenne prise globalement (UE + États membres) ne révèle pas de réelle stratégie de Voisinage méditerranéen.

l'Afrique subsaharienne (fig.1). Mais compte tenu que l'aide des États membres est incomparablement plus élevée que celle de l'UE, la géographie de l'aide européenne prise globalement (UE + États membres) ne révèle pas de réelle stratégie de Voisinage méditerranéen.

Les États membres suivent-ils au moins une stratégie d'aide internationale concertée entre eux ? Lorsqu'on considère l'APD des États membres pris individuellement, la réponse est non : les cartes montrent surtout l'héritage de la géographie coloniale de chaque pays membre. Un dernier trait mérite d'être souligné : la grande absence de l'Italie, alors que l'Espagne est entrée dans le jeu de l'aide internationale, et notamment méditerranéenne, depuis les années 1990.

### La place de la Méditerranée dans l'APD baisse radicalement. Mais est-ce un mal ?

LE VOISINAGE MÉDITERRANÉEN captait 15 % de l'APD mondiale dans les années 1980, il est descendu à 6 % dans les années 2000. Mais est-ce un mal ? On peut en effet penser que cette approche par l'aide n'est plus adéquate. Outre les critiques classiques à l'égard de l'aide publique (corruption ou appui de fait aux régimes clientélistes, inefficacité économique et sujétion politique), la période récente rajoute quatre critiques générales qui valent pour la Méditerranée :

- la dimension non stratégique de l'aide : sa concentration sur un certain type de projets, ceux qui sont les plus sûrs pour les bailleurs ; l'augmentation du nombre de projets et donc une certaine dispersion stratégique ; le manque de coordination des bailleurs – vérifiée en Méditerranée malgré les progrès récents ; les contradictions entre les impacts internationaux des différentes politiques des pays bailleurs, par exemple entre l'aide d'une part et les subventions à l'agriculture d'autre part, que mesure désormais le *Commitment to development index* ce qui milite pour placer l'ensemble des politiques commerciales, d'investissement et de technologie au cœur de la stratégie de codéveloppement ;
- la baisse du caractère contracyclique de l'aide, du fait de cette dispersion et de l'insuffisance de l'effet structurant de l'aide ;
- l'insuffisance et/ou le tarissement global de ses moyens, notamment la remise en cause des capaci-

tés budgétaires des bailleurs occidentaux depuis la crise de 2008 ;

- les capacités croissantes des pays en développement (sauf les moins avancés) à engager des stratégies de croissance fondées sur l'échange économique davantage que sur l'aide.

Voilà une vingtaine d'années que les États-Unis ont changé d'approche en promouvant les échanges commerciaux symétriques (Alena) au lieu de l'aide publique dissymétrique. Depuis le milieu des années 1990, la part de l'Amérique latine dans l'aide des États-Unis est ainsi passée de 32 à 12 %. La philosophie de leur slogan, *trade not aid*, s'est peu à peu répandue dans le monde, donnant la préférence à des relations de nature économique plutôt que politique.

De son côté, la géographie de l'aide du Japon reste certes très régionale. Mais c'est surtout à travers l'intégration industrielle qu'il contribue au développement des pays de sa périphérie. Aucune autre région du monde que l'Asie orientale n'est davantage intégrée sur le plan productif et bénéficiaire sur le plan commercial ; on comprend que les Japonais aient fait passer leur aide publique au second plan.

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

### Synthèse des financements de l'UE pour les pays tiers : le Voisinage sud *squeezé*

SE RAPPROCHER D'UN codéveloppement davantage fondé sur l'échange économique conduit à s'intéresser aux prêts (concessionnels ou non) des banques européennes de développement, la Berd et la BEI. La BEI est le premier bailleur de fonds institutionnel dans les voisinages (au sens large) de l'UE : en 2009 la banque y a engagé 5,8 milliards d'euros ; mais 4,3 milliards sont allés aux pays de l'adhésion et seulement 1,8 milliard au Voisinage *stricto sensu* dont 1,6 milliard pour le Sud et 0,2 milliard pour l'Est. Quant à la Berd, plusieurs pays méditerranéens sont dans son ressort : l'Albanie et l'ex-Yougoslavie et, depuis la fin 2008, la Turquie, mais pas les pays du Voisinage méditerranéen à proprement parler ; l'essentiel des engagements de la Berd vont à l'Europe de l'Est, parce que c'est son mandat et que cela correspond au tour de table de son capital.

Au total, les financements apportés par la Berd et la BEI aux différents voisinages sous-dotent le Voisinage méditerranéen. Leurs versements à elles deux sont les plus importants pour les Peco (154 euros par





**TABLEAU 1** Concours financiers (subventions et prêts) de l'UE pour le développement, 2009 (euros 2008)

	Nouveaux États membres	ex-Yougoslavie* et Albanie	Turquie	Voisinage est	Russie	Asie centrale	Voisinage sud	Voisinage sud hors Palestine
<i>En millions d'euros</i>								
Solde budgétaire opérationnel UE**	11 006							
APD Commission européenne	0	699	577	376	0	85	<b>1 119</b>	<b>702</b>
dont IEVP (paiements)				478	38		<b>1 037</b>	<b>666</b>
Berd	2 353	975	150	1 449	2 366	536	<b>0</b>	<b>0</b>
BEI	13 582	1 692	2 648	100	133	0	<b>1 569</b>	<b>1 569</b>
Σ UE	26 941	3 366	3 375	1 925	2 499	621	<b>2 688</b>	<b>2 271</b>
<i>En euros par habitant</i>								
Solde budgétaire opérationnel UE**	106	0	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0</b>
APD Commission européenne	0	30	8	5	0	1	<b>5</b>	<b>3</b>
dont IEVP (paiements)	0	0	0	6	0	0	<b>5</b>	<b>3</b>
Berd	23	42	2	19	17	9	<b>0</b>	<b>0</b>
BEI	131	73	35	1	1	0	<b>7</b>	<b>8</b>
Σ UE	261	145	45	26	18	10	<b>13</b>	<b>11</b>

NB : Ces chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur, pour plusieurs raisons : les données d'une source à l'autre n'ont pas une définition toujours exactement comparable ; une (petite) partie des montants de l'APD au Voisinage sud sont partiellement non localisés (on a attribué ici un tiers de ce « non localisé » à la Palestine) ; une centaine

de millions d'euros non localisés attribués au Voisinage oriental par l'IEVP ne sont pas pris en compte dans les statistiques du CAD sur l'APD.

(\*) Hors Slovaquie. (\*\*) 2008, ajustement britannique compris.

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

habitant en 2009), puis pour les pays de l'ex-Yougoslavie en voie d'accession (115 euros), puis pour la Turquie elle aussi en voie d'accession (37 euros) ; viennent ensuite les pays du Voisinage oriental (21 euros), la Russie (18 euros), l'Asie centrale (9 euros) ; puis enfin les pays du Voisinage sud avec seulement 7 euros, soit bien moins qu'un pays comme la Mauritanie et même que la Mongolie. Fait aggravant, les montants par habitant ont beaucoup augmenté ces dernières années pour tous ces groupes de pays mais ils ont stagné pour le Voisinage méditerranéen. Les prêts bonifiés étant sans doute la meilleure forme de financement du développement pour les Psem, on mesure l'importance de cette distorsion. Or la Méditerranée ne dispose d'aucune banque régionale susceptible de coordonner et d'augmenter ce genre de financements.

La consolidation des ressources financières de l'UE (dons et prêts) conduit au diagnostic suivant :

- la programmation de l'IEVP sur la période 2007-2013 s'est tenue au ratio « historique » des deux tiers/un tiers mais la prise en compte des autres concours ordinaires de l'UE (BEI, Berd) nous rapproche d'un ratio 50/50 ;
- la véritable opposition ne se situe pas entre Voisinage sud et est, mais entre Voisinage et pays en voie d'adhésion ;
- si l'on tient compte de l'allocation du budget de l'UE aux pays qui ont adhéré en 2004 et 2007 (Peco), la focalisation de l'UE sur l'adhésion apparaît encore plus frappante car les Peco bénéficient de transferts nets de 11 milliards d'euros annuels.

Le **TABLEAU 1** montre cette gradation entre nouveaux pays membres, pays en voie d'accession, Voisins de l'Est, et, enfin, Voisins du Sud – sauf cas particuliers de la Palestine et à un moindre titre du Liban et de la Jordanie qui bénéficient à leur niveau d'actions européennes d'ordre humanitaire. On vérifie que l'Europe n'a pas (encore) fait du Voisinage une véritable stratégie, laissant ces pays *squeezés* entre la prévalence de la logique de l'adhésion et la volonté de l'aide européenne d'être présente dans toutes les régions du monde.

En additionnant tous les concours de l'aide au développement, prêts de la BEI et de la Berd, ADP totale y compris bilatérale et y compris celle reçue des non Européens (**TABLEAU 2**), l'image se précise encore. Les pays du Voisinage sud (hors Turquie) recevaient 6,5 milliards d'euros en 1995 (euros constants 2008), ils en reçoivent 7 milliards en 2009<sup>(3)</sup> soit à peine davantage alors que leur population a fortement progressé. Lorsqu'on extrait l'aide à la Palestine, ces fonds publics pour le Voisinage méditerranéen étaient de 36 euros par habitant en 1995, ils sont aujourd'hui ramenés à 23 euros, soit deux fois moins que pour le Voisinage oriental, huit fois moins que pour l'ex-Yougoslavie en adhésion et onze fois moins que pour les Peco.

L'UpM n'a pour le moment pas généré de finan-

(3) Les chiffres du rapport Milhaud sont deux fois plus élevés. Mais ils comprennent des financements de nature très différente, prêts concessionnels et non concessionnels, ainsi que des investissements ; ils vont plus loin que les données du CAD dans la prise en compte des montants des fonds du Golfe et des institutions multilatérales hors commission européenne notamment les institutions du groupe Banque mondiale.



**TABEAU 2** Concours de l'APD (tous donateurs) du budget opérationnel de l'UE, des prêts BEI et Berd 1995-2009

		Nouveaux États membres	Ex-Yougoslavie* et Albanie	Turquie	Voisinage est	Russie	Asie centrale	Voisinage sud	Voisinage sud hors Palestine
<i>En millions d'euros 2008 constants</i>	<b>ca. 1995</b>	7 051	2 481	486	1 090	2 576	778	<b>6 466</b>	<b>5 771</b>
	<b>2009</b>	26 941	4 597	3 781	3 503	2 499	1 706	<b>7 090</b>	<b>4 824</b>
<i>En euros 2008 constants par habitant</i>	<b>ca. 1995</b>	66	106	8	13	17	15	<b>40</b>	<b>36</b>
	<b>2009</b>	261	199	51	46	18	28	<b>34</b>	<b>23</b>

Notes et sources : dito tabl.1

cements supplémentaires. L'essentiel des financements communautaires de l'UpM proviennent de la politique de Voisinage, l'IEVP dégageant 100 millions d'euros par an pour soutenir les projets concrets de l'UpM. En dehors de l'IEVP, les bailleurs internationaux s'engagent pour le Plan solaire méditerranéen, dont un peu moins de 10 milliards de dollars pourraient être financés notamment par la Banque mondiale, l'AFD et la KfW.

**Le contenu sectoriel de l'aide : dispersion et faiblesse du soutien au secteur productif**

LA CONFÉRENCE DE BARCELONE en 1995 avait indiqué des objectifs et des lignes d'action extrêmement ambitieux, dans les trois domaines politique, culturel et économique. Le passage à Meda II (2000-2006) n'a pas aidé à resserrer le spectre des actions et a, au contraire, augmenté celles du pilier *sécurité*. La politique européenne de Voisinage a confirmé à son tour ces orientations tous azimuts : renforcer la coopération politique ; promouvoir l'intégration économique et le développement durable ; promouvoir la bonne gouvernance et les réformes démocratiques par les droits de l'homme et l'État de droit ; apporter une réponse collective aux défis communs : gestion des frontières, écarts économiques, emploi, social, santé, environnement, lutte contre le crime organisé, terrorisme...

**La Commission européenne agit en Méditerranée dans tous les domaines du développement.**

La Commission agit donc en Méditerranée dans tous les domaines du développement : commerce, environnement, changement climatique, paix et sécurité, agriculture, pêche, santé, éducation, formation professionnelle, emploi et travail, migrations, recherche et innovation, société de l'information, transports, énergie, bonne gouvernance, fiscalité... Sans oublier la prise en compte de l'équilibre homme-femme, des droits de l'enfant ou de la défense des peuples autochtones.

Sur l'ensemble de la période 2000-2006, la majorité des engagements des fonds Meda II ont été destinés à l'économie mais au sens très large du terme : les infrastructures ont bénéficié de 21 % du total, les «réformes économiques» de 29 % essentiellement

sous la forme d'appui budgétaire aux ministères des Psem (que l'UE justifie par l'« appropriation » de l'aide par le bénéficiaire) ; 22 % des montants sont allés au social ou à l'humanitaire et 10 % à un ensemble politique, justice et police, société civile, culture. Le secteur privé n'est ressorti qu'à 10 %, y compris les actions relatives aux échanges commerciaux. Enfin et alors qu'elle contribue pour plus de 20 % au PIB de la plupart des Psem, l'agriculture a été quasi absente des interventions Meda.

Depuis 2007, les subventions de l'IEVP soutiennent des actions tout aussi diversifiées qui vont de la coopération transfrontalière au règlement du conflit géorgien en passant par les bourses étudiantes Erasmus Mundus, le développement durable ou les projets économiques financés via la Facilité d'investissement du voisinage (FIV). Les actions en direction du privé restent minoritaires : l'essentiel (59 %) va aux «infrastructures sociales» ; les aides d'urgence et/ou alimentaire prennent encore 15 % ; il ne reste donc à la production et aux infrastructures économiques que 21 %.

L'approche du Voisinage méditerranéen par la Commission a donc les caractéristiques suivantes : un effort financier non prioritaire, pour un grand nombre d'actions dans des domaines extrêmement variés, pour beaucoup via l'appui budgétaire aux ministères. Le rapport de la commission Milhaud le confirme : les financements du développement en Méditerranée sont minoritairement destinés au secteur privé ; selon les bailleurs, la part de ce qui lui est destiné va de 21 % (Banque mondiale) à 29 % (BAfD) ; pour ce qui la concerne l'UE consacre au privé 30 % des fonds du Voisinage en Tunisie, en Algérie et au Liban, mais 10 % dans tous les autres pays partenaires méditerranéens ; les prêts de la BEI sont davantage (40 %) orientés vers le privé.

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

LORSQU'ON FAIT LA SYNTHÈSE des différents bilans du partenariat Euromed publiés, les trois points les plus positifs sont :



### Outre l'agriculture, deux domaines sont les grands oubliés de Barcelone : la coopération financière et monétaire, et les mobilités, notamment professionnelles.

- l'habitude qu'ont prise les administrations des pays de la région de se rencontrer pour définir des programmes d'action concertés ;
- la remarquable stabilisation macroéconomique des Psem (inflation et endettement surtout) ;
- la sortie de ce qui était, pour certains des Psem, une quasi autarcie et l'ouverture aux échanges internationaux : ces pays ont désormais des droits de douane nominaux avec l'UE inférieurs à 5 % pour les produits non agricoles, leur part dans les stocks d'IDE mondiaux est passée de 1,8 % au début des années 2000 à 2,5 % en 2007 (avant de replonger avec la crise).

Le rapport d'évaluation de la Commission européenne sur Meda II reconnaît lui-même que les résultats de Barcelone sur le plan politique, de la démocratisation, des droits de l'homme et de l'engagement de la société civile dans le développement ne sont pas bons.

Mais les résultats économiques comportent eux-mêmes de sérieux points faibles, à commencer par la forte dégradation des balances de marchandises (sauf pour les producteurs d'hydrocarbures) depuis 2001, notamment vis-à-vis de l'Europe. De surcroît, la part de l'Europe dans le commerce extérieur des Psem aura, depuis 1995, reculé pour tous les Psem sauf pour le Maroc (stagnation). Concernant les investissements, l'UE destine certes aux Psem davantage de ses IDE vers des pays émergents (de 3 % au début des années 2000 à 6 % en 2006) et reste le principal fournisseur d'investissements directs des Psem, mais avec une part relative là encore déclinante.

La Méditerranée en reste à une intégration plus commerciale que productive, plus segmentaire (prévalence des échanges Nord-Sud sur le Sud-Sud, maintien voire essor des barrières non tarifaires au Nord mais surtout au Sud – voir le haut niveau du *Trade restriction index* des Psem, maintien de distorsions entre les pays en termes de taxes et de subventions, segmentation des marchés) que générale. Autrement dit l'intégration économique reste globalement faible, et souvent décrite comme plus « superficielle » que « profonde ». La crise agroalimentaire latente des Psem le confirme : au-delà de la libéralisation des échanges agricoles, le processus de Barcelone est passé à côté d'une véritable stratégie de convergence normative, de modernisation des filières productives au Sud et de mesures régionales pour assurer la sécurité alimentaire.

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

Outre l'agriculture, deux domaines sont les grands oubliés de Barcelone : la coopération financière et monétaire, que la crise financière internationale vient de mettre au devant de la scène ; et les mobilités, en particulier les mobilités professionnelles.

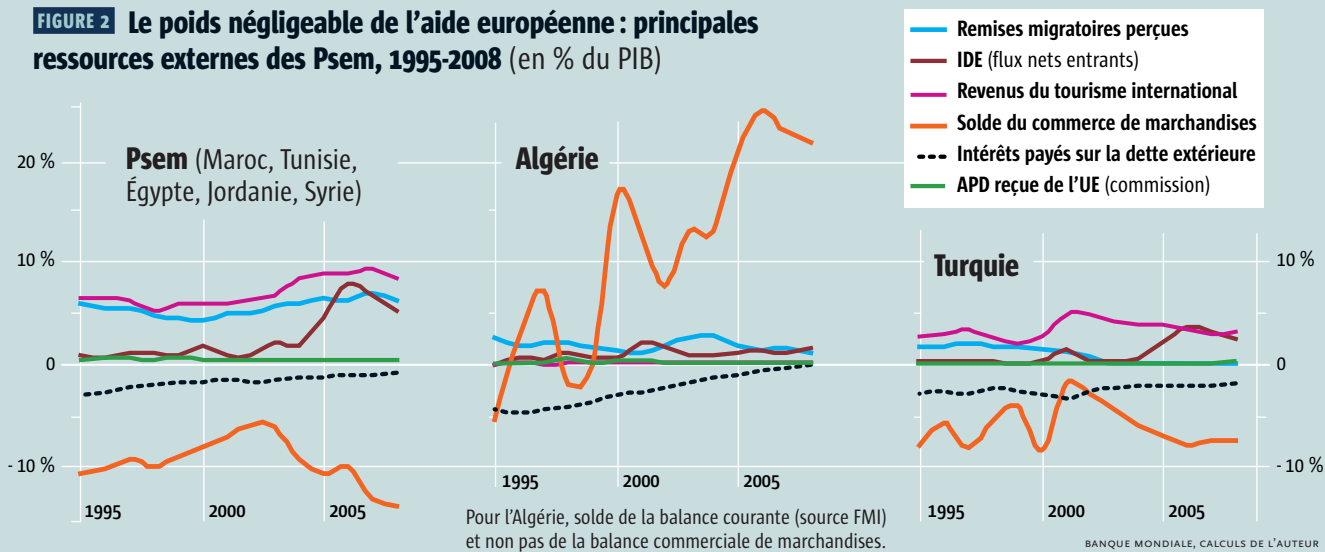
Une autre des critiques récurrentes du partenariat euro-méditerranéen, comme du reste de la philosophie d'action de l'ensemble des bailleurs internationaux (consensus de Washington), est la focalisation sur la désétatisation et l'ouverture internationale, ainsi que la trop faible attention portée au secteur privé. Tous les rapports dédiés au bilan de Barcelone soulignent l'insuffisance du crédit aux PME et l'absence d'instruments financiers aptes à soutenir le développement de l'économie privée sur le long terme.

ENFIN ET SURTOUT – mais cela dépasse de beaucoup Barcelone – l'économie des Psem demeure fragile : la croissance est plus quantitative que qualitative (faibles gains de productivité), elle n'est pas suffisante pour résorber le sous emploi y compris des plus qualifiés ; l'ouverture concurrentielle est indiscutable mais elle n'a pas encore produit d'effets suffisants pour stimuler la compétitivité des entreprises ; la dégradation de la balance commerciale n'est compensée, et de plus en plus difficilement, que par les IDE (volatiles, au contraire du cas de la Turquie), les remises migratoires et les revenus touristiques, marques d'économies encore dominées par des formes rentières de financements extérieurs et insuffisamment soutenues par l'investissement productif intérieur.

Quant aux financements européens (une rente de plus ?), ils sont de toute façon devenus négligeables dans les ressources externes des Psem. L'aide reçue de l'UE par cinq Psem (Maroc, Tunisie, Égypte, Jordanie et Syrie) représente en 2008 moins de 0,3 % de leur PIB, à comparer avec ce qui est devenu la clé des équilibres extérieurs : les revenus du tourisme (8,5 % du PIB), les remises migratoires (6,1 %), les IDE (5,3 %) et, en négatif, l'effondrement du solde commercial de marchandises (-13,9 %). Il est devenu clair, particulièrement depuis le début des années 2000, que l'enjeu des Psem se joue sur le positionnement international de leur système productif (technologies, IDE, solde commercial). Or sans amélioration substantielle du système productif des Psem, leur ouver-



**FIGURE 2** Le poids négligeable de l'aide européenne : principales ressources externes des Psem, 1995-2008 (en % du PIB)



ture commerciale, tant souhaitée par Barcelone, peut rapidement se traduire par un effondrement de leur balance des paiements. L'Europe doit réussir avec les Psem le redéploiement productif que la RFA a réussi avec les Peco. **FIGURE 2**

En matière de convergence régionale (mesurée par le PIB par habitant) et en dehors des pays membres ou des pays qui sont dans le processus d'adhésion, la politique européenne vis-à-vis de son voisinage fait plutôt moins bien que ce qu'on voit dans les deux autres grandes régions Nord-Sud (Alena et Asie orientale) qui mobilisent pourtant infiniment moins de subventions. L'exemple de l'Asie orientale, en particulier, suggère que le ressort de la convergence régionale se situe ailleurs que dans l'aide publique.

Cela dit, certains éléments indiquent qu'une intégration euro-méditerranéenne « profonde » a commencé. C'est notamment le cas dans les transports grâce au forum Euromed transport, dans les TIC (à un moindre titre), dans l'enseignement supérieur, dans l'environnement et surtout dans l'énergie (décision d'aller vers un marché euro-méditerranéen du gaz et de l'électricité, boucle électrique méditerranéenne, lancement du Plan solaire).

**... et dans les représentations**

L'ENQUÊTE MENÉE FIN 2009 par l'Iemed de Barcelone auprès des acteurs et experts du partenariat euro-méditerranéen, reflète des perceptions en accord avec ce bilan mitigé. Le partenariat est perçu comme complexe et largement méconnu ; son résultat d'ensemble est plutôt médiocre aux yeux des experts des Psem ; on ne lui reconnaît que quelques réussites (l'amélioration du climat des affaires, les coopérations économiques multilatérales comme l'action de

la Femip ou la coopération dans le domaine énergétique, la meilleure connaissance des cultures, les échanges dans le domaine culturel et universitaire, les programmes sur le rôle des femmes) et beaucoup de déceptions (paix au Proche-Orient d'abord, mobilités, démocratie, rôle de la société civile, financement des projets, développement durable...). Aux yeux des personnes interrogées, le partenariat euro-méditerranéen apparaît plus apte à relever les défis culturels que les défis économiques et politiques : peu lui voient un rôle dans la résolution des conflits ou dans la réduction du fossé économique Nord-Sud. En particulier, les obstacles ne tiennent pas à la quantité de l'argent européen : seuls 25 % des répondants estiment que la faiblesse des ressources budgétaires mises en œuvre pour le partenariat constitue un obstacle majeur aux objectifs d'Euromed ; les critiques sont plus grandes sur la capacité de ce financement européen à jouer un rôle de levier.

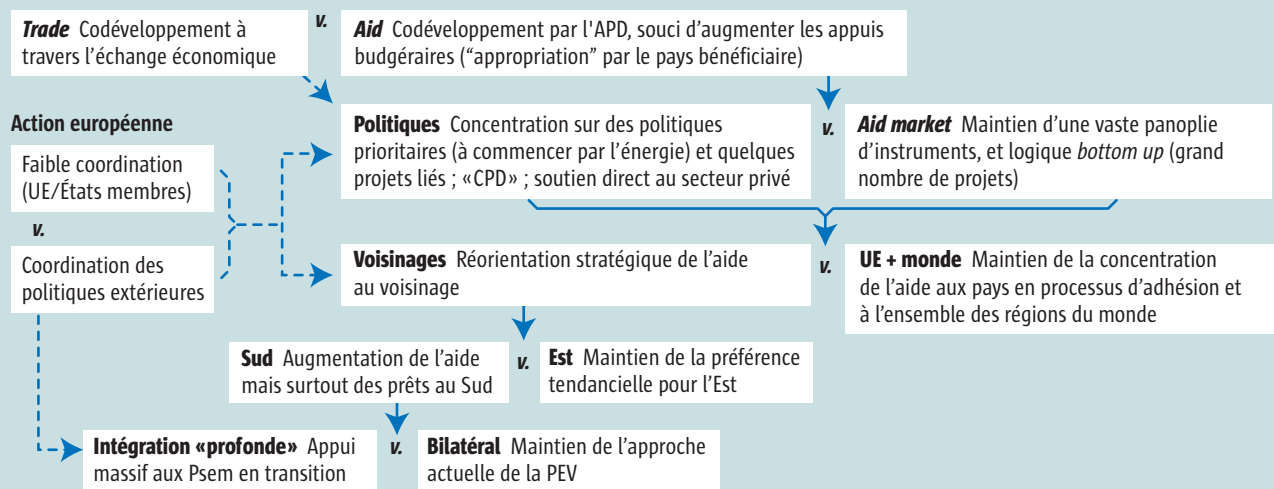
**Affirmer l'objectif d'une intégration régionale « en profondeur », concentrer les moyens sur quelques politiques stratégiques et le système productif**

SI L'ON EN RESTE À UNE approche du partenariat dominée par l'aide publique, il vaut sans doute mieux raisonner en termes de concurrence entre Voisinage et pays membres (ou en cours d'adhésion), qu'en termes de concurrence entre Voisinage est et Voisinage sud. Si les fonds structurels, 300 milliards d'euros sur la période 2007-2013, avaient été réduits de seulement 5 % soit 15 milliards, cela aurait permis plus qu'un doublement de l'enveloppe pour le Voisinage. Avec les révolutions en cours sur la rive sud, les négociations sur le budget 2014-2020 vont-elles prendre cette voie ?





**FIGURE 3 Replacer Barcelone dans les dilemmes stratégiques de l'aide européenne**



Mais faut-il en rester à une telle approche «aid»? En Méditerranée comme ailleurs, l'UE essaie de mieux articuler sa politique d'aide avec ses autres politiques (concept de «cohérence des politiques pour le développement – CPD», rôle croissant de la FIV et de la Femip). Pour autant, le nombre de domaines effectivement couverts reste vaste, le nombre de dossiers méditerranéens traités élevé et leur taille limitée. Compte tenu de l'approche «universalisante» de l'action extérieure de l'UE, et compte tenu de la dispersion inhérente à l'action parallèle des différents États membres, on peut douter des chances de voir l'aide de l'Europe se concentrer sur des objectifs mieux sériés et davantage tournés vers le secteur privé. Lorsqu'on regarde en détail les projets financés par la BEI en 2009, qui sont réputés «correspondre à 80 % aux priorités données par l'UpM», on n'est guère convaincu par la correspondance.

On peut estimer qu'en matière d'infrastructures les savoir-faire et les financements existent (même s'il faudrait augmenter ces financements car les besoins restent immenses en Méditerranée), et qu'en matière de soutien à la réforme publique la période «Meda» a joué son rôle en transférant les orientations et les méthodes de base. Ne convient-il donc pas désormais de focaliser le partenariat sur la coopération productive et la mobilisation des entreprises?

Si l'on devait privilégier l'approche «projet» à l'appui budgétaire, une question essentielle n'est abordée ni par la Commission européenne ni par l'Union pour la Méditerranée : l'Europe et les partenaires méditerranéens doivent-ils en rester à des projets, ou bien doivent-ils privilégier un petit nombre de politiques euro-méditerranéennes structurantes comme, en premier lieu, une politique énergétique, une politique de l'eau (au-

delà de la dépollution de la Méditerranée, l'eau étant une des priorités régionales objectives et perçues comme telles), une politique de sécurité alimentaire, le maillage de la région en transports, une coordination financière et monétaire?

L'UpM s'affiche comme une «union de projets», pour aller au-delà de l'offre classique d'une aide dispersée et trop budgétaire : ne devrait-elle pas franchir un palier de plus pour devenir le cadre de politiques euro-méditerranéennes communes assumées?

La réponse à cette question conditionne :

- le type de projets soutenus ;
- le type d'aide octroyée (augmentation de la part des prêts et essor de l'offre en capital-risque) ;
- les outils, avec la mise en place d'un fonds régional de stabilisation comme en Asie orientale et la création d'une banque régionale de développement ;
- les acteurs soutenus (davantage de soutiens directs aux acteurs privés qui s'engageraient dans ces projets prioritaires, et aux réseaux professionnels transméditerranéens) ;
- la coordination des politiques européennes ayant une dimension extérieure dans le Voisinage (PAC, réseaux transeuropéens, politique énergétique et directive climat-énergie, etc.).

Elle demande un préalable sur l'objectif général : que les pays européens, l'UE et les pays partenaires méditerranéens s'accordent pour dire que la priorité de leur action en Méditerranée est un ancrage régional «en profondeur» stratégique – ce que les uns comme les autres, sauf la Turquie et le Maroc, ont jusqu'à présent soigneusement évité d'affirmer, mais que la Tunisie et l'Égypte en transition pourraient affirmer si elles rencontraient en Europe une position symétrique.

**Ne convient-il pas de focaliser le partenariat sur la coopération productive et la mobilisation des entreprises?**