

Politique de voisinage et jalon dans le marché intérieur, quelles perspectives, quelle méthode, quel contenu, qui fait quoi ?	2
I- Une référence théorique mal appropriée : l'économie intégrée	2
1- Les deux modèles : le modèle mondial vs. le modèle régional	2
L'intégration mondiale via la libre circulation des produits et des services	2
Le modèle régional.....	3
Les résultats dans l'UE.....	4
Les résultats dans les pays placés dans le processus d'adhésion depuis le début des années 90	5
La situation des PM.....	6
2- Le voisinage et l'économie intégrée	6
Les différents concepts d'intégration douce.....	6
L'intégration profonde	7
Politique de voisinage et intégration profonde.....	7
II- Le nécessaire renversement de perspective, partir des conditions concrètes d'une plus grande insertion des PM dans le marché intérieur de l'Union	10
1- Première étape : une typologie des directives transférables sur la base de l'implication du sociétal national.....	11
La situation des PM en termes d'avantages comparatifs dans les services.....	14
En général les engagements au GATS concernent :	15
Une sensibilité particulière à l'ouverture et à la libéralisation des services.....	16
Les critères du choix	17
Proposition pour une typologie des services adaptée à la situation des relations PM vs UE.....	18
<i>Nature et caractéristiques des crises, qui sont le risque majeur lié à la libéralisation des mouvements de capitaux.....</i>	21
<i>Comment l'UE aborde ce problème ? Définition de la politique de libéralisation européenne des mouvements de capitaux.....</i>	22
Critères de convergence macroéconomique.....	22
Intégration des marchés financiers : capacité de résilience et amélioration de la convergence.....	23
La coopération des banques centrales	23
<i>Situation des PM</i>	24
Réduction de l'incertitude et ancrage des anticipations : avant tout miser sur la qualité de l'information.....	24
Rendre crédible la viabilité du processus de libéralisation : question de structure.....	26
Le cadre de la circulation des personnes : la politique commune de migration.....	27
Des plans d'action à approfondir sur la question	27
Une représentation de la distance séparant les PM d'un jalon possible dans le marché intérieur	29
3- Troisième étape : quel contenu possible pour un jalon dans le marché intérieur, quelle méthode ?	35
Bibliographie.....	39

POLITIQUE DE VOISINAGE ET JALON DANS LE MARCHÉ INTERIEUR, QUELLES PERSPECTIVES, QUELLE METHODE, QUEL CONTENU, QUI FAIT QUOI ?

Samir Radwan, Jean-Louis Reiffers

**Coordinateurs Femise
(version du 6 juin 2006, non approuvée par le Steering Committee du Femise)¹**

Les rapports entre le voisinage et le processus de Barcelone doivent être approfondis. Le Femise considère que c'est un complément qui doit consolider le partenariat et ne pas s'y substituer. Le problème est de savoir jusqu'où aller et comment utiliser le jalon dans le marché intérieur dont l'Union a fait la proposition. C'est à la façon de penser cette question que le présent papier est consacré.

I- UNE REFERENCE THEORIQUE MAL APPROPRIEE : L'ECONOMIE INTEGREE

Il n'y a pas de travaux sur le marché intérieur de l'Union, maintenant sur la politique de voisinage, qui ne retienne comme référence pour aller plus loin « l'intégration profonde ». La question que l'on se posera au préalable est de savoir qu'elle est la portée exacte de ce concept et quel est son degré d'opérationnalité réel dans le contexte de la région euromed et de la politique de voisinage proposée aux PM.

1- Les deux modèles : le modèle mondial vs. le modèle régional

Il y a depuis l'origine deux façons de considérer la question de l'intégration des économies : de façon globale ou à partir d'unions régionales

L'intégration mondiale via la libre circulation des produits et des services

La première est celle de la théorie du commerce international qui vise un modèle intégré mondial par les échanges (cf. par ex Krugman, 1995.). En concurrence parfaite, cette théorie qui est toujours fortement actuelle stipule que l'économie mondiale s'intégrera par la liberté des échanges de produits et services et atteindra un point d'équilibre général où les prix relatifs des produits seront les mêmes, la technologie identique pour les mêmes biens, les spécialisations déterminées par les dotations en facteurs de production, la rémunération de ceux-ci tendant à converger naturellement. Il est important de noter que le succès non démenti de cette approche est lié au fait que la rationalité économique et la rationalité sociale ont, depuis l'origine, toujours été considérées simultanément. Le gain d'efficacité économique permis par la libre circulation des produits, s'accompagne d'une tendance à l'égalisation du prix des facteurs de production au niveau international (ce qui est effectivement le cas pour les pays qui réussissent leur ouverture) et d'effets de redistribution au profit des facteurs insérés dans le système mondial (et au détriment des autres, au moins pendant des phases transitoires qui peuvent être très longues, Stolper - Samuelson etc.)

Ce modèle a évolué dans les années 80 avec la prise en compte des situations de concurrence imparfaite (structures de marché monopolistiques, oligopolistiques ou de concurrence monopolistique) qui, au début, ont réhabilité les politiques volontaristes, pour conduire à la fin des années 90 à considérer (sauf quelques exceptions, notamment liées au jeu des économies externes et des économies d'agglomération,) à la confirmation de l'existence d'un équilibre général mondial de référence à condition d'accepter la hiérarchie des positions et certaines asymétries. Cependant, si cette référence théorique est toujours retenue, tous les auteurs s'accordent à dire aujourd'hui

¹ Ont contribué à ce rapport : Frédéric Blanc, Yasmine Fahim, Ahmed Ghoneim, Nathalie Grand, Maryse Louis, Nathalie Roux ; correspondants pays : Ahmed Ghoneim (Egypte), Ibrahim Saif (Jordanie), Mohsen Helal (Liban), Lahcen Achy (Maroc), Gazi Ben Ahmed (Tunisie).

que la réalité des échanges ne correspond pas à l'idéal de l'économie intégrée du fait, en particulier, de la segmentation des marchés, du rôle des firmes multinationales, des situations initiales relatives dans la maîtrise de la technologie, des sauts de grenouille (leapfrogging) technologiques etc. Le point important qui réhabilite un certain volontarisme politique est que des avantages comparatifs dynamiques se produisent liés aux progrès de l'environnement institutionnel et à la structure des marchés (Grossman, 1995). L'institution qui est de facto chargée de mettre en œuvre le modèle de l'économie intégrée dans le monde est l'OMC.

Pour des pays habitués à fonctionner dans un système relativement fermé ce qui était le cas des pays centralement planifiés et est encore le cas de la plupart des PM, l'effet de la mise en œuvre de ce type de politique est une lourde adaptation, liée à la substitution des prix relatifs mondiaux aux prix relatifs intérieurs, qui conduit à des réallocations de facteurs des secteurs non compétitifs vers les secteurs compétitifs, ce qui positionne la structure de production en fonction des avantages comparatifs réels. Doivent s'ajouter une modification sensible de la détermination du taux de change, de façon que les évolutions du taux de change réel ne freinent pas la compétitivité, un équilibre entre l'offre et de la demande globale pour contrôler l'inflation (par le maintien de l'équilibre budgétaire). L'effet positif attendu de cet effort d'adaptation est une baisse des prix pour le consommateur et, si l'adaptation est menée à son terme, un accès facilité au marché mondial. L'augmentation du surplus du consommateur peut alors permettre de dégager une épargne interne qui favorisera l'accumulation et la croissance de long terme. A cela s'ajoutent les progrès de productivité « endogènes » liés à l'apprentissage et au progrès dans la qualification du travail. Tous les pays suivent aujourd'hui ce schéma avec de sensibles différences dans le rythme et dans la méthode selon qu'elle fait plus ou moins confiance au secteur privé et selon les modifications apportées aux institutions. L'élément central qui explique ces différences est la nécessité, pendant la phase d'ouverture et d'adaptation, de contrôler une tendance naturelle et, si possible transitoire, à l'augmentation du chômage.

Le modèle régional

La seconde, vise un modèle intégré, localisé géographiquement, donc régional. La question des rapports entre la vision mondialiste et régionaliste a été au cœur des débats des économistes à propos de l'Union Européenne à la fin des années 50 et dans les années 60. Elle a été tranchée à propos de la construction européenne, qui a fait la preuve que sur un espace géographique donné une intégration plus forte passant par des phases successives (zone de libre-échange, union douanière, marché commun, union économique, intégration complète) produirait une dynamique qui, renforcerait la cohérence de cet espace, y développerait des spécialisations plus fines (développement des échanges intra-branches au détriment des échanges interbranches), tendrait plus vite vers un équilibre général localisé grâce à la liberté des mouvements de facteurs (liberté des mouvements de capitaux et des mouvements des hommes) et produirait des effets dynamiques de croissance et de convergence. On défendait, de surcroît, l'idée que la constitution de ces grandes régions aurait des effets positifs sur le reste du monde, d'une part, du fait de la dynamique de ces ensembles intégrés, chose qui a été longtemps débattue par les économistes (cf. le débat sur les « trade diverting customs unions » animé notamment par Viner, Meade, Bela Balassa, les structuralistes etc.) et, d'autre part, du fait de leur capacité à s'élargir en cercles concentriques. .

Le nouveau régionalisme

La dynamique des grandes régions a donné lieu désormais à une théorie localisée des échanges internationaux appelée « nouveau régionalisme » qui isole, dans le cas des régions qui réunissent des pays développés et des pays moins développés, les caractéristiques suivantes (cf. Burfisher, Mary E., Sherman Robinson, Karen Thierfelder (2004) , « Regionalism Old and New, Theory and Practice » MTID Discussion paper n° 65) :

- ✓ D'importants transferts de technologie et de connaissances du Nord vers le Sud qui augmentent la productivité,
- ✓ L'apparition d'avantages comparatifs dynamiques au Sud, liés à des processus d'apprentissage (learning by doing)
- ✓ L'élimination des rentes et des gaspillages grâce à la libéralisation du commerce,
- ✓ Des gains de compétitivité dans la production domestique du fait de la concurrence des importations dans des environnements de concurrence imparfaite qui poussent à faire des économies d'échelle de production,
- ✓ Une plus grande dispersion de la production qui permet des gains de spécialisation sur des

-
- segments de production et des spécialisations sur des variétés spécifiques de produits finis,
 - ✓ Une augmentation de l'investissement étranger avec des effets sur la productivité et le transfert de technologie,
 - ✓ Le développement d'innovations à la Schumpeter et des processus de « destruction créatrice » dus à la concurrence accrue,
 - ✓ Le développement d'externalités liées à des évolutions institutionnelles
-

Il est clair que c'est la deuxième option qui a triomphé (184 accords régionaux ont été installés) option qui a eu cependant à cœur de continuer de rester compatible avec la première, c'est-à-dire la libéralisation des échanges au niveau mondial (avec des difficultés récurrentes mais avec une clause à l'OMC qui a permis la conciliation entre les deux options, la clause NPF). C'est pourquoi, la constitution des entités régionales s'est développée, en même temps que le commerce se libérait au niveau mondial dans le cadre de l'OMC. Par ailleurs, pour les opérations de libéralisation des échanges sur des espaces géographiques plus restreints, l'adhésion à l'OMC est restée un préalable. La recherche scientifique sur ces questions a montré que cette deuxième option était pertinente dans la mesure où un potentiel important de développement des échanges existait dans des zones géographiques localisées (cf. la vogue actuelle de l'économie géographique et les résultats des modèles gravitaires), qui n'était pas contradictoire avec un mouvement général de libéralisation des échanges.

Dans la conception qui présidait à la mise en œuvre de ces zones demeuraient cependant, encore, d'importantes différences. L'Union Européenne a toujours eu un rôle précurseur en la matière et a retenu une conception du marché intérieur sensiblement différente du modèle d'autres zones. Il s'agissait en Europe, non seulement de libérer les échanges de biens, de services et de capitaux, mais également la libre circulation des hommes et de mettre en place des politiques cadres (comme par exemple la politique de concurrence) ce qui posait, et pose encore des questions qui heurtent le volontarisme industriel national, touchent à l'identité sociétale au travers de la place et la reconnaissance des qualifications et du fonctionnement des institutions. Dans cette perspective, aurait pu se poser également la question fondamentale de la constitution d'un espace social européen et celle de l'harmonisation fiscale, deux piliers que la littérature a toujours mis en avant comme des fondements incontournables de la construction européenne et qui, pourtant, ont été fort peu consolidés.

Cette mise en ordre rationnelle n'ayant pu être effectuée, l'Europe a suivi un chemin relativement empirique dans le cadre d'une vision générale d'intégration solidement ancrée, fondée sur des principes permettant d'avancer (la subsidiarité dans les domaines trop sensibles), l'installation du marché et la mise en œuvre de politiques structurelles de convergence permettant d'éviter les ajustements trop brutaux et favorisant le rattrapage des régions en retard, (fonds régionaux et fonds social) ou de conservation d'identité (Pac, exception culturelle). Le domaine sur lequel l'Europe a le mieux avancé est la monnaie unique qui est un élément décisif dans la ligne de l'intégration, encore qu'il ne se soit pas accompagné d'une harmonisation véritable des politiques économiques et qu'il ait introduit des statuts différents entre les pays de l'espace économique européen et les autres.

En résumé à ce petit rappel, on peut donc souligner que le caractère spécifique du processus d'intégration européen est, d'une part, qu'il va bien au-delà de ce qui est fait dans d'autres régions en ce qu'il contient d'importants éléments sociétaux qui sont explicitement invoqués (contrairement aux autres zones où le sociétal est implicite), et, d'autre part, qu'il constitue un processus continue, où, à chaque étape, on peut identifier un « acquis ».

Les résultats dans l'UE

Tout ceci s'est traduit concrètement par plus de 2000 directives touchant plus de 20 domaines différents allant de domaines techniques, à des domaines impliquant davantage l'évolution des institutions. Ces deux mille directives constituent le dispositif réglementaire européen et, donc, de facto, l'acquis européen. Elles ont constitué un cadre pour un développement économique qui a conduit :

- ✓ à une croissance relativement plus faible qu'ailleurs (ce qui est probablement du, en partie, à l'énergie et aux moyens déployés pour limiter la brutalité de certains ajustements indispensables pour s'insérer à un niveau de compétitivité suffisant dans l'économie mondiale et aux ressources mobilisées pour le rattrapage des pays européens les moins développés),

- ✓ à une importante convergence des pays ayant adhéré entièrement au processus,
- ✓ à une faible dilatation de l'espace social alors que les expériences plus exclusivement orientées vers la libre circulation des biens, des services et des capitaux semblent montrer que plus de croissance ouverte s'accompagne de plus d'inégalités infra-nationales (cf. le rapport 2006 de la Banque Mondiale sur les inégalités dans le monde)
- ✓ à une forte attractivité pour les capitaux due à la taille du marché, à la crédibilité de la démarche et à ce qu'elle a produit sur les anticipations des investisseurs,
- ✓ à une importance croissante des investissements croisés en Europe, notamment en matière de services, investissements qui deviennent désormais le facteur d'intégration le plus visible,
- ✓ à un important appel d'air pour l'immigration du, pour une part, au différentiel de richesse entre l'UE et ses voisins et, pour une autre part, à l'évolution défavorable des taux de dépendance en Europe (ratio inactifs /actifs) liée, pour l'essentiel, au vieillissement démographique,
- ✓ à un impératif irréversible de réformes institutionnelles étroitement calé sur un cadre commun.

Le point important à souligner est qu'il ne s'agissait pas uniquement d'un contrat économique, mais également d'un contrat social où jouait explicitement une conception de la démocratie, et des droits humains, mais aussi une vision stratégique qui peut se résumer de la façon suivante « peser suffisamment dans la structuration de l'économie mondiale ». Cela a conduit à un ensemble de normes et de règlements qui doivent être lus à la fois comme des avancées techniques peu contestables et comme des éléments constitutifs d'une nouvelle société européenne qui a à cœur de protéger ses consommateurs, de développer sa ressource humaine, de préserver son environnement, de renforcer ses institutions et d'assurer son pouvoir et sa sécurité.

Le fait marquant de cette évolution ces dix dernières années, en effet, est que des conditions ont été mises sur la qualité des biens et des services pour protéger les consommateurs (sécurité alimentaire et sanitaire notamment), sur la manière de produire (pour préserver l'environnement) qui ont en partie compensé les effets de la libéralisation tarifaire et rendu plus incertaine l'ouverture du marché européen et même la réalisation du marché intérieur. On citera à l'appui de cette remarque le rapport fait par la Commission sur la réalisation du marché intérieur «deuxième rapport de mise en œuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006 ») qui relevait notamment: (i) une diminution sensible de la croissance des échanges intra-communautaires (diminution probablement due également à l'écrasement des différentiels de coûts et tarifaires), (ii) une grande difficulté à faire converger les prix, (iii) les retards pris dans l'harmonisation fiscale et le développement des échanges de services, (iv) le développement d'obstacles nouveaux à la circulation des produits.

On retiendra de ces remarques pour le présent propos, que le marché intérieur n'est pas une réalité accomplie entre pays européens, et qu'il y aurait une certaine dose d'humour à en faire une référence réglementaire conditionnelle lourde pour d'autres, alors que les pays membres eux-mêmes exhibent de sensibles retards et difficultés à se conformer à ses règles.

Les résultats dans les pays placés dans le processus d'adhésion depuis le début des années 90

Les pays qui ont demandé leur adhésion, et qui ont été acceptés, ont eu un objectif clair et partagé par les membres fondateurs : « se conformer à l'acquis européen, et participer à un processus de renforcement de l'intégration dans lequel ils ont un pouvoir de décision ». Ils y sont encouragés par différents facteurs qui sont :(i) la perspective d'une convergence appuyée par d'importants fonds structurels, (ii) la participation à un ensemble puissant, (iii) la qualité objective de fonctionnement de la société européenne dans des domaines aussi différents que la démocratie et les droits humains, la qualité technique des produits et des services, la protection des consommateurs, la sécurité, une monnaie stable etc... Le résultat aujourd'hui est le suivant (cf. notamment, European Commission « Enlargement, two years after : an economic evaluation » DG Economic and Financial Affairs,. Occasional papers. Mai 2006) :

- ✓ la transition dans les pays concernée s'est produite de façon relativement rapide compte tenu des conditions initiales,
- ✓ les conditions d'une croissance équilibrée plus importante semblent désormais acquises pour les pays les plus avancés,
- ✓ une convergence incontestable s'opère avec les 15,
- ✓ la transition a été extrêmement coûteuse en chômage et en ressources financières d'origine externe mobilisées (en particulier publiques),

✓ La perspective d'ancrage à l'Union procurée par l'adhésion a été un facteur déterminant, à la fois pour la poursuite des réformes institutionnelles et l'attractivité des investissements étrangers.

La situation des PM

Comme l'a souligné le Femise (Femise 2005), les pays méditerranéens partenaires (PM) qui étaient depuis le milieu des années 70 liés à l'UE par la politique méditerranéenne de l'Union, puis par la politique méditerranéenne rénovée (début des années 90), puis par l'installation du partenariat euro-méditerranéen, déclaration de Barcelone (1995) ne sont pas, sauf exceptions, (Tunisie), dans une dynamique de convergence réelle avec l'UE. On ne reviendra pas ici sur les raisons qui tiennent à des conditions initiales sensiblement différentes : revenu par tête plus bas, démographie en transition mais croissance encore très importante de la population active, plus fortes rigidités dans l'adaptation du marché du travail, perspective d'adhésion absente d'où ancrage faible à l'UE, peu d'avancées de l'intégration Sud-Sud, retards dans les réformes institutionnelles, fortes réticences à accepter des ajustements lourds ayant des effets sur la pauvreté compte tenu de l'absence de fonds de convergence suffisants etc.... Le bilan qui a été fait montre, cependant, que d'importants progrès ont été réalisés dans la stabilisation macroéconomique et la résistance aux chocs d'origine interne et externe, que la réalisation de la zone de libre-échange avec l'UE est en cours. Mais, au total, il est clair que le trend actuel ne permet pas d'envisager une convergence avec l'UE et les taux de croissance indispensables pour offrir des emplois aux nouveaux arrivants sur le marché du travail (le Femise a pu montrer que 35 millions d'emplois nouveaux devaient être créés dans les 15 prochaines années dans les PM pour maintenir les taux de chômage à leur niveau actuel).

La contribution proposée à cette situation par l'UE est une politique de voisinage qui met sur le même plan des pays qui ont très peu de points communs entre eux (notamment en matière démographique, de revenu par tête, de développement industriel, de qualification des hommes), si ce n'est d'être des voisins de l'UE, et qui offre un jalon dans le marché intérieur, libre à chaque pays d'en déterminer les contours.

2- Le voisinage et l'économie intégrée

Si l'on ne veut pas avoir de déconvenues ex-post sur les résultats de la politique de voisinage, il convient de bien saisir la portée exacte des concepts de référence utilisés.

La question que l'on se posera ici est la suivante : le concept d'intégration profonde est-il opérationnel pour permettre à la région euro-méditerranéenne de faire un pas supplémentaire grâce à la politique de voisinage ?

Les différents concepts d'intégration douce

La zone de libre-échange est le premier pas : ses membres libéralisent les échanges entre eux, mais conservent leur propre tarif extérieur. Il faut citer ici NAFTA, et la plupart des accords conclus par les Etats-Unis avec les voisins. Plus des deux tiers des accords commerciaux régionaux (RTA regional trade agreements) qui ont été notifiés à l'OMC sont des accords de libre-échange. Le volet économique du processus de Barcelone repose lui aussi sur la réalisation d'une zone de libre-échange.

La zone de libre-échange s'apparente nettement à la première option théorique présentée ci-dessus, dans la mesure où elle contribue sans ambiguïté à la libéralisation du commerce international. Elle constitue, par contre, un pas d'intégration extrêmement faible sur un espace géographique donné parce qu'elle ne produit d'effets sur le développement des échanges internes à la zone que par la proximité géographique (la règle NPF- implique que les avantages octroyés à un pays de la zone le soient à tous les autres membres de l'OMC). Par ailleurs, ses effets peuvent être contrariés par des règles d'origine interdisant le cumul diagonal et par la substitution régulière de barrières non tarifaires à la diminution des tarifs douaniers.

L'Union Douanière est le deuxième stade d'intégration. L'Union Douanière produit plus de développement des échanges intra-zone du fait de son tarif extérieur commun. Dans ce cas, la question des règles d'origine ne se pose pas. Se pose, par contre, la question des détournements de trafic dont peuvent souffrir les pays tiers (on qualifie depuis Viner un détournement de trafic, comme le fait de substituer une production à coût plus élevé d'un pays de la zone, à la production d'un pays tiers à coût plus bas, ce que la mise en place du tarif extérieur commun peut produire).

Mais l'expérience européenne a montré : (i) que l'expansion du commerce liée aux effets dynamiques du développement du marché interne compensait ces risques, si, initialement, les échanges avec le reste du monde n'étaient pas dominants, (ii) que le développement des échanges internes créait des économies d'échelle dans la zone, faisant baisser les coûts. C'est par une union douanière que la construction européenne a commencé, sautant l'étape de la zone de libre-échange.

Mais à elles seules, ces deux étapes sont loin de correspondre à une intégration importante puisque la mobilité des facteurs de production n'est pas introduite, ni aucune forme de politique commune. En rester à ce stade revient à supposer que la convergence ne se produira que par les échanges de produits et services.

L'intégration profonde

L'intégration profonde va beaucoup plus loin dans la mesure où, comme en Europe : (i) elle repose en général sur un projet politique, qui conduit à passer de l'union douanière au marché commun, puis à l'union économique et monétaire, pour finir par l'intégration complète (ii) elle implique à chaque étape des évolutions institutionnelles lourdes, (iii) elle impose de mener des actions de convergence significatives au niveau de l'ensemble de la région. D'un point de vue plus directement économique, la check list habituellement retenue pour caractériser ses formes est la suivante (cf.DFID ; Emerson et al., 2006) :

- ✓ Des règles communes de traitement de l'investissement (si possible cadre légal harmonisé),
- ✓ Une harmonisation réglementaire la plus poussée possible (standards sur les produits et sur les processus) avec le choix d'une approche pour l'harmonisation (traitement national ou reconnaissance mutuelle),
- ✓ Un suivi anti-dumping qui ne doit pas constituer de nouvelles barrières industrielles,
- ✓ Une discipline sur les subventions ou un modèle asymétrique (au bénéfice du Sud) les intégrant transitoirement avec un agenda d'élimination progressive (concerne essentiellement l'agriculture),
- ✓ Un alignement des politiques de concurrence,
- ✓ Une libéralisation des services qui correspond d'abord à l'adoption des règles du Gats, mais pose d'importantes questions supplémentaires d'accès mutuel au marché des services (droit d'établissement/libre prestation de services, accès aux marchés publics, circulation des personnes, législation du travail du pays d'accueil ou du pays de départ)
- ✓ Des harmonisations institutionnelles qui doivent aller au-delà des frontières et concerner les normes légales autres que les barrières aux échanges,
- ✓ Les migrations,
- ✓ Le cadre institutionnel de la zone (secrétariat, système plus ou moins supranational) et les mécanismes juridiques de règlement des conflits,
- ✓ Les conditionnalités politiques non liées aux échanges (démocratie, droits de l'homme, genre, etc.)
- ✓ Des transferts budgétaires.

L'exposé de ces points montre à l'évidence qu'il s'agit d'un processus long et difficile qui implique : (i) une vision sur un point d'arrivée qui ne peut être conçu uniquement en termes économiques (ii) une volonté décidée des partenaires concernés de mettre en place les réformes nécessaires. Ce sont ces raisons qui expliquent que partout dans le monde il y ait de grandes difficultés à passer de l'intégration douce à l'intégration profonde.

Politique de voisinage et intégration profonde

La méthode retenue par le voisinage selon la Commission est : « de définir avec les partenaires un ensemble de priorités dont la réalisation devrait leur permettre de se rapprocher de l'UE. Ces priorités seront incluses sur la base d'un accord commun dans des Plans d'Action couvrant un nombre de domaines clés pour une action spécifique : le dialogue politique et les réformes ; le commerce et les mesures destinées à préparer les partenaires à obtenir progressivement un jalon dans le marché intérieur de l'UE ; les affaires intérieures et de justice ; l'énergie, les transports, la société de l'information , l'environnement, la recherche et l'innovation ; la politique sociale et les contacts *people to people* » Il est affirmé également « qu'il s'agit de faire profiter les voisins des bénéfices de l'élargissement qui s'est produit en 2004 en renforçant la stabilité, la sécurité et le bien être pour tous ceux qui seront concernés »

« Cette relation privilégiée avec les voisins sera bâtie sur un engagement mutuel sur des valeurs communes principalement dans le champ du respect des règles de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, en incluant les droits des minorités, la promotion de bonnes relations de voisinage et les principes de l'économie de marché et du développement soutenable » (Commission Européenne 2004).

Cette orientation montre que, dans le voisinage, on a eu à cœur d'intégrer, comme dans le partenariat euromed, des éléments sociétaux et politiques, éléments qui ont peu de contenu spécifiquement régional (à l'exception de la politique de sécurité) et auxquels les PM ont déjà, pour la plupart, souscrit officiellement dans le cadre d'accords internationaux plus larges (Nations Unies notamment). Cette ambition, et c'est un point important à noter, repose sur un engagement financier de l'UE par habitant, sensiblement moins important que celui mobilisé dans le cadre de l'adhésion.

Pour les PM, en dehors des actions déjà engagées dans le partenariat qui concernent le dialogue politique et de sécurité, la ZLE et les actions sociales et culturelles, l'innovation majeure de la politique de voisinage est une offre unilatérale de l'UE visant à proposer aux pays partenaires la possibilité d'avoir un jalon dans le marché intérieur ("a stake in the internal market"), c'est-à-dire des éléments spécifiques et négociés au cas par cas des cadres réglementaires et législatifs en vigueur dans l'UE.

Sur le plan général considéré ici, plusieurs questions se posent qui montrent que la politique de voisinage dans son contenu actuel est une notion difficile à associer à l'intégration profonde, au moins telle que les européens et les nouveaux membres l'ont interprétée.

La première concerne le statut de cette offre bilatérale partagée par tous les voisins de l'UE par rapport à l'ambition régionale euro-méditerranéenne affichée par le partenariat². Bien que celui-ci soit largement inaccompli (puisqu'il repose principalement sur une zone de libre-échange, qu'il est dépourvu d'un secrétariat politique et n'a pas (encore ?) d'institution spécifique, ni de banque dédiée), il reposait sur la vision d'un « espace euro-méditerranéen » de paix et de prospérité partagée où les questions culturelles et sociales étaient affirmées au niveau régional au même titre que les ambitions économiques. Initialement le lien entre partenariat et PEV était affirmé (bien que faiblement clarifié) puisque la politique européenne de voisinage ainsi ouverte aux PM (cf. COM (2004), 373, Final) devait « *contribuer à réaliser les 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 conclus avec chaque partenaire* »

Cette pétition de principe laissait supposer que l'on admettait que la nature des questions ainsi posées en Méditerranée était sensiblement différente de celles qui se posent chez les autres voisins (Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie). Chose évidente si l'on considère la différence des situations démographiques entre les voisins du Sud et ceux de l'Ouest, la nature des tensions culturelles et sociales qui font de plus en plus intervenir le sentiment religieux, le fait que la plupart des PM sont d'anciennes colonies de pays européens avec des proximités bilatérales très anciennes avec certains (cf. l'orientation des flux migratoires Femise 2005), la position d'espace intermédiaire des pays d'Afrique du Nord vis-à-vis de l'Afrique Sub Saharienne qui est la région la plus pauvre du monde, l'écart de revenu par tête etc.

Cette remarque a conduit plusieurs membres du Femise à souligner qu'il y avait un risque de passer implicitement d'une logique d'intégration régionale fondée sur le co-développement (ce que certains qualifient de modèle de « socialisation » dans la mesure où il repose sur le développement d'interactions et la construction de sentiments de confiance réciproques, Jones et Emerson, 2005) à une logique de négociation bilatérale qui se pose davantage en termes de rapports de force, de conditionnalités et/ou d'incitations (dite atlantique et concurrente avec la première, Amoroso, 2006). Cette démarche pouvant aller, pour certains pays, à des rapprochements profonds, pour

² Tel que conçu initialement le partenariat pouvait laisser à penser que l'UE envisageait de faire profiter les pays méditerranéens de sa propre démarche. C'est d'ailleurs ce qui avait valu au processus de Barcelone, les critiques appuyées de certains grands opérateurs sur la zone. Il s'agissait, en effet, d'affirmer une ambition régionale et surtout de faciliter l'ouverture et la mise en œuvre du marché avec une mobilisation de fonds gratuits de convergence et d'ajustement (le programme Meda) à l'instar de ce qui est réalisé dans l'UE avec les fonds structurels. C'est ce couplage, marché-convergence, et cet accompagnement de l'ajustement (qui ne se réduit pas à une assistance technique) qui font l'originalité de la démarche européenne qui a toujours été une démarche de co-développement.

d'autres à une simple assistance technique visant des améliorations ponctuelles des pratiques techniques et administratives et, pour d'autres, enfin, à un refus des plans d'action et à une sortie de l'environnement institutionnel euro-méditerranéen.

Ce qui est clair, c'est qu'un important travail est à réaliser pour bien articuler le voisinage, au concept euro-méditerranéen bien que celui-ci dans sa forme actuelle soit sensiblement éloigné de la vision d'une intégration profonde régionale. Au mieux on pourrait évoquer une "deep free trade area" (Emerson et alii, 2006) encadrée par une affirmation générale de défense des droits de l'homme, de bonne gouvernance, de respect du droit etc. ...ce qui n'a pas grand-chose à voir avec la logique de l'intégration telle que l'Europe l'a vécue, telle que les nouveaux membres l'ont acceptée, telle que la déclaration de Barcelone pouvait le laisser entendre et telle que la société civile méditerranéenne des deux rives l'avait comprise.

En tout cas, aujourd'hui, avec la PEV, nous ne sommes pas encore dans le cadre d'une vision d'intégration profonde de la région euro-med qui pourrait servir de référence normative claire à atteindre. Une tendance qui semble se développer revient même à considérer que l'adoption de la PEV implique de supprimer la distinction entre les différentes approches régionales matérialisées via Meda d'un côté pour les PM et Tacis de l'autre pour les pays d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale au profit d'un parapluie commun, la PEV (Hoeckman, 2006). Cela n'a pas d'importance majeure si l'on évite le risque d'abandon de la reconnaissance des spécificités euro-méditerranéennes. De ce point de vue, renvoyer cette question aux négociations bilatérales, risque d'ajouter aux différenciations existantes au Sud et, en tout cas, ne contribuera pas au développement d'une intégration Sud-Sud. Le Femise considère, que la solution, pour que la PEV prenne sa pleine mesure, est donc de renforcer simultanément le poids du niveau de coordination qui est le partenariat.

La seconde est plus théorique, l'euromed dans son état actuel, pas plus que le voisinage ne peuvent avoir la prétention de se substituer aux arrangements institutionnels qui permettront aux pauvres, aux jeunes en recherche d'emplois, de bénéficier des opérations d'ouverture en cours. La question centrale n'est pas de savoir si une orientation institutionnelle nouvelle (le voisinage et/ou l'euromed) est un plus pour tous par rapport à une situation sans arrangement. La véritable question est de trouver parmi tous les arrangements possibles dans le contexte actuel (euromed + voisinage) ceux qui sont appropriés du point de vue des objectifs de développement en Méditerranée (c'est-à-dire justes au sens de A. Sen). Cette position que les économistes reconnaîtront comme plus proche des travaux de Nash que de ceux de Pareto, nécessite : (i) de bien garder en tête l'objectif initial, « construire une zone de paix et de prospérité partagée », (ii) de mener le bargain régional et bilatéral sur la base de cet objectif, (iii) de comparer des arrangements alternatifs possibles et de choisir les meilleurs en fonction des nécessités de justice qui sont clairement dans les PM, une convergence progressive des revenus moyens avec l'UE, l'emploi de la jeunesse, le contrôle de la pauvreté et une meilleure distribution sociale des gains.

La troisième est plus politique. Comme le Femise a déjà eu l'occasion de le souligner, la perspective d'adhésion paraît la seule fondamentalement cohérente avec l'idée d'intégration profonde dans l'environnement européen. C'est ce point d'arrivée qui a permis d'engager avec les moyens nécessaires la totalité des réformes dans les pays qui ont adhéré au projet. C'est également lui qui a fourni l'ancrage réducteur de risques de retour en arrière pour les investisseurs étrangers. Sans même considérer les différences de moyens mobilisés, les pays voisins qui conservent l'UE comme référence principale sont donc clairement dans une position où ils risquent de souffrir de distorsions d'anticipations par rapport aux pays dans le processus d'adhésion. Ce qui apparaît déjà nettement dans l'orientation des flux d'investissements directs étrangers. En effet, le Femise a pu montrer qu'à conditions équivalentes (voire supérieures) des positions objectives des PM sur les critères habituellement utilisés pour caractériser le climat des affaires, les investissements directs étrangers se dirigeaient prioritairement vers les pays placés dans le processus d'adhésion.

Par ailleurs, plusieurs caractères de la politique actuelle risquent de poser des difficultés dans l'optique de l'intégration régionale. Notons parmi les principaux :

- ✓ des plans d'action bilatéraux, difficiles à associer à une vision régionale,
- ✓ un risque de shopping des directives,
- ✓ pas d'institutions dédiées à la réalisation d'une feuille de route et d'un agenda proprement euro-méditerranéen,
- ✓ la première phase la plus modeste (ZLE) pas accomplie,
- ✓ un manque de clarté sur les engagements sociétaux alors qu'ils sont décisifs.

La conclusion à ce point sera double, d'une part, il est clair que la référence à une intégration profonde dans le cas qui nous occupe ne peut, en l'état, que conduire à des déconvenues car elle ne peut se fonder sur une démarche normative partant d'un concept bien défini, partagé et expérimenté ailleurs, d'autre part, il est décisif de trouver une méthode et un processus permettant de répondre aux questions suivantes :

- ✓ Quelle place à l'approche multilatérale de l'Euromed par rapport à l'approche bilatérale du voisinage ? Comment développer un jeu coopératif sans projet commun ?
- ✓ Quelle identité sociétale dans une démarche de rapprochement avec l'UE qui, pour être efficace, nécessite l'adoption intégrale d'un nombre significatif de directives ?
- ✓ Les temps nécessaires et le coût économique et social d'adoption des directives est-il compatible avec l'urgence de la situation maintes fois rappelée par le Femise ? (de nombreux pays européens ont encore des déficits importants dans la transposition des directives dus à des délais ou à des différences d'appréciation avec la Commission (Mastenbroek, 2003))
- ✓ Quel dispositif d'arbitrage des conflits et de suivi des évolutions dans un dispositif sans institutions ?
- ✓ Quels liens entre le voisinage et l'insertion à long terme des PM dans l'économie mondiale ? (spécialisations, accords internationaux, WTO)
- ✓ Comment imaginer une intégration au marché intérieur largement fondée sur les services avec un blocage sur une des quatre libertés (la circulation des personnes), des limitations sur une autre (la libre circulation des produits agricoles) et un risque important sur la libre circulation des capitaux (pre-conditions macroéconomiques et bancaires pas réunies). En particulier, dans les relations euromed on est loin des discussions en Europe sur le statut du travailleur, (pays d'origine ou pays d'accueil art. 16) et l'on en est encore à savoir si les gens pourront circuler.
- ✓ Comment faire en sorte que cette démarche extrêmement lourde ait la crédibilité suffisante pour constituer un ancrage capable de séduire l'épargne mondiale ?

II- LE NECESSAIRE RENVERSEMENT DE PERSPECTIVE, PARTIR DES CONDITIONS CONCRETES D'UNE PLUS GRANDE INSERTION DES PM DANS LE MARCHÉ INTERIEUR DE L'UNION

Puisque la référence à l'intégration profonde (au sens où nous l'avons entendue ci-dessus) n'est pas pertinente, il faut définir une méthode partant d'une référence plus éclatée et plus précise. C'est l'avantage de la proposition européenne de la concession d'un jalon dans le marché intérieur de fournir cette référence, avantage qui compense en partie l'absence de vision.

Le mérite de l'offre européenne est, en effet, de s'appuyer sur un ensemble précis de quelques 2000 directives qui constituent un dispositif normatif explicite qui a le double avantage de permettre un accès accru au principal marché des PM et une montée en gamme incontestable des techniques de production mises en œuvre et des institutions. Pour le présent propos, cette offre a l'avantage supplémentaire de donner une référence détaillée, ce qui facilite la transparence à condition d'en bien interpréter le contenu et les enjeux. Et l'enjeu principal est de bien saisir ce que différents niveaux de réalisation du "stake in the internal market" induisent comme effets économiques de long terme et comme rapprochement des sociétés. Ce dernier point est crucial dans la mesure où, comme on le verra ci-dessous, la réalisation effective des évolutions institutionnelles permettant de mettre en place un jalon dans le marché intérieur de l'Union oblige à se poser une question à laquelle tout le monde pense, mais que personne ne traite, qui est la suivante : « jusqu'à quel point les sociétés européennes et méditerranéennes du Sud sont elles prêtes à converger ? ».

La méthode retenue ici sera de partir de la problématique de la transposition des directives qui font l'UE. Pour cela on s'appuiera sur les travaux réalisés sur la faisabilité de la transposition des normes et directives dans un environnement sociétal donné. Ces travaux, en général menés sur la transposition des directives dans l'UE, se partagent en trois approches ; (i) une approche qui repose sur le meilleur choix rationnel possible pour des institutions (dite approche rationaliste, Thomson et al., 2005, Steunenberg et Selck, 2005, Steunenberg, 2005, (ii) une approche plus sociologique qui fait davantage appel aux conditions contextuelles locales permettant de favoriser le changement (cf. par ex. Trondal 2004), (iii) une approche syncrétique qui cherche à donner une explication sociologique à la transposition des normes dans le cadre du fonctionnement rationnel optimum des institutions (Dimitrova et Rhinard, 2005).

Dans le cas méditerranéen c'est clairement la troisième approche qui doit être retenue, car l'évolution institutionnelle rationaliste universelle se heurte toujours aux conditions contextuelles locales. Et ces conditions seront ici plus importantes car la vision sur le projet régional unificateur est absente. Le postulat qui sera retenu ici est donc le suivant ; une directive ou une norme est à considérer si elle correspond à un progrès institutionnel qui soit applicable compte tenu d'un contexte économique et social particulier. On considérera donc, dans ce qui suit, qu'un certain nombre de directives européennes qui sont le fruit d'une négociation entre états membres n'ont que peu de raisons d'être a priori intrinsèquement bonnes pour des voisins qui ne feront jamais partie de la famille. Le corollaire est qu'il y aurait une difficulté évidente à vouloir faire de l'adoption de ces directives des conditionnalités lourdes (comme dans le cas des pays de l'Est) pour le développement du partenariat. Nous sommes plutôt dans le cadre d'une négociation où doivent interférer les intérêts des parties et une ambition régionale partagée qui émergera d'un paquet largement accepté de directives, sorte de second best de deep integration qui se construira de façon empirique. Dans cette perspective, trois étapes sont indispensables (on donnera ici une première illustration d'une démarche qui devrait être approfondie par des travaux de plus grande ampleur) :

La première étape consiste à faire une typologie des directives européennes susceptibles d'être transférées (celles jugées les plus importantes pour le développement économique) selon le degré d'implication du sociétal national. Il est clair, en effet, que développer des normes techniques ou sanitaires sur des produits n'a pas la même implication du point de vue de la convergence des institutions des sociétés européennes et méditerranéennes que de libéraliser les services, d'ouvrir les marchés publics ou ceux des biens culturels.

La seconde étape est d'examiner le degré de compatibilité entre les directives européennes et les institutions et pratiques locales. Il s'agit ici de mesurer la distance qui sépare la situation de départ dans les PM, de la situation dans l'UE pour les directives considérées.

La troisième étape traitera la question du contenu du jalon, dans diverses hypothèses de rapprochement avec l'UE, tentera de hiérarchiser les priorités et de donner une idée des niveaux principaux de responsabilité.

1- Première étape : une typologie des directives transférables sur la base de l'implication du sociétal national

Dans cet esprit, on considérera quatre catégories de directives :

En premier lieu, les directives purement techniques qui concernent les produits. Ces directives posent des questions relatives à la compétence technique disponible, à l'évaluation du bénéfice économique net à court et plus long terme, mais elles n'impliquent en rien la souveraineté et encore moins l'identité nationale. Celles-ci se décomposent en deux catégories : (i) les directives qui s'appliquent à des normes techniques et qui peuvent ou non être retenues par les entreprises de façon volontaire, (ii) les directives qui concernent des normes techniques et administratives qui deviendront nationales et pourraient aller jusqu'à une reconnaissance mutuelle entre l'UE et le partenaire méditerranéen concerné. Elles supposent d'importants efforts de normalisation, des évolutions techniques sensibles, des investissements nouveaux et un contrôle.

Comme il a été démontré (cf. rapport Femise 2005) la zone de libre-échange prévue dans les accords de Barcelone n'a pas été seulement limitée du fait de la relative lenteur des évolutions tarifaires dans les PM, elle a également été freinée par l'augmentation des obstacles non-tarifaires mis en place sur le marché intérieur européen et, plus généralement, de l'ensemble des pays développés. Ce mouvement est désormais un processus continu qui vise la protection du consommateur et la protection de l'environnement. On ne doit pas sous-estimer les difficultés à répondre à ce processus continu de normalisation nouvelle. A titre d'illustration, on indiquera ici, que même à l'intérieur de l'UE la situation est encore confuse. La Commission souligne, en effet, que plus de la moitié des entreprises européennes ne connaissent pas le principe de reconnaissance mutuelle (Commission 2005, « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Deuxième rapport de mise en œuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006 »). Par ailleurs, elle indique que « dans les secteurs où il n'existe aucune législation communautaire spécifique, ni les producteurs, ni les autorités de surveillance du marché, ne savent avec certitude dans quelle mesure des produits d'un État membre peuvent pénétrer sur le marché d'un autre État membre sans être modifiés », ce qui, a fortiori, s'applique aux exportations des PM.

Encadré 1 : La libre circulation des produits, première liberté du marché intérieur

La libre circulation des biens dans l'Union est la première liberté du marché intérieur. **L'Union a opté pour une approche en deux volets : (i) le principe de reconnaissance mutuelle et (ii) l'harmonisation.**

Le principe de reconnaissance mutuelle du cadre normatif technique et de sécurité nationale indique que tout bien produit en respectant la législation d'un membre peut entrer librement sur le marché de tout autre membre. Il doit permettre aux produits vendus légalement par un état membre d'être commercialisés dans tous les autres états membres sans devoir se conformer à des réglementations différentes dans chaque pays, de sorte que les entreprises ne soient pas soumises à des charges techniques et administratives coûteuses. Ce principe s'applique aux biens pour lesquels il n'y a pas de directive ou de règlement communautaire définissant un ensemble unique de dispositions européennes sur, par exemple, des normes comme les normes techniques et de conditionnement. Au niveau international, on distingue trois niveaux : (i) un niveau élevé de reconnaissance mutuelle (les réglementations nationales sont considérées comme équivalentes), (ii) un niveau moyen où les pays reconnaissent les institutions de certification du pays partenaires, (iii) un niveau faible (on ne reconnaît la certification du partenaire que pour certains produits). Cependant, à l'usage, ce principe s'est révélé insuffisant lorsque des questions spécifiques se présentent. Cela est dû, selon la Commission, au fait qu'il n'y a pas d'approche commune pour déterminer si les niveaux de protection sont équivalents et pas de procédure claire de recours contre une décision locale.

Le second volet, l'harmonisation, requiert une convergence réglementaire des législations et des standards, et s'effectue selon deux approches : (i) une approche dite « ancienne » qui consiste en l'adoption de dispositions techniques détaillées pour des produits spécifiques ou certaines caractéristiques (qui concernent essentiellement les produits alimentaires, les produits chimiques et pharmaceutiques, les véhicules à moteur), (ii) une approche dite « nouvelle » qui se centre sur des exigences de base concernant les caractéristiques des produits et permet aux producteurs de justifier plus facilement de la conformité de leurs produits aux exigences techniques de la réglementation européenne (notamment en matière de sécurité). Elle conduit également à mobiliser des entités de standardisation (du type iso) ce qui conduit à une plus grande coopération entre les entités de certification installées dans chaque pays.

Les données les plus récentes sur le commerce intra-européen (2003) montrent que plus de la moitié de ce commerce est désormais couvert par des réglementations d'harmonisation et 30% par diverses modalités de reconnaissance mutuelle. Seulement 13% des échanges intra-européens ne sont couverts par aucune forme de réglementation technique.

Il est intéressant de noter que la simulation d'une équipe Femise (Michalek, 2005) portant sur le commerce européen entre 1995 et 1999 indique un effet significatif et positif sur les flux concernés par l'harmonisation (ancienne et nouvelle approche), relativement aux importations extra-UE et qu'à l'inverse la « reconnaissance mutuelle a un effet négatif sur le commerce intra ». Ce qui implique, pour les pays tiers, que les approches en termes d'harmonisation ont un effet de restriction des échanges et concernent des secteurs où les barrières techniques étaient élevées. Si l'on examine maintenant la structure sectorielle des échanges des PM, hors Turquie et Israël qui sont des cas spécifiques, on observe qu'elle est assez éloignée de la forme des échanges intra-européens (dont à l'inverse se rapprochent les structures des nouveaux membres). La majorité des produits relève des volets « reconnaissance mutuelle » ou ne sont pas concernés par des réglementations particulières.

Selon le Femise, il s'agit manifestement du premier élément qui doit jalonner l'insertion dans le marché intérieur. Il s'agit moins ici de prendre un acquis communautaire que de consolider/achever la zone de libre-échange (l'effet d'une norme est plus fort que l'effet d'un tarif puisqu'il conduit à une décision binaire, accès/non accès du produit sur le marché) de se donner les moyens d'améliorer la qualité des produits et de répondre de façon efficace aux exigences croissantes des consommateurs.

Il ne faut pas sous-estimer la tâche à réaliser puisque l'on dénombre quelques 650.000 normes répertoriées par Perinorm (l'organisme qui regroupe les offices européens de normalisation). Ces normes, pour le plus grand nombre, proviennent du secteur privé (cf. OMC rapport sur le commerce mondial, 2005), et jouent un rôle manifeste dans l'efficacité économique en rendant les

marchés plus transparents, en protégeant le consommateur, en améliorant la qualité des produits et en protégeant l'environnement.

Compte tenu de l'importance du marché européen pour les exportations des PM (plus de 50% des exportations en moyenne), la question de la transposition des normes européennes dans les PM est donc un sujet prioritaire. La situation de départ (Michalek, 2005) se caractérise par le fait que la structure sectorielle des exportations des PM concerne des produits qui relèvent du volet reconnaissance mutuelle dans les échanges intra-européens ou qui ne sont pas concernés par des réglementations particulières. Cela tend à indiquer qu'en l'état actuel de la structure des échanges, la mise en place d'une logique d'harmonisation ne correspond pas aux échanges euro-méditerranéens. L'étude Femise montre ainsi que c'est par le principe de reconnaissance mutuelle que l'on pourrait gérer le problème de près de la moitié des barrières techniques (en termes de secteurs concernés). Ceci pourrait devenir la priorité de court terme de la PEV dans son objectif d'offrir "a stake in the internal market". En même temps, entre 1999 et 2003, on observe une progression des exportations dans les secteurs concernés par « l'ancienne approche », qui atteignent presque 20%. Or, il apparaît que la PEV ne semble pas offrir de cadre pour ce genre d'échange (encadré 1).

Le tableau ci-dessous révèle l'importance du chemin à parcourir, S'il est normal que l'effort de normalisation par rapport à celui qui est fait en Europe soit plus faible (compte tenu du décalage de développement industriel), on doit noter :

- ✓ une faible séparation entre les activités de normalisation et les activités réglementaires,
- ✓ une activité de normalisation subventionnée à 100% par les pouvoirs publics, ce qui signifie que l'acceptation volontaire des normes est peu développée,
- ✓ que la proportion des normes internationales adoptées dans les réglementations nationales est particulièrement faible, chose que l'adhésion aux normes européennes modifiera peu.

Tableau 1 Comités membre de l'ISO

	Algérie	Egypte	Maroc	Tunisie	Israël	Jordanie	Liban*	Syrie	Turquie	Allemagne	France	Royaume-Uni
Personnels employés directement par le membre ISO	75	825	25	104	730	165	6	110	1408	727	630	5175
Budget annuel 2002 (francs suisses)	602	7 269	600	2 154	59 700	6 502	1 000	300	76 252	140 000	119 500	500 626
Subventions du gouvernement (en%)	71%	100%	100%	-	3%	100%	100%	100%	11%	-	-	1%
Nbre normes publiées au 31/12/2002	6 177	4 183	3 707	5 401	2 475	1 607	655	2250	26 572	27 179	26 544	22 589
Nbre de normes internationales adoptées comme normes nationales au 31/12/ 02	5360	959	1221	4320	906	326	86	-	6550	8860	9911	10145
Normes internationales adoptées comme normes nationales au 31/12/ 02 (en% des normes pub)	87%	23%	33%	80%	37%	20%	13%		25%	33%	37%	45%

Source : OMC, 2005

On notera, pour notre propos, que la démarche de mise à niveau aux normes techniques et administratives pourrait avoir des effets sensibles sur les exportations vers l'UE et ne pose pas de questions majeures en termes de stratégie nationale et d'identité. Il s'agit plus simplement d'un élément central dans l'achèvement de la zone de libre-échange et l'augmentation générale de la qualité, ce qui est une nécessité en Méditerranée. On notera, par ailleurs que les producteurs peuvent très bien produire avec deux (ou plusieurs) systèmes de normes techniques à respecter. Dans cet esprit, Israël a déjà indiqué être intéressée à adopter les normes UE dans le cadre de la préparation d'un ACAA, alors même que les producteurs doivent également respecter des normes US. Néanmoins, l'opération de mise aux normes nécessite une appréciation fine des effets.

A la rubrique des avantages il faut citer :

- ✓ lorsqu'il y a reconnaissance mutuelle, la possibilité d'accéder à l'ensemble du marché européen dès lors que l'on a pu exporter dans un pays de l'Union,
- ✓ lorsqu'il y a harmonisation des normes, les différents produits concernés sont homogènes donc plus facilement interchangeables (information non-asymétrique),
- ✓ la nécessité d'entamer une montée en gamme dans la qualité des produits qui doit permettre de meilleurs termes de l'échange et de suivre un mouvement mondial,
- ✓ le développement d'une compétence nationale en normalisation et certification,
- ✓ un appel d'air pour une formation plus poussée en ingénieurs, techniciens, etc.

A la rubrique des risques on indiquera :

- ✓ le coût de l'effort de normalisation qui peut ne pas être compensé à court terme par les revenus liés au développement des exports et à l'augmentation de leur prix,
- ✓ le fait que la norme réduise la diversité des produits,
- ✓ que si le rapprochement avec le marché intérieur de l'UE se traduit par une transposition homothétique des conditions dans les marchés nationaux des PM (ce qui dépend du type d'harmonisation - avec la reconnaissance mutuelle, le marché intérieur du Maroc fonctionnera comme celui de l'UE - avec la norme iso sans doute pas car des produits pourront être vendus par la même firme sur le marché local avec des qualités différentes de l'export), il y aura une augmentation des prix, en même temps que de la qualité sur le marché national. Ceci pose clairement la question des couches sociales qui pourront les acheter et de ce que deviendra le pouvoir d'achat de ceux qui payaient moins cher des produits de moindre qualité. Il y a donc un équilibre à trouver entre le développement et l'enrichissement de la classe moyenne, et la spécialisation nouvelle. Il s'agit d'une question majeure fort peu étudiée par la littérature qui risque de contrebalancer fortement les avantages de la montée en gamme et de la diminution des coûts de transactions (sur le lien spécialisation nouvelle et distribution des revenus, Desdoigts A. et F. Jaramillo, 2006 ; Flam et Helpman, 1987). De ce point de vue, un processus de normalisation volontaire venant du secteur privé ou des accords de reconnaissance mutuelle progressivement étendus, semblent préférables à une démarche d'harmonisation généralisée imposant, pour les produits considérés, un fonctionnement identique du marché national et du marché européen.

Notons qu'à côté de ce processus de rapprochement avec les normes de l'UE, les partenaires méditerranéens auraient intérêt à développer des appellations spécifiques qui sont des indications géographiques ayant de fortes incidences sur l'exportation des produits. Celles-ci, en effet, impliquent peu de coûts supplémentaires (sinon de marketing) et participent d'une démarche volontaire qui pousse à l'identification de marques

En second lieu, des directives plus sensibles qui concernent les services. La plupart des économistes s'accordent sur le fait qu'améliorer les services dans les PM permettrait de diminuer sensiblement les coûts et aurait ainsi des effets sur la croissance du produit intérieur. Par ailleurs, des prix des services élevés engendrent des rentes et imposent des taxes sur les autres secteurs qui conduisent à des transferts de valeur au bénéfice du prestataire de service. Enfin, de nombreux services ne constituent pas des activités marchandes comme les autres et l'offre européenne, si elle est retenue, peut aller largement au-delà du cadre des négociations du Gats qui s'arrête à la frontière. Une clarification des questions relatives aux services s'impose donc au préalable.

La situation des PM en termes d'avantages comparatifs dans les services

Le processus de tertiarisation a concerné les pays riches comme les pays en développement et la corrélation entre le revenu par tête et le degré de tertiarisation est étroite. Mise à part la Turquie, les PM font exception à ces tendances structurelles lourdes puisque, d'une part, au niveau régional, il n'y pas de relation entre le PIB par tête et la contribution des services au PIB et que, d'autre part, au niveau des économies nationales, le poids des services stagne (Jordanie, Maroc, Tunisie) ou diminue (Algérie, Syrie) depuis les années 1970. Par contre, l'internationalisation en cours dans l'économie des services semble avoir été engagée assez tôt dans les PM. Le taux d'ouverture des services, au niveau agrégé, y est supérieur à la moyenne mondiale comme européenne ; et il augmente. Pour l'ensemble des PM, la contribution des exportations de services au revenu national s'est accrue de 50% au cours des deux dernières décennies et ce secteur compte pour une plus large part qu'ailleurs dans les exportations totales. Il assure plus de la moitié des recettes d'exportation dans deux pays (Egypte, Liban), et plus du quart dans cinq autres (Turquie, Israël, Maroc, Tunisie, Jordanie). Au niveau régional, les échanges de services dégagent un excédent commercial croissant et sont un facteur essentiel d'équilibrage des balances des paiements (Femise, 2005).

Il est désormais clair que l'amélioration des services, notamment ceux liés au commerce (transports, finance, réseaux et télécommunications, énergie) a conduit à une augmentation substantielle des entrées d'IDE et des investissements domestiques. Elle a également entraîné un développement des exportations en permettant aux producteurs locaux de mieux coordonner leurs activités avec les fournisseurs et les clients et de fonctionner selon le modèle "just in time". Plusieurs évaluations laissent à penser qu'un développement des activités de services par une ouverture plus grande des secteurs concernés permettrait des gains sensibles en PIB en même temps que de « revigorer le partenariat euroméditerranéen » (Muller Jentsch, 2005).

On observe dans le tableau ci-dessous que les PM ont des avantages comparatifs sensibles dans ces secteurs et qu'il existe des retards de croissance qui peuvent être des objectifs stratégiques.

Tableau 2 : Industries de services pour lesquelles existe un potentiel de croissance

Industrie	Turquie	Israël	Algérie	Maroc	Tunisie	Egypte	Jordanie	Liban	Syrie
Services									
Services Commerciaux			NI						
Services Transport	+		NI					NI	NI
Transport Maritime		+	NI					NI	NI
Transport Aérien			NI	+				NI	NI
Autres transports			NI		+			NI	NI
Voyages	+		NI	+			+	NI	+
Autres Services			NI						NI
Communications			NI	+			NI	NI	NI
Construction		+	NI		+	+		NI	NI
Assurance			NI				NI	NI	NI
Services Financiers		NI	NI	NI			NI	NI	NI
Services informatiques	NI	NI	NI	NI	+	+	NI	NI	NI
Royalties et revenus de licences	NI		NI				NI	NI	NI
Other Business services		+	NI					NI	
Serv. Pers. Cult & loisirs	+		NI	NI		+	NI	NI	NI
Serv.Gouvernementaux n.i.a									
<i>Légende</i>			Pas d'info dispo.						
			Retard de croiss.						
			Spécialisation						

Source : étude Femise 22-34 CEPII

Cependant, globalement, les PM sont peu avancés dans leur offre au GATS ce qui montre une grande réticence à cette ouverture (tableau 3). A l'exception du tourisme (voyages), les engagements sont faibles dans les autres secteurs.

En général les engagements au GATS concernent :

En premier lieu, les services de base transversaux (l'épine dorsale) c'est-à-dire les transports maritimes, ferroviaires et aériens, les banques et certains services financiers (partout où la convertibilité complète du compte de capital n'est pas acquise sont exclus des engagements du GATS les services financiers de marché), les télécommunications, les services de l'énergie.

Les limites à ces engagements sont dans les PM :

- ✓ la part du capital étranger (la propriété doit rester majoritairement à des ressortissants nationaux) et le traitement national n'est pas complet,
- ✓ le droit d'établissement est soumis à autorisation,
- ✓ les dirigeants doivent fréquemment être des nationaux,
- ✓ l'emploi de personnel étranger permanent est limité.

En second lieu, les activités liées au tourisme et aux voyages avec, là encore, des limitations mais inférieures à celles des autres secteurs

Sont généralement très limités ou exclus des engagements d'accès au marché et d'installation :

- ✓ la distribution, le petit commerce et l'ensemble des professions libérales et indépendantes,
- ✓ la construction,
- ✓ l'éducation, la formation, le conseil, la production de biens culturels.

Tableau 3 : Synthèse des engagements au Gats des PM pour les services

	Mode 1			Mode 2			Mode 3			Mode 4		
	Full commitment	partial	non-comit	f	p	n	f	p	n	f	p	n
Transport Maritime		X			X			X				X
Transport Aérien			X			X			X			X
Autres transports												X
Voyages	X				X			X				X
Autres Services		X			X			X				X
Communications		X		X			X				X	
Construction			X			X			X			X
Assurance		X			X		X					X
Services Financiers		X			X			X				X
Services informatiques		X			X			X				X
Royalties et revenus de licences	X											X
Other Business services		X						X				X
Serv. Pers. Cult & loisirs			X			X			X			X
Distribution		X			X				X			X
Serv.Gouvernementaux n.i.a			X			X			X			X
Mode 1 : Fournitures transfrontalières												
Mode 2: Consommation à l'étranger												
Mode 3: Présence commerciale												
Mode 4: Présence personnes physiques												

Source : les auteurs

Une sensibilité particulière à l'ouverture et à la libéralisation des services

Les remarques précédentes montrent la difficulté à aller plus loin dans l'internationalisation des services. Cette remarque ne fait qu'illustrer un débat récurrent parmi les économistes (et pas abouti à ce jour) sur le concept de service.

En effet, depuis toujours les économistes ont été confrontés à la difficulté de donner une définition correcte des activités de services. Cela tient à leur hétérogénéité fondamentale qui rend difficile l'adoption d'un cadre commun. On considère, en général, qu'un service ne peut être stocké comme un bien et qu'il disparaît lorsque qu'il est consommé. Il y a d'abord les services produits (le tourisme), la construction, les professions indépendantes, le petit commerce. Il y a aussi les services facteurs qui agissent sur le prix ou sur l'investissement (l'activité de transformation des banques par ex.). Il y a ensuite, les services réseaux à externalités fortes. On peut aussi distinguer entre les services à la personne (moins mobiles – le coiffeur, l'infirmière) et les services qui ne sont pas à la personne (et dont la mobilité s'est accrue spectaculairement – cf la délocalisation de la comptabilité, des centres d'appels, du back up informatique, du consulting,). Ces derniers constituent une source importante d'avantage comparatif pour les pays du Sud ayant une main d'œuvre éduquée et bon marché (cf le succès des centres d'appels en Tunisie et au Maroc).

La question de l'internationalisation des services est donc sensiblement plus complexe que celle de l'internationalisation des biens. Les différences les plus marquées avec l'internationalisation des biens évoquée dans la littérature récente sont les suivantes (cf. pour plus de détails le tableau ci-dessous) :

- ✓ Contrairement aux biens, l'activité de transformation est faible et la valeur ajoutée s'effectue à partir de la position sur le marché, de la qualification du travail et du contenu intangible et symbolique (image, recherche etc.),
- ✓ Les services peuvent être des biens finaux et ont donc de véritables caractères industriels (le tourisme), des inputs intermédiaires (services de l'énergie), des facteurs (les banques), des activités dites non productives au sens des pères fondateurs de l'économie, publiques ou privées (administrations, services aux personnes), un mix de ces caractères (services financiers, transports etc)
- ✓ Leur fourniture est généralement peu transfrontalière (situation que les systèmes de communication font sensiblement évoluer) ce qui implique une relative proximité du fournisseur au client,
- ✓ Contrairement aux produits, leur fourniture implique donc généralement le déplacement des hommes ce qui signifie qu'il serait assez illusoire de vouloir internationaliser les services si le mouvement des personnes physiques est bloqué (à la suite d'un long débat, la directive service dans l'UE va dans ce sens³. Elle permet le libre établissement sur un nombre significatif

³ La directive service couvre tous les services exceptés :

de secteurs mais avec l'obligation pour les travailleurs non résidents de se conformer à la législation du travail du pays d'accueil, ce qui est contraire à la proposition initiale de la Commission qui voulait que la législation du pays d'origine s'applique). On a là une justification importante au parti pris dans ce papier, selon lequel, on ne peut parler d'intégration économique dans le cadre d'une vision à minima qui ne prend pas en compte la convergence sociétale,

✓ Les réglementations ne portent pas uniquement sur le service, mais également sur le fournisseur,

✓ La suppression des barrières sur les services n'a pas de conséquences, contrairement aux produits, sur les recettes de l'Etat,

✓ Les coûts de transaction sont difficiles à évaluer par suite des asymétries d'information (est-ce qu'une commission d'intermédiation bancaire correspond au juste prix ?)

✓ Les imperfections de marché sont plus nombreuses et moins facilement identifiables que pour les biens car les services sont non rivaux et non exclusifs ; par ailleurs la tendance à la concentration dans les services se développe plus rapidement que pour les biens

✓ Il y a des difficultés importantes à mettre en place des réglementations concurrentielles

Tableau 4 : Différence entre le commerce des services et celui des biens

Biens	Services
<u>Tangibles</u>	<u>Intangibles (Hill 1999)</u>
La production de bien repose sur des objectifs commerciaux et le rapport offre/demande qui détermine un prix	La production de services est plus complexe et peut avoir plusieurs déterminants : ; Input à la production d'autres activités productives ; Réalisation d'objectifs sociaux non économiques (service d'intérêt public général)
Mode de fourniture : transferts transfrontaliers	Mode de fourniture Proximité producteur-client (Les innovations technologiques ont permis de faire reculer la limite des l'échangeabilité des services, WIR,2004)
<u>Immobilité des facteurs de production</u>	<u>Mobilité des facteurs de production (OCDE 2002)</u> Support : fourniture par l'intermédiaire de l'établissement des entreprises exportatrices ou par le déplacement des hommes
Les règles portent sur le produit (normes)	Les règles portent sur le produit (normes) et sur le fournisseur (honnêteté, qualifications techniques, capacités financières) Micossi 2006, Commission européenne, 2002
Barrières à l'échange : tarifs et BNT	<u>Obstacles à l'échange</u> : (Copeland, 2003) ; Différences de réglementations et des institutions domestiques <u>Barrières à l'échange</u> ; Restrictions discriminatoires sur les modes de fournitures qui reposent sur le mouvement transfrontière des fournisseurs (discrimination à l'établissement et traitement national) ; BNT et Normes
Coûts pour les exportateurs : droits de douanes et sunk costs	Coûts pour les exportateurs : coûts fixes d'installation (établissement), coûts variables pour l'exercice de l'activité dans le pays hôte (impôts, certifications, licences...) et coûts de fonctionnement (Sauvé et Matoo, 2004)
Effets recette fiscale de la suppression des barrières sur les biens (droits de douanes)	Pas d'effets recette fiscale de la suppression des barrières sur les services
Coûts de transaction balisés ; par le jeu du marché ; par les systèmes de normes	Coûts de transaction non balisés et incertitude ; asymétrie d'information (Copeland, 2003) ; non totalement régulé par le marché, absence de régulation pro-compétitive (Sauvé et ; systèmes de pilotages domestiques
Imperfection du marché. Fixation du prix offre demande, biens rivaux et exclusifs	<u>Imperfection du marché due à la nature des activités de service : existence de biens non rivaux et non exclusifs et difficultés de fixation du prix par le marché.</u> (Sauvé et Matoo, 2004) ; information asymétrique (surtout pour les services intensifs en connaissance) ; externalités : les services facteurs ; existence de monopoles naturels, services réseaux qui reposent sur des économies d'échelle ; besoins de satisfaire des besoins non économiques ou sociaux - accès universels à certains services (santé, éducation, services sanitaires ...)
Régulation pro-concurrentielles	Absence de réglementations pro-concurrentielles

Source : Roux, 2006

Les critères du choix

Ces différents éléments conduisent à considérer que les pays s'engagent dans la libéralisation des services en fonction de plusieurs critères, le plus souvent implicites et pas toujours compatibles qui sont:

Les services de transport, les services financiers et les communications électroniques qui sont couverts par d'autres directives

Les services d'intérêts publics généraux, (services qui ne sont pas fournis contre une rémunération) pour lesquels les pays peuvent conserver une propriété publique et imposer des restrictions sur leur fourniture (Micossi, 2006). Mais, la directive couvre certains services d'intérêt général comme la poste, l'eau, l'électricité, et le gaz).

- ✓ Un critère d'efficacité économique qui dépend de l'importance du secteur pour le pays, des externalités possibles, de la confrontation avec le fonctionnement universel du secteur,
- ✓ Un critère d'efficacité institutionnelle qui a trait à la transparence des prix, des coûts, des procédures (marchés publics), à la réduction d'incertitude pour le consommateur, à la sécurité,
- ✓ Un critère social, qui considère les effets sur l'emploi de l'ouverture des services concernés, et l'effet d'entraînement sur les autres secteurs (ici on parle de groupes de services)
- ✓ Un critère de souveraineté, pour des secteurs jugés sensibles (utilités, énergie, finance)
- ✓ Un critère d'identité (éducation, biens culturels, services publics, santé)

Les deux premiers groupes de critères jouent manifestement en faveur d'une ouverture accrue, le troisième dépend de la situation initiale du secteur considéré et de la nature des ajustements nécessaires, les deux derniers sont plus étroitement liés au pas que les sociétés ont envie de franchir dans leur rapprochement avec les autres (question qui se pose manifestement pour l'UE comme pour ses voisins). Si ces remarques sont valides c'est bien, d'une part, l'efficacité économique et, d'autre part, le contenu sociétal des directives concernées qui doit permettre de les hiérarchiser.

Proposition pour une typologie des services adaptée à la situation des relations PM vs UE

Le premier secteur à considérer est le tourisme. Il s'agit du secteur service « produit » qui est le plus proche d'une activité industrielle et pour lequel les PM ont un avantage comparatif important. Le tourisme concerne un groupe de services liés (transport, assurance, construction) qui doit être traité simultanément.

Le deuxième secteur est les télécommunications. Ici, les questions sociétales et d'emploi sont considérablement atténuées par le fait qu'il s'agit de fournir un support à d'autres activités avec une technologie de base que les PM ne possèdent pas. Par ailleurs, on a pu évaluer que le soft représente plus de quatre fois la valeur ajoutée du hard dans ce secteur. Adopter les directives sur les télécom de l'UE de façon à diminuer les coûts, à généraliser les réseaux entre pays méditerranéens et européens, est donc une nécessité. En outre, une bonne situation en TIC permet de limiter la circulation des personnes. Il est clair que ce secteur doit être organisé sur la base du mieux disant technologique, drainer des investissements directs en évitant les transferts de rentes (ce qui suppose une politique active de concurrence, une distinction claire entre opérateurs et régulateur, l'indépendance complète du régulateur). On a pu montrer dans un travail récent, que si la Turquie adoptait l'ensemble de la législation, des règlements, et le modèle institutionnel en vigueur dans l'UE, le prix des télécommunications diminuerait de 33,5% ce qui conduirait à une augmentation du PIB de un demi-point. Ce travail montre par ailleurs, que la question centrale dans ce secteur n'est pas l'accession ou non à l'UE, mais la façon dont la mise en oeuvre est réalisée par les autorités nationales, l'offre européenne pouvant être assimilée à un bien public (Akdemir, Basçi, Togan, 2005) . Un travail équivalent mené en Egypte, au Maroc et en Tunisie, conclut également à une baisse des prix aux alentours de 30% grâce à l'adoption de l'acquis communautaire et recommande des améliorations semblables aux mécanismes de fixation des prix, à l'indépendance des autorités de régulation et au prix des interconnexions (Kheir-el-Din Ghoneim Sakr pour l'Egypte; Lahcen pour le Maroc, Boughzala, 2005)

Le troisième secteur est le secteur bancaire. Nous sommes, là encore, en face d'un secteur de base où les ajustements en termes d'emplois sont faibles et où les questions de souveraineté, bien que présentes, ne doivent pas jouer un rôle déterminant. Dans un système ouvert, les banques, en effet, sont confrontées aux marchés internationaux des capitaux et la qualité de leur fonctionnement et de leur supervision détermine les possibilités ultérieures des PM à offrir la convertibilité totale du compte de capital. Par ailleurs, la mise à niveau des banques est un impératif dans les PM dans la mesure où celles-ci ont de nombreuses créances irrécouvrables du fait du rôle qu'elles jouent auprès des entreprises publiques. Il s'agit dans plusieurs pays (notamment en Algérie et en Syrie) du principal levier pour opérer une restructuration de ces entreprises. Se pose, enfin, la question de l'efficacité de leur gestion, des marges prises, de leur politique de crédit (de nombreuses banques méditerranéennes sont sur liquide, en particulier au Maroc) et la confiance qu'elles donnent aux déposants (leurs ratios de sécurité sont éloignés de Bâle I) .Un cas particulièrement illustratif est celui de la Turquie, où l'on a pu évaluer que si les banques avaient répondu aux standards des directives européennes la crise financière des années 2000 se serait traduite par des montants largement inférieurs aux 53 milliards de \$ qu'elle a coûté. Une estimation plus fine montre que l'ouverture à la concurrence bancaire du marché turc, et l'adoption du système institutionnel et réglementaire européen auraient permis de réduire la marge

nette sur intérêts de 26% et aurait donné un gain de plus de 2% du PIB (Togan et Berument, 2005).

Les services de l'énergie et la mise en place de réseaux interrégionaux par interconnexions est également un élément déterminant pour l'efficacité, mais également pour la sécurité de l'approvisionnement national. L'exemple européen est ici à suivre dans la mesure où il permet de lisser les situations différentielles en matière d'approvisionnement et les pics de consommation. Sont également concernés le gaz et les hydrocarbures. L'UE comme les PM ont un intérêt commun évident à trouver des relations contractuelles permettant ces développements.

Les transports jouent un rôle plus difficile à appréhender car interfèrent ici des facteurs décisifs pour la compétitivité des autres secteurs, coût du transport de marchandises, multi modalité, sécurité du transport aérien etc. et des facteurs moins économiques. Il est clair ici que cet aspect coût se heurte à des positions de monopole dans la gestion portuaire, le transport aérien très protégé en Méditerranée pour le compte des compagnies nationales. Par ailleurs, il y a clairement deux voies pour améliorer la qualité du transport et ces deux voies doivent concerner le partenariat euroméditerranéen. La première est de construire des infrastructures, en particulier horizontales pour favoriser les relations Sud-Sud et développer le transport multimodal, la seconde, est d'ouvrir davantage le secteur à la concurrence. Dans cet esprit, les transports maritimes doivent être privilégiés. Là encore les différentes études menées par le FEMISE montrent que l'adoption des directives européennes aurait un effet déterminant.

On peut donc considérer que ces secteurs sont prioritaires compte tenu des externalités horizontales qu'ils procurent. Néanmoins, on indiquera que des étapes intermédiaires sont indispensables, en particulier dans la mise en oeuvre d'une politique de concurrence dans les transports. Dans le cas d'une compagnie nationale de transport aérien dans les PM, par exemple, l'ouverture du marché national doit pouvoir s'accompagner d'une pénétration équivalente de la compagnie nationale sur le marché européen (sauf à disparaître ou à se faire absorber). Nous serions dans le cas classique d'une situation de théorie des jeux délicate où interviennent les réactions réciproques, les types de coopération possibles, dans un contexte clairement asymétrique. Une illustration de ce cas pourrait être une relation concurrentielle réciproque Air France/Royal Air Maroc sur les deux marchés nationaux.

Mais avec la mise en concurrence de Royal Air Maroc avec tous les transporteurs aériens européens, nous sommes dans une situation de concurrence monopolistique avec un risque important de disparition de l'entreprise nationale, accompagnée d'une baisse des prix pour le consommateur. Dans cette situation, où chaque champion méditerranéen est face à toutes les entreprises du secteur sur le marché intégré, ceux-ci ont beaucoup à perdre (sauf alliances ou expansion sur les marchés mondiaux) compte tenu de leur niveau de compétitivité actuelle (les prix du transport aérien dans les pays méditerranéens sont relativement très élevés). Il en résulte qu'une position de monopole dans un pays méditerranéen est en réalité une position très faible dans le marché intérieur de l'UE.

On objectera que cela importe peu si le consommateur y gagne finalement (ce qui est très probable). Mais, à ce compte, l'ouverture générale des services à la concurrence pourra produire une prise de contrôle totale des services dans les PM par les entreprises et les banques européennes, compte tenu des capacités de financement relatives disponibles. Avec un risque clair de transfert de rentes compte tenu de la tendance naturelle du secteur à se concentrer. On voit mal, et c'est là que les choix sociétaux rentrent par la fenêtre, comment des pays qui portent encore de nombreuses traces de systèmes qui ont été construits sur la priorité donnée à la production et à l'emploi, sur le consommateur, depuis les indépendances, pourraient vivre cela brutalement et surtout le faire accepter par un vote démocratique (qui prendrait le risque de proposer la privatisation de Royal Air Maroc ?). Notons, enfin, que dans plusieurs pays européens de grande taille, ce problème se pose de manière récurrente, y compris, ce qui est plus paradoxal dans le contexte d'une intégration profonde, vis-à-vis des concurrents européens.

Pour éviter l'effet naturel d'un marché élargi dans un contexte de concurrence monopolistique (baisse des prix et des coûts, diminution du nombre d'entreprises par disparition des plus faibles) il convient de passer des alliances et de viser grâce à des gains de compétitivité le marché mondial. C'est cette sortie par le haut qui explique que la disparition de plusieurs constructeurs européens d'automobiles (le marché de l'automobile est l'exemple type d'une situation de concurrence monopolistique) annoncée par la théorie se soit si peu produit. Nous sommes en tout cas là dans

un contexte où il faut impérativement aller de l'avant, tout en ayant bien à l'esprit les difficultés du parcours.

A côté de ces services qui sont à implication sociétale faible et à grand rendement économique et qui doivent être concernés en priorité dans le « stake » se trouve toute une frange de services plus difficile à analyser dans la mesure où l'adoption des directives européennes produirait probablement des effets moins spectaculaires en termes de prix, mais plus sensibles en termes d'emplois.

On peut ranger dans cette catégorie :

- ✓ Les services postaux,
- ✓ Les services informatiques et de conseil,
- ✓ La distribution,
- ✓ Les professions indépendantes (comptables, layers, etc.)

Nous touchons là des secteurs qui engagent sensiblement plus le rapprochement des sociétés. On prendra à titre d'exemple la distribution. L'ouverture systématique des PM à la grande distribution européenne est un facteur qui occasionnera certainement une augmentation de la diversité des produits disponibles, de la qualité de ces produits et une diminution de leur prix. Mais la conséquence probable est que, comme en Europe, elle occasionnera une très forte pression sur le petit commerce. Or toutes les études montrent que c'est là que se trouvent les travailleurs informels, la plupart des femmes chefs entreprises et que s'y approvisionnent les banlieues urbaines. Par ailleurs, il n'est pas certain que les souks puissent survivre face à cette concurrence. Sans trancher aucunement entre une décision dans un sens ou dans un autre, il est clair que nous sommes là face à des politiques qui engagent plus profondément les choix sociétaux.

Il y a, enfin, les services par essence sociétaux qui sont les services publics, les services culturels, l'éducation, les services à la personne (santé, services sociaux etc.). Ce sont en fait les domaines où les nations européennes ont fait jouer le principe de subsidiarité dans leurs propres relations. Pour ces services, comme en Europe, le maître mot est l'échange d'expérience, la diffusion des bonnes pratiques, la reconnaissance des qualifications, la coopération. Développer des opérations d'assistance technique (en particulier vers l'administration), ouvrir l'accès aux dispositifs européens concernés peut être un axe important de la politique de voisinage qui n'implique en rien le marché intérieur de l'UE.

Un autre axe qui paraît aujourd'hui incontournable est l'amélioration de la transparence des marchés publics compte tenu du coût de la corruption. On a pu évaluer que si la corruption sur les marchés de l'eau disparaissait les sommes dégagées permettraient de faire les investissements nécessaires pour les trente prochaines années (sur 40 pays allant de la Russie au Maroc). L'Europe confrontée à cette situation a pris trois directives marchés publics qu'il y aurait tout intérêt à adopter en Méditerranée.

En troisième lieu, les mouvements de capitaux : la troisième liberté

Tous les pays qui ont décollé véritablement (à l'exception de la Chine) sont des pays qui ont totalement libéré la convertibilité de leur compte de capital. Il s'agit manifestement de la dernière étape d'un processus de transition. La raison principale tient à la possibilité d'avoir accès au marché international du capital qui est le marché financier qui se développe le plus. Cependant, le risque est considérable, dans la mesure où peu de pays concernés ont échappé au début à une crise financière grave (en Méditerranée la plus récente est la crise turque). Et ce genre de crise nécessite une réaction immédiate, soit des institutions internationales, soit des voisins. Elles sont de toute façon très coûteuses en termes d'emplois et de PIB.

Deux orientations sont ici indispensables : (i) les préconditions doivent être améliorées dans les PM, (ii) le voisinage doit pouvoir se saisir de ce dossier pour offrir des sécurités. Si ces deux préconditions ne sont pas remplies, la liberté des mouvements de capitaux ne pourra pas être envisagée dans le contexte actuel des pays méditerranéens. Il s'agit manifestement d'un dossier décisif pour la convergence dans la région. On tentera d'en donner ici les principaux éléments.

La libéralisation complète des mouvements de capitaux signifie qu'à côté de flux financiers stables, comme les IDE qui sont une participation à long terme dans l'économie, le pays espère capter d'autres types de flux financiers, notamment les investissements de portefeuille dont les volumes sont très élevés mais qui sont beaucoup plus volatils.

La libéralisation du compte de capital pose un problème crucial d'arbitrage entre :

- ✓ un équilibre épargne-investissement plus élevé, une meilleure allocation de l'épargne, la dynamisation de l'investissement via l'accès pour les résidents aux marchés internationaux de capitaux, l'augmentation de l'attractivité du pays pour les investisseurs internationaux. S'ajoute un accroissement de l'efficacité du système financier national grâce à l'augmentation de la concurrence et l'ouverture de nouveaux marchés dont l'entrée est conditionnée par des critères de qualité de la supervision, de la régulation, etc. (Kaminsky et Schmukler, 2003, par exemple)..
- ✓ l'augmentation du risque que se produise une crise majeure en régime de change plus ou moins fixe, dont les conséquences économiques et sociales peuvent être considérables.
- ✓ La contrainte que fait jouer sur la gestion macroéconomique la parité des taux d'intérêt, contrainte qui est déterminante (le différentiel de taux d'intérêt avec l'étranger doit toujours être égal au différentiel d'anticipations sur le taux de change)

La stratégie qui préside à la libéralisation des comptes de capital dans le contexte du voisinage doit comporter trois phases : (i) bien connaître son ennemi, c'est-à-dire les caractéristiques des crises qui ont évolué sur les trois dernières décennies à partir de l'expérience internationale. (ii) dans la mesure où il y a rapprochement avec l'UE, examiner comment l'UE a répondu à ce risque, avec quels outils d'intervention et quels garde-fous (réglementation, critères de santé de la gestion macroéconomique, solidarité entre les banques centrales dans le cadre du SME), (iii) enfin, évaluer la position des PM par rapport à ces critères, mais également à ceux employés internationalement, et ce que cela signifie en termes de structuration de la politique de voisinage.

Nature et caractéristiques des crises, qui sont le risque majeur lié à la libéralisation des mouvements de capitaux

Pour répondre efficacement à la montée des risques auxquels s'exposent les pays après la libéralisation de leurs mouvements de capitaux, il faut en connaître la nature actuelle. Ce que montre l'expérience internationale c'est que le poids des déterminants macroéconomiques objectifs et mesurables a beaucoup régressé au profit des sentiments des marchés qui sont, par définition, plus difficiles à cerner. Cela a conduit à deux conséquences :

- ✓ il existe des équilibres multiples qui peuvent s'incarner en des changements brusques des croyances des agents (liés par exemple à un scandale politique ou à la difficulté d'une banque). Ce qui détermine les entrées-sorties de capitaux d'un pays lorsque leurs mouvements ont été totalement libéralisés ce sont donc les anticipations des intervenants.
- ✓ la crise peut être partiellement auto-réalisatrice. A l'incertitude, aux problèmes d'information, s'ajoute le fait qu'il est « impossible d'avoir raison contre le marché ».

La première évolution est liée au fait que les déterminants de la crise ont changé de nature (Cartapanis, 2004). Il faut aujourd'hui prendre en compte les fondamentaux, le sentiment des marchés sur le comportement potentiel des autorités, l'évaluation par le marché de la fonction-objectif des autorités, la soutenabilité à long terme des options de politique macroéconomique, et les risques systémiques⁴ qui renvoient non plus uniquement à des problèmes de balance des paiements et de taux de change, mais d'illiquidité du système bancaire et de règles prudentielles (modèle de troisième génération, Ham et Mishkin, 2000).

La deuxième évolution vient de ce que les crises, autrefois parfaitement rationnelles et motivées par une incohérence des politiques économiques ou une dégradation des fondamentaux, sont devenues contagieuses⁵, impliquant des comportements moutonniers et mimétiques, ou d'aveuglement au désastre puis de fuite vers la liquidité.

⁴ Contagion des crises de la sphère financière à la sphère réelle via, par exemple, les comportements de gestion d'actif du système bancaire par exemple (endettement à l'international en devises à court terme pour prêter sur le marché national en monnaie locale à long terme d'où une déconnexion des avoirs et des engagements des banques et un accroissement du risque systémique, crises turque et asiatique).

⁵ La contagion des crises d'une économie à une autre peut se produire simplement parce qu'elles sont dans des situations « similaires » (élément d'irrationalité des anticipations en climat d'incertitude, en 1998, défaut sur sa dette de la Russie et contagion aux pays d'Amérique Latine), très intégrées en termes d'échanges (crise mexicaine, dévaluation de sa monnaie et « effet tequila » dans toute l'Amérique Latine de 1994), liées par un même engagement politique qui soudain ne semble plus viable du fait de ses coûts économiques (crise de 1992 en Europe due à la hausse du chômage, récession, etc.).

Comment l'UE aborde ce problème ? Définition de la politique de libéralisation européenne des mouvements de capitaux

La directive 88/361/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité a prévu la libéralisation complète des mouvements des capitaux (investissements directs, investissements immobiliers, opérations sur titres et en comptes courants et de dépôts, prêts et des crédits financiers, etc.) à partir du 1er juillet 1990 entre les États membres⁶ et avec les pays tiers dans la mesure où « cela ne met pas en cause le bon fonctionnement du marché commun » (préoccupation présente dès le Traité de Rome de 1958). Dans le Traité de Maastricht, l'Europe est allée plus loin puisque ce sont toutes les restrictions aux mouvements de capitaux ainsi que toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers qui sont interdits (article 73b).

Pour encourager le développement des flux de capitaux au sein de l'UE des mesures ont été prises qui obligent des modifications du code des sociétés (création de la société européenne qui formalise le rassemblement de sociétés constituées dans différents pays membres, ayant son propre cadre juridique ce qui élimine les complications dues à la diversité des localisations, Règlement (CE) n° 2157/2001, Directive 2001/86/CE, etc.), des règles comptables (adoption des règles comptables internationales qui facilite l'interprétation de l'information, Directive 97/9/CE concernant l'indemnisation de l'investisseur en cas de faillite de la société d'investissement, actions en cessation, Directive 98/27/CE), etc.

Mais pour ce qui est de réussir la libéralisation des mouvements de capitaux dans le cadre d'une intégration profonde, l'approche européenne peut être divisée en trois volets : (i) l'adoption de critères de bonne gestion macroéconomique (critères de Maastricht), (ii) la reprise de quelques mesures parallèles afin d'assurer la cohérence des politiques communautaires dont l'intégration des systèmes financiers et des normes de surveillance et de régulation, (iii) la mise en place d'outils spécifiques de lutte contre les crises.

Critères de convergence macroéconomique

Une bonne gestion macroéconomique, parce qu'elle évite les incohérences des politiques économiques, sources potentielles de crise cambiaire en régime de change fixe, est un préalable à la libéralisation des mouvements de capitaux quels que soient le moment et le pays considérés. C'est doublement vrai dans le cas de la construction européenne puisque :

- ✓ dans le cas d'un pays qui veut participer à terme à l'UEM, il faudra libéraliser les mouvements de capitaux puis ancrer le change à l'euro sans que cela n'implique de pressions cambiales fortes. Les progrès faits dans le domaine de la convergence économique, (i) sont examinés lors des négociations d'adhésion et déterminent la date de l'ancrage à l'euro d'autant que des mécanismes de soutien de la valeur de la monnaie des candidats en cas de crise sont prévus, ce qui implique un engagement financier potentiellement lourd de l'UE, (ii) conditionnent la poursuite de l'intégration des pays dans l'UEM.
- ✓ pour les membres de l'UE et les pays candidats, la politique économique de l'UEM reste du ressort des États membres, mais devient « d'intérêt commun ». Pour éviter des chocs asymétriques amplifiés par la libéralisation des mouvements de capitaux et assurer l'efficacité de la politique monétaire commune et une monnaie unique stable, les pays qui veulent y participer doivent avoir acquis un degré de convergence élevé (critères de Maastricht).
- ✓ ces critères de bonne gestion sont également des critères de convergence des valeurs. Leur respect permet aux pays voulant se rapprocher de l'UE de faire la preuve de leur volonté d'adopter une même culture économique de stabilité et de non recours à l'arme monétaire,

La libéralisation des mouvements de capitaux nécessite la reprise d'un sous-ensemble « minimum » de l'acquis, outre les procédures relatives à la lutte contre la fraude, au blanchiment d'argent et au terrorisme, telles que :

- ✓ renforcer la crédibilité de l'engagement de ne pas monétiser les déficits budgétaires ;

⁶ Un délai avait été accordé à l'Espagne et au Portugal qui ne s'estimaient pas près du fait de problèmes de fragilité de l'équilibre externe ou d'un degré insuffisant d'adaptation du système financier national (directive 88/361/CEE).

- ✓ convaincre les spéculateurs que la discipline budgétaire et le respect de la stabilité monétaire est une priorité forte des Etats,
- ✓ mettre en place des évolutions fiscales adéquates : mode d'imposition applicable aux sociétés mères et à leur filiales notamment.

Intégration des marchés financiers : capacité de résilience et amélioration de la convergence

Comme souligné ci-dessus, les crises financières récentes ont souvent trouvé leurs origines dans les faiblesses du système financier. Améliorer l'intégration des systèmes financiers nationaux au sein de l'UE et entre l'UE et les pays candidats ou en adhésion a deux objectifs principaux : rendre plus aisée la convergence et tirer parti des possibilités de financement nouvelles et, cela, via plusieurs canaux :

- ✓ faciliter le financement des déficits budgétaires et de la dette grâce à un accès facilité et à moindre coût aux marchés internationaux de capitaux. L'avantage d'un système financier intégré est d'offrir des possibilités de financement des déficits par levée de fonds sur les marchés de capitaux qui remplacent les transferts budgétaires.
- ✓ favoriser une meilleure allocation des ressources en créant des nouveaux supports d'échanges. L'objectif de l'UE est de renforcer la concurrence et d'élargir le marché, ce qui devrait améliorer l'efficacité du système financier et faciliter le financement de l'économie tout en diminuant leur coût.
- ✓ autonomiser la fixation des taux long européens en donnant plus de poids à l'Europe dans le système financier international, en améliorant la convergence des politiques économiques et monétaires et l'efficacité de la politique monétaire commune.
- ✓ éviter le problème de hasard moral qui vient du soutien que la banque centrale peut choisir d'apporter au système bancaire pour limiter l'impact d'une crise financière qui favorise des comportements sources de crises futures.

Les réformes liées strictement à la libre circulation des mouvements de capitaux concernent les virements de fonds transfrontaliers (modalités : directive 97/5/CE, traçabilité : COM(2005) 343, tarification : Règlement (CE) n° 2560/2001, application : COM(2002) 663) ou les contrats de garantie financière. Un livre vert examine les avantages de la création d'un marché hypothécaire européen (COM(2005) 327).

Un marché unique se définit par l'absence de préférence en faveur d'une transaction domestique par rapport à une transaction transfrontière. Le plan d'action pour les services financiers (COM(1999) 232) a pour objectif d'instaurer un marché unique des services financiers de gros, d'améliorer l'accessibilité et la sécurité des marchés de détails et de renforcer les règles prudentielles. Dans sa dimension, ce projet concerne tous les Etats de l'UE, même extérieurs à l'union monétaire, et, au-delà, l'EEE et certains pays tiers intégrés par des accords bilatéraux.

L'UEM accélère et intensifie le processus puisqu'elle supprime les obstacles cambiaux et les incitations pour les acteurs à profiter des avantages corrélatifs. Ici, deux axes dominant :

- ✓ La lutte contre les crises et la facilitation de l'intégration qui nécessitent que soient améliorées : (i) la qualité et la sophistication de l'information dans le respect des pratiques internationales permettra les arbitrages et un suivi efficace (Règlement 1606/2002/CE harmonisation financière et reprise des normes comptables internationales des sociétés cotées en Bourse, etc.), et (ii) la qualité de la surveillance (Directive (CE) 2002/87/ pour les conglomérats conforme aux exigences internationales, COM(2000)729 pour les services d'investissement, etc.),
- ✓ une intégration « raisonnée » qui se fonde sur la mise en place de mesures incitatives au développement d'activités trans-nationales (adoption du cinquième protocole du GATS, Décision 1999/61/CE, statut de la société européenne, Règlement (CE) n° 2157/2001 Directive 2001/86/CE), et la protection des utilisateurs de services financiers.

La coopération des banques centrales

Le dernier aspect crucial de la stratégie de libéralisation des mouvements de capitaux est le système européen (SEBC) qui regroupe les banques centrales nationales autour de la banque centrale européenne (BCE). Les banques centrales sont toutes indépendantes, mais toutes travaillent en étroite collaboration, en particulier dans le domaine de l'échange d'information, ce qui permet une lutte contre les crises éventuelles qui s'est révélée efficace jusqu'ici.

Les instruments spécifiques de lutte contre la crise et les déséquilibres de balance des paiements (directive 72/156/CEE) sont :

- ✓ en matière de régulation des flux financiers internationaux : la réglementation des placements sur le marché monétaire et de la rémunération des dépôts des non-résidents et la régulation des prêts et crédits non liés à des transactions commerciales ou à la prestation de services et accordés par des non-résidents à des résidents,
- ✓ dans le domaine de la lutte contre les mouvements brutaux de capitaux à court terme néfastes pour l'économie : régulation de la position nette des institutions de crédit et fixation des coefficients de réserves obligatoires, notamment pour les avoirs des non-résidents, restrictions frappant certains investissements.
- ✓ un soutien financier à moyen terme peut être accordé par la Commission aux Etats-membres qui n'ont pas adopté l'euro et qui éprouvent des difficultés de balance des paiements ou de mouvements de capitaux (règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil, COM(2005) 331 et décision BCE/2003/14). La Commission lève des fonds sur les marchés de capitaux internationaux ou auprès d'institutions financières. Le Conseil a la responsabilité de l'opération : choix de la nature de l'aide (prêt, facilité de paiement), des modalités, du montant et de la durée, conditionnalités en termes de restructuration de la politique économique. Le pays demandeur ne doit pas rétablir de barrières aux mouvements de capitaux sous peine de voir l'offre d'aide du Conseil réexaminée et ses progrès vers un assainissement de sa situation sont suivis par la Commission ce qui implique qu'il doit fournir des données fiables, exhaustives et de qualité.

Notons , enfin, qu'avant la réalisation de l'UEM les banques centrales avaient un accord tacite prévoyant une entre-aide lorsqu'une crise de change touchait l'une ou l'autre monnaie. C'est ainsi que la Bundesbank a soutenu les attaques menées contre les autres monnaies européennes lors des crises de 87 et 92 (en les rachetant sur le marché). Elle a ainsi largement contribué à éviter des crises dures dans les pays concernés et probablement augmenté l'incitation à réaliser la monnaie unique. Cette sécurité que l'on a vu jouer également (mais ex post) lors de la crise turque (grâce au FMI et à la Banque Mondiale) et lors de la crise du peso (les Etats-Unis ont soutenu le peso mexicain pour des montants supérieurs à 50 milliards de \$) est une garantie (qui ne doit pas forcément être explicite pour éviter les effets de hasard moral et de sélection adverse) qui serait une incitation puissante à pousser les voisins à aller vers la liberté des mouvements de capitaux.

Situation des PM

Dans le cadre de la politique de voisinage qui prolonge les accords de Barcelone, la question de la libéralisation du compte de capital est, d'une part, de savoir comment elle peut prolonger l'acquis en termes d'intégration commerciale, d'autre part, de trouver les éléments qui serviront le développement de l'économie étant donnée les contraintes auxquelles les PM doivent faire face pour assurer la stabilité et tirer le meilleur parti de ce processus. Au vu des opérations mises en place dans l'UE, on mesure l'importance du chemin à parcourir. Le stake ne peut évidemment pas concerner toutes les évolutions observées dans l'UEM. Le Femise considère cependant que l'information et les règles prudentielles, d'une part, une solidarité explicite des banques centrales européennes, au minimum par une procédure de consultation, constitueraient des évolutions permettant d'aller plus loin.

Réduction de l'incertitude et ancrage des anticipations : avant tout miser sur la qualité de l'information

Dans le cadre de la politique de voisinage, se conformer aux critères de Maastricht (ou à des critères voisins) aurait deux effets bénéfiques pour les PM : premièrement, c'est un indicateur reconnu de « bonne gestion » macroéconomique, deuxièmement, ils constituent une base d'évaluation de la viabilité d'un ancrage plus ou moins centré sur l'euro dont le caractère contraignant varie avec l'importance de cette monnaie dans la définition de la valeur de leur monnaie nationale (panier, etc.).

Dans un environnement où les mouvements de capitaux sont avant tout motivés par les anticipations des agents, l'information et sa diffusion deviennent des éléments clé des politiques des gouvernements, ne posent aucun problème sociétal et peuvent amener de forts gains de crédibilité. Les PM doivent impérativement faire des efforts dans ces domaines.

Lorsque l'information est absente ou peu fiable les anticipations sont difficiles à ancrer. On donnera ici quelques indications à partir des règles de l'UE qui pourraient servir de point de repère.

Critère de niveau d'inflation de l'UE : en glissement annuel, celle-ci doit être inférieure ou égale $\pm 1,5$ points de pourcentage à la moyenne de celle des pays de l'UE25 (depuis mai 2004) enregistrant la meilleure performance. Cet indice fluctue entre 2,5-3%.

Instrument retenu : calcul, publication et suivi de l'IPCH (Indice des Prix à la Consommation Harmonisé) qui est un indicateur d'inflation sous-jacente c'est-à-dire expurgé de certaines influences particulièrement volatiles, ne reflétant pas la situation de l'économie ou exogènes.

Dans le cas des PM, la publication de plusieurs indices et de prévisions faisant référence à des décompositions plus fines que celles du présent indice des prix à la consommation, excluant par exemple du panier de biens des produits sur le prix desquels ils n'ont aucune influence (pétrole) pourrait les aider à accroître la crédibilité de leur politique monétaire à moindre coût. Par ailleurs, une information claire quant au poids des produits subventionnés ou encadrés permettrait une allocation du capital plus efficace. Cela faciliterait également l'ancrage des anticipations en permettant aux agents de comprendre les raisons d'une éventuelle hausse des prix induite par l'arrêt des subventions, par exemple, et éviterait que ne soit mise en cause la volonté de maîtrise des prix des autorités. Ceci est particulièrement vrai pour les pays qui voudraient mettre en place une cible d'inflation.

Dans un souci de suivi de la compétitivité, il serait bon que cet indice d'inflation sous-jacente soit identique à celui employé par l'UE pour les pays dont elle est le principal partenaire commercial. Cela signifie cependant une hausse de la pression à la discipline monétaire et budgétaire pour les PM selon le régime de change en place. L'acceptation de la pression supplémentaire, en tant que preuve de la fermeté de l'engagement des autorités, qui se soumettraient alors aux sanctions du marché pourrait encore améliorer sa crédibilité. Les éléments corrélés à surveiller concernant l'économie nationale sont prioritairement, l'évolution des salaires, la politique monétaire et budgétaire.

Critère relatif à la politique budgétaire : dans l'UE, le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 3% du PIB et la dette 60% du PIB. Le Pacte de Stabilité et de Croissance révisé prévoit que s'il existe un déficit supérieur à 3% du PIB, il doit se réduire à un rythme de 0,5% du PIB par an au moins. Il conditionne l'ancrage à l'euro pour les pays candidats.

Sauf événement particulièrement défavorable, les performances des PM de ce point de vue sont plutôt satisfaisantes. Ce critère est incontournable selon toutes les études internationales, sachant que le FMI a souligné que, pour certains pays en développement, la dette rapportée au PIB ne devrait pas dépasser 40% voire 15%. Cependant, la prise en compte de ces bons résultats par les investisseurs internationaux peut ne pas améliorer la probabilité des PM de réussir la libéralisation de leurs comptes de capital car :

- ✓ la comptabilité n'est pas conforme aux standards internationaux, ce qui sape la fiabilité des statistiques publiées. Par exemple, la Tunisie inclut les recettes des privatisations dans son budget avant que celles-ci aient eu lieu. Beaucoup de dépenses restent hors budget du gouvernement, notamment celles relatives aux activités des entreprises publiques qui sont souvent peu performantes et dont la pérennité est loin d'être assurée, etc.
- ✓ Les risques de monétisation des déficits sont trop importants. Les PM pourraient améliorer considérablement leur crédibilité en reprenant certains règlements et directives européens. Par exemple, en s'interdisant l'accès privilégié aux institutions financières qu'ils utilisent, pour la plupart, pour écouler les titres de dette (règlement (CE) no.3604/93) ; en attribuant statutairement l'indépendance financière mais aussi politique de la banque centrale (en ne l'obligeant pas à accorder des crédits aux autorités et entreprises publiques, règlement (CE) no.3603/93, etc.).
- ✓ la qualité de l'information est insuffisante, les PM gagneraient à se rapprocher de l'UE en s'inspirant de ses choix en termes d'amélioration de la qualité des données relatives à la comptabilité des sociétés⁷ (normes IAS) ou des banques (accords de Bâle II) et à coopérer plus étroitement avec les services en charge de l'établissement des statistiques.

⁷ Autre exemple, dans le domaine de la fiscalité, le principe de subsidiarité prévaut au sein de l'UE, cependant certains éléments pourraient inspirer les PM dans un souci de transparence des transactions et de dynamisation des échanges. Un accord concernant le mode d'imposition applicable aux sociétés mères et à leur filiales sur le mode « code de conduite » existant au sein de l'UE pourrait être intéressant (directive 90/435/CEE, modifiée par la directive 2003/123/CE, Convention 90/436/CEE, Convention (96/C 26/01), COM(2004) 297). Le but est d'éviter la double imposition au sein de l'UE. Les PM pourraient utiliser ce code comme mesure d'incitation fiscale à délocaliser : imposition transparente, pas de double imposition, accès à des

Rendre crédible la viabilité du processus de libéralisation : question de structure

Certains PM ont d'ores et déjà substantiellement libéralisé leur compte de capital, comme l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban et la Turquie. La Syrie et l'Algérie appliquent toujours des restrictions importantes aux mouvements de capitaux. Quant à la Tunisie et au Maroc, ils recherchent la meilleure façon de procéder avec l'aide du FMI.

Le mécanisme qui a définitivement apporté une crédibilité à la convergence macroéconomique est celui lié à l'établissement des programmes de convergence. Négociés entre l'UE et les pays candidats, audités pour déboucher sur des recommandations, suivi du respect des recommandations, éventuelles sanctions, leur caractère extrêmement contraignant en a fait un outil parfait de communication : information claire, vérifiée et fiable ; accès ouvert à tous, puisque les rapports sont publiés. Présentation d'informations privilégiées qui n'appartenaient jusque là qu'aux autorités ; analyse fine des blocages, des perspectives et des avancées, transparence de l'engagement des autorités d'où responsabilisation des gouvernements, etc.

De ce point de vue, les PM ont tous signé l'article IV du FMI. Cependant, si ce processus est efficace en termes de diffusion et de clarification de l'information disponible, il n'implique pas d'éléments contraignants tels que l'harmonisation des données (forme faible) ou l'obligation de se conformer aux prescriptions de l'UE visant à restaurer les équilibres macroéconomiques lorsqu'il y a problème (forme forte).

Les PM ont presque tous un régime de change quasi fixe (ancrage au dollar, à un panier de monnaies, en termes réels ou nominaux). Il est très difficile d'éviter l'apparition de mouvements de capitaux de grande ampleur lorsque les performances macroéconomiques sont sensibles aux chocs d'origine interne comme externe et que l'incertitude est accrue par la situation politique très volatile de la région. De plus, le rattrapage des économies à niveau de revenu plus élevé qui est une volonté forte des PM (voir plan tunisien) engendre des modifications du taux de change réel d'équilibre qui peuvent nécessiter des ajustements nominaux (voir les discussions sur le régime de change optimal pour les nouveaux entrants et le lien fait avec le degré de convergence). Pour cela, il est impératif d'avoir établi la fiabilité de l'information et des analyses de situation macroéconomique publiées pour rassurer les investisseurs.

Certes, les PM ne sont pas engagés dans un processus de convergence réelle avec l'UE, mais ils pourraient développer un partenariat dont l'objectif serait de les aider : (i) à suivre l'évolution de certains indicateurs dits « indicateurs avancés de crise » afin de tracer la viabilité de leurs choix au cours du processus de libéralisation et une fois les mouvements de capitaux libéralisés. Mener cela avec l'UE aiderait à importer sa crédibilité ; (ii) de produire des analyses plus systématiques de la situation macroéconomique, avec publication des résultats des discussions entre les PM et l'UE, des objectifs des autorités, des mesures envisagées pour les atteindre et des forces et faiblesses de leur stratégie. Ces analyses sont faites, mais ne sont pas organisées. Une implication plus complète des autorités serait une opportunité d'expliquer et de rassurer.

Enfin, avec l'apparition des petro-euros (ce qui est une bonne nouvelle pour l'euro), l'ancrage généralisé plus ou moins fort avec l'euro, il est clair que l'UE pourrait jouer un rôle plus actif. Notamment, via un plus grand rapprochement des banquiers centraux du partenariat. Cela constituerait un signal fort sur la nature de l'engagement européen et serait producteur d'anticipations favorables sur la crédibilité des pays à consolider leur gestion macroéconomique et à pouvoir bénéficier d'un soutien en cas de crise.

informations claires sur les activités de firmes installées chez eux pour les PM, ce qui facilite le calcul de l'impôt. L'impact sur le budget des PM des incitations fiscales employées actuellement pourrait être allégé, l'intégration économique facilitée, ainsi que la traçabilité des mouvements de capitaux et la gestion de la libéralisation.

Maintenant, faut-il aller jusqu'à reprendre les dispositions prévues aux articles 90 (qui interdit que les produits d'un Etat soient frappés directement ou indirectement d'impositions intérieures supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires) et 91 du Traité (qui veut que soient éliminées toutes mesures visant à protéger indirectement certaines productions nationales) ? L'UE pourrait montrer sa bonne volonté en négociant avec les PM des mesures de ce type, qui peuvent être interprétées comme une barrière aux échanges, afin de protéger et favoriser l'émergence de nouvelles industries.

En quatrième lieu, la circulation des personnes, la quatrième liberté

Les travaux de la Commission montrent qu'un déclin de l'emploi est à attendre d'ici 2010 du fait de l'évolution de la démographie européenne (COM(2003)336 final et COM(2005) 94 final) et qu'entre 2010 et 2030, l'Eu-25 pourrait perdre 20 millions de travailleurs. Pour lutter contre les effets néfastes que cette évolution aura sur les économies et la compétitivité européennes, un gonflement des flux migratoires sera nécessaire, seul moyen de répondre aux besoins du marché du travail. Lors du sommet de Tampere d'octobre 1999, l'accent a été mis sur la nécessité, d'une part, d'adopter une approche globale de la migration (aspects politiques et économiques, droits de l'homme, développement des pays tiers, etc.), d'autre part, d'améliorer la cohérence de la politique européenne tant interne qu'externe dans ce domaine. Nous sommes clairement ici sur un sujet qui concerne le plus le sociétal et sur lequel les blocages sont les plus forts.

Le cadre de la circulation des personnes : la politique commune de migration

Ce processus qui pourrait être bénéfique aux pays d'Europe comme aux voisins passe par la définition préalable d'une politique de gestion commune européenne des migrations de main d'œuvre (livre vert, COM(2004) 811). Une base légale existe déjà, mais il reste à préciser les contours d'une partie significative de cette politique relatifs aux questions :

- ✓ du volume d'entrée de ressortissants des pays tiers dans un pays de l'UE et du degré de mobilité intra-communautaire qui sera accordé ;
- ✓ du choix de critères communs d'admission des migrants économiques (conditions d'entrée et de séjours applicables à tous ou différenciés selon les groupes de migrants, COM(2005) 669 final concernant les travailleurs hautement qualifiés ou saisonniers, les transferts de personnel au sein d'une entreprise et les stagiaires rémunérés) ;
- ✓ des critères de préférence pour certains pays dans le cadre de la politique de nouveau voisin par exemple ;
- ✓ de l'évolution de la « préférence communautaire » qui veut que « Les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'œuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre » (résolution du Conseil du 20 juin 1994, en rapport avec le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil). Cette préférence pourrait être étendue aux travailleurs migrants ayant déjà occupé un emploi au sein de l'UE et qui sont rentrés pour une période de temps limitée dans leur pays d'origine sur les travailleurs qui n'ont jamais travaillé dans l'UE. Ce type de mesure vise à encourager l'échange des connaissances, la migration légale et circulaire.
- ✓ de besoins en activités à court et long terme qui voudrait que soit offerte la possibilité à certains travailleurs d'entrer sur le marché du travail européen pour y exercer une activité spécifique (critères à fixer) ;
- ✓ de l'évaluation des qualifications des employés et de l'expérience des travailleurs indépendants qui conditionne leur possibilité à entrer sur le marché du travail européen sous contrainte de la condition de préférence communautaire ;
- ✓ de leurs droits sociaux (quels droits sociaux, combien de temps doivent-ils avoir passé dans l'UE pour que des droits leurs soient ouverts, etc.) ;
- ✓ de l'impact sur le développement des pays tiers et sur la croissance économique de l'UE des migrations ce qui renvoie (i) aux mesures d'accompagnement permettant de faciliter les déplacements à l'étranger comme le retour des travailleurs dans leur pays d'origine (politique d'éducation et de formation des pays souhaitant envoyer leurs actifs à l'étranger, accueil des immigrés, politique de réinsertion) ; (ii) au rôle des diasporas ; (iii) à la circulation des fonds des travailleurs entre l'UE et les pays tiers (COM (2005) 390 final).

Des plans d'action à approfondir sur la question

L'harmonisation de la politique de migration au sein de l'UE est porteuse de nombreuses et intéressantes opportunités, mais c'est un projet relativement récent et, de ce fait, il faudra du temps d'abord, pour que ce mécanisme fonctionne correctement au sein de l'UE et à plus forte raison dans les pays tiers si ceux-ci l'adoptent, ensuite, pour que les acteurs susceptibles d'y recourir l'emploient effectivement et que la circulation des travailleurs se développe.

Il est prévu que la question des migrations soit systématiquement portée à l'agenda des négociations entre l'UE et les pays tiers (Conseil de Séville de juin 2002), elle est donc incluse dans la politique de nouveau voisin. Cependant, l'état des négociations tel qu'il apparaît dans les plans

d'action de la Jordanie, du Maroc et de la Tunisie montre qu'il n'y a pas d'avancées significatives dans ce domaine. Les PM gagneraient à adopter et mettre en place la politique commune de migration de l'UE (proposé à la Tunisie). mais ils devraient pour cela lever les obstacles à la circulation des personnes qui existent chez eux.

De plus, il existe des pré-requis incontournables et qui ont une place centrale dans les plans d'action : (i) ratification et transposition dans la législation nationale de la convention de Genève de 1951, (ii) coopération administrative concernant l'émission de visas (simplification des procédures mais aussi sécurité des documents, ce qui est imbriqué étroitement dans la politique de sécurité et de lutte contre le terrorisme européenne), (iii) stratégie de contrôle de la migration illégale qui comporte deux volets : l'information (échange et recueil d'informations sur la migration illégale et ses voies, information des populations sur les risques et sur les possibilités de migration légale, etc.) et la répression (politique de réadmission, surveillance des frontières maritimes et terrestres, etc.).

Ces politiques et leur mise en place relèvent de choix très sensibles touchant à la qualité de la sécurité, de l'information, de la législation et de la coopération avec les pays d'Europe. Par ailleurs, les PM doivent acquérir les compétences et les outils nécessaires et les PM devraient tous être systématiquement invités à participer aux programmes européens comme AENEAS⁸ ou ARGO⁹.

Enfin, les conditions mises à l'exercice d'un emploi ou d'une activité indépendante dans un pays de l'UE sont extrêmement sélectives et la procédure complexe, ce qui aboutit certes à un encadrement efficace et à un encouragement de la circulation des cerveaux mais contraint fortement les flux de migration (Proposition de Directive du Conseil, COM(2001) 386 final, approuvée par le Parlement le 12 février 2003).

La circulation des hommes n'est pas dissociable de celle des biens et services ou des capitaux. Plus l'intégration sera profonde, plus les entreprises deviendront trans-nationales et plus les participations croisées entre banques européennes et banques des PM, etc. se multiplieront, c'est d'ailleurs l'objectif affiché. De ce fait, il faut que les hommes travaillant dans ces entreprises ou ces banques puissent passer facilement d'un pays à l'autre, avoir un visa en quelques heures, rester sur place plus de trois mois. Ou encore, il doit être facile de recruter des personnes travaillant dans les pays partenaires et ayant des connaissances particulièrement poussées de leurs marchés, de leurs habitudes de consommation, de leurs pratiques de négociation. etc. Si tout cela et tout ce qui va avec la circulation des personnes (rapprochement familial, passage d'un pays à un autre, pays qui ne sont pas les pays d'origine du travailleur, droits sociaux, etc.) n'est pas possible et ne fonctionne pas de façon souple, efficace, sans délais alors resdtera une limite importante à l'intégration des marchés financiers, des biens et des services entre l'UE et les PM.

On terminera en indiquant que l'UE qui aura, dans l'avenir, un besoin considérable de personnes qualifiées aurait tout intérêt à s'engager dans un programme ambitieux de développement des qualifications humaines en Méditerranée. Cela va au delà de la modeste ouverture des programmes européens actuels et doit concerner le développement de formations, la reconnaissance des compétences acquises dans un cadre partenarial entre les institutions universitaires et de formation.

2- Deuxième étape : évaluer la distance entre les institutions des PM et les directives du marché intérieur

Pour donner une idée du chemin à parcourir on a tenté ici, d'une part, d'évaluer la distance qui sépare les institutions des PM des directives le plus généralement concernées, d'autre part, de confronter cette évaluation aux plans d'action tels qu'ils sont rédigés. On insistera dans ce dernier point sur le contenu précis des plans d'action et leur degré de précision opérationnelle. Le Femise considère, en effet, que les ambitions et les avantages de la PEV ne pourront être concrétisés sans une programmation plus précise que celle antérieurement utilisée (sauf à vouloir habiller sous un autre vocable les pratiques antérieures). Cela signifie que les plans d'action ne peuvent se limiter à être de simples documents d'orientation politique. S'il est clair que ce sont aux Etats de choisir leurs priorités et de déterminer un agenda, il est néanmoins indispensable que la programmation

⁸ Programme visant à financer des projets dans les pays tiers permettant d'améliorer la gestion des flux migratoires (COM(2006) 26).

⁹ Programme d'action de coopération administrative dans le domaine des politiques d'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures (Décision 2002/463/CE et Décision 2004/867/CE). Il remplace l'ancien programme Odysseus.

soit précise, les moyens mobilisés précisés et que le processus soit évalué. C'est la principale conditionnalité qui doit être retenue pour les transferts financiers.

Une représentation de la distance séparant les PM d'un jalon possible dans le marché intérieur

Pour mieux cerner ces implications, nous nous sommes livrés à un exercice consistant à demander à des correspondants Femise dans plusieurs PM où en était leur pays par rapport à la législation européenne (et/ou leurs engagements auprès de l'OMC). Il s'agit d'un exercice qui est destiné à illustrer une démarche qui devrait être approfondie, plutôt qu'à donner une hiérarchie scientifiquement fondée.

Pour 5 PM (Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie) un questionnaire détaillé a été rempli par des correspondants Femise autour de 14 grands thèmes ayant trait à :

- ✓ La circulation des biens : Customs, Rules of Origin, Standards, SPS
- ✓ La circulation des services facteurs : finances, transports, telecoms
- ✓ L'organisation interne du marché : Competition law, Public procurement, intellectual property, consumer protection, environment, labor laws.

Ces questionnaires ont été compilés selon une procédure explicitée dans l'annexe n°1 du présent papier.

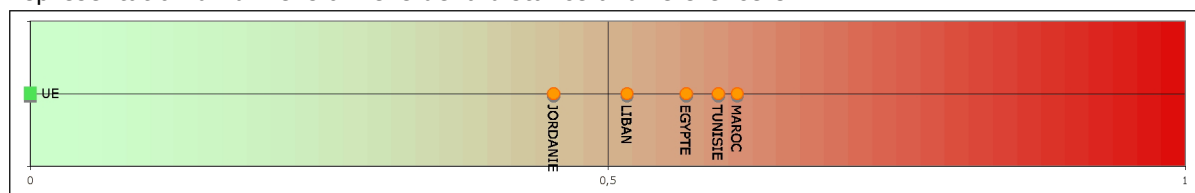
Le résultat donne une idée du chemin à parcourir notamment en matière de marchés publics, de protection du consommateur, de politique de concurrence et de liberté des mouvements de capitaux. Le point intéressant à souligner est que les situations initiales sont relativement comparables, ce qui pourrait pousser à développer des programmes de rapprochement avec le cadre réglementaire de l'UE centrés sur plusieurs pays. On observe également une préférence générale pour progresser plus vite en termes de liberté de circulation, tandis que l'on préserve l'aspect marché interne.

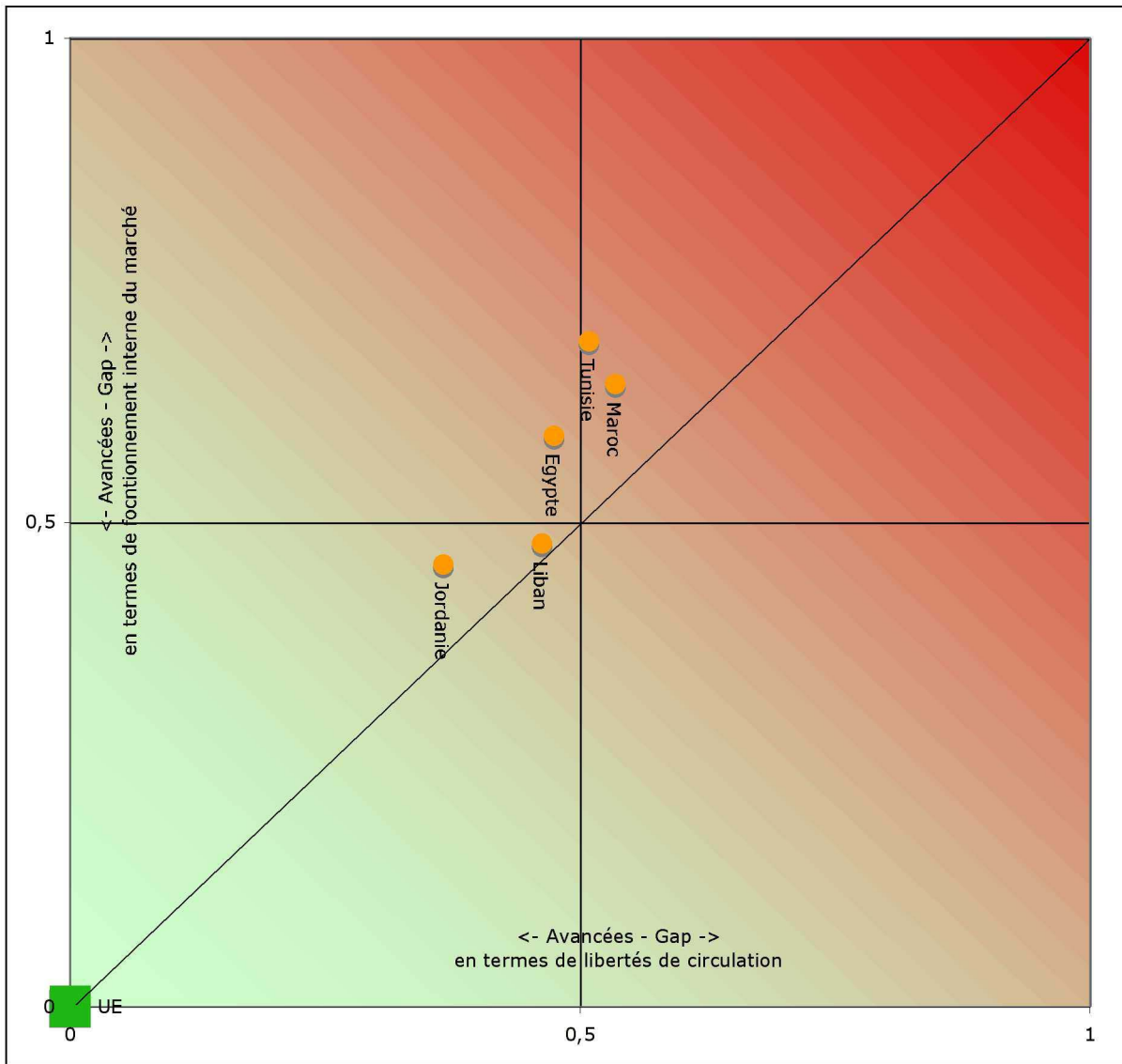
Il existe néanmoins une opposition assez nette entre, d'une part, les pays (Tunisie, Maroc) qui se sont relativement plus proches de l'UE pour les questions qui touchent au sens large la circulation des biens et des services facteurs, alors qu'ils en sont éloignés du point de vue l'organisation interne du marché, et, d'autre part, les pays qui ont davantage observé une avancée en ligne touchant tous les secteurs (Jordanie, Liban et à un degré moindre, Egypte).

De façon plus détaillée, on peut observer :

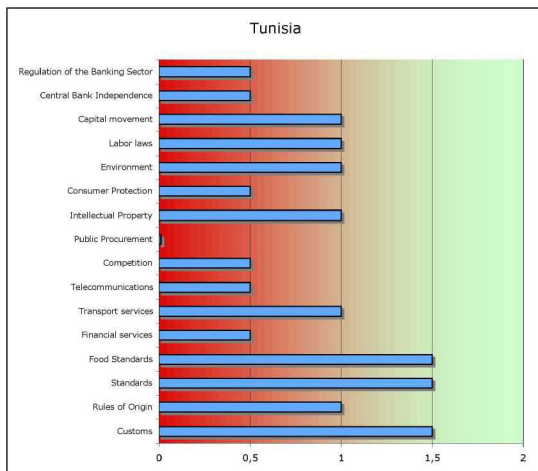
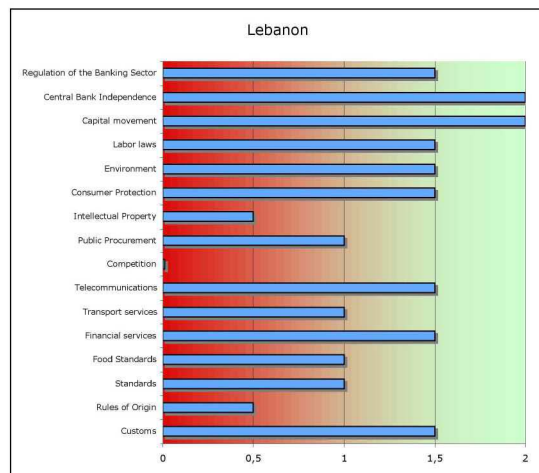
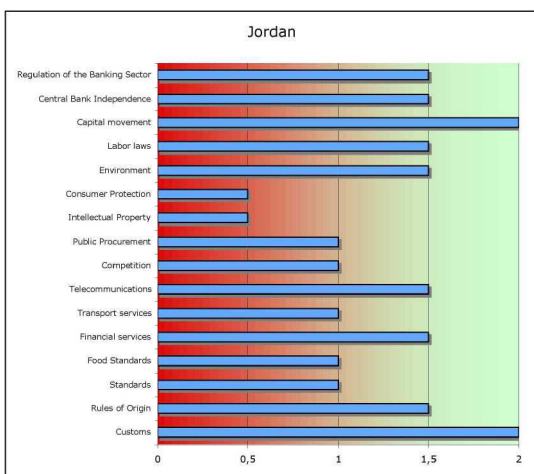
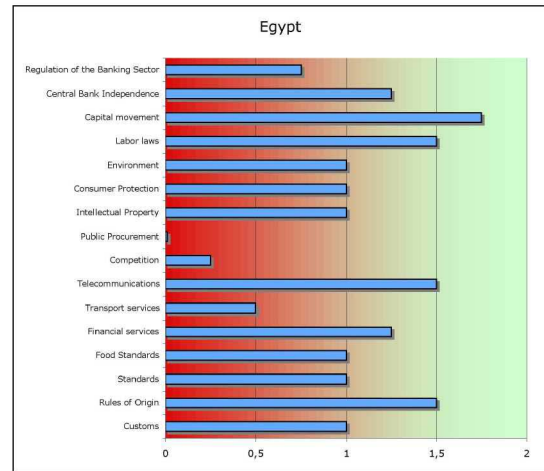
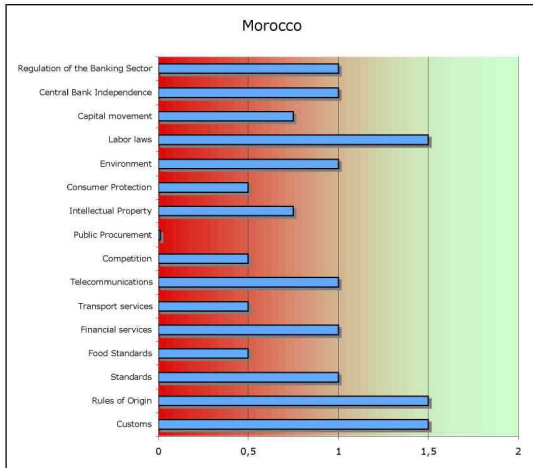
- ✓ la plus grande proximité de la Jordanie, sur la circulation des biens et la circulation des capitaux, le chemin à parcourir étant donc principalement lié à la circulation des services et au fonctionnement du marché interne,
- ✓ que le Liban est sur le même modèle stratégique de rapprochement avec l'UE, mais a pris des retards sur la circulation des biens.
- ✓ que la Tunisie (et à un degré moindre le Maroc) apparaît plus éloignée sans doute en raison d'une stratégie différente. Ce pays joue depuis Barcelone sur la circulation des biens, mais se montre plus réticent sur le fonctionnement du marché interne et surtout sur la circulation des capitaux.
- ✓ que l'Egypte a plus progressé vers le marché intérieur de l'UE dans le cadre d'une stratégie plus homogène.

Représentation unidimensionnelle de la distance à la référence UE





En observant pour chacun des pays la synthèse par critère, on retrouve cette notion de différence dans le choix de la convergence.



Afin d'expliquer le principe de notation, dont découle la distance mesurée, nous partirons de quelques exemples. Dans le cas des douanes, l'indicateur principal a été de vérifier si le pays était un signataire de l'accord de valorisation en douanes de l'OMC. Les données factuelles indiquent que l'Egypte, le Maroc, la Jordanie et la Tunisie sont tous signataires, tandis que le Liban, non encore membre d'OMC, se prépare seulement à observer l'accord. Les commentaires reçus des correspondants Femise ont signalé des problèmes d'exécution dans certains pays. C'est pourquoi tous les pays n'ont pas obtenu le score le plus haut de 2 (l'échelle varie de 0 à 2 cf. annexe 1), qui reflète le reconnaissance de l'accord et sa mise en pratique. Ainsi, l'Egypte qui a signé l'accord mais connaît d'importants problèmes de mise en oeuvre a obtenu un score de 1. A l'inverse, le Liban n'est pas toujours un membre de l'OMC, mais les pratiques réelles et les ajustements dans

les règlements douaniers libanais de la douane pour la pleine conformité OMC lui ont permis d'atteindre un score plus haut (1.5).

Dans le cas de la concurrence, tous les pays à l'exception du Liban ont adopté une législation sur la concurrence. Cependant, aucun n'a de cadre légal semblable à celui de l'UE ce qui implique l'absence de score égal à 2. La note a donc été attribuée selon le degré de mise en pratique, estimé à partir des questionnaires remplis par les correspondants. La Jordanie, qui a commencé à appliquer la loi et l'a modifiée à plusieurs reprises, a obtenu le plus haut score (1). De leur côté, la Tunisie et le Maroc ont édicté une loi, mais non mise en application d'où un score de 0.5. L'Egypte a obtenu le score le plus bas puisque la loi a été certes édictée, mais l'autorité de régulation ne vient que de commencer à fonctionner (avril 2006), d'où un score de 0.25.

Dans le cas des marchés publics, tous les pays donnent la préférence à leurs fournisseurs domestiques et aucun n'est membre de l'accord OMC. Cela explique le score généralisé de 0, à l'exception de la Jordanie qui va signer l'accord OMC et du Liban, dont on estime qu'il va signer cet accord quand il rejoindra l'OMC, d'où un score de 1 (progrès en la matière).

Les secteurs de services (finance, transport et télécommunications) est naturellement plus difficile à appréhender en termes de notation. Les correspondants Femise avaient trois choix : le premier et meilleur scénario, correspond au fait que les pays adoptent les mêmes engagements GATS que l'UE (c'est le cas le plus libéral dans la situation actuelle) ; le deuxième cas est l'existence d'un écart entre des engagements GATS et la libéralisation domestique ; le troisième correspond à une forte dissemblance entre les engagements UE/GATS et les engagements GATS du pays (le plus mauvais scénario). On peut observer qu'un pays pourrait montrer un grand écart entre ses engagements et les engagements de l'UE en même temps qu'une libéralisation domestique située au-delà de ses engagements GATS. Par exemple, le secteur des télécommunications peut être très ouvert en termes d'engagements, mais un ou deux sous-secteurs restent fortement protégés. Ici, ce sont les commentaires des correspondants Femise dans chaque pays et la vue d'ensemble du secteur entier qui ont permis d'établir le jugement final.

La législation sur le travail est aussi très difficile à aborder. Le point de référence est constitué par les conventions principales de l'OIT. Tous les pays de l'échantillon ont ratifié l'ensemble des conventions de travail de l'OIT. Mais, une fois encore, le degré de mise en pratique de ces conventions n'est pas le même, ce qui a impliqué une réduction du score. Dans le cas de l'Egypte, il est connu que le droit de grève et le travail des enfants posent problème bien que l'Egypte ait ratifié les accords internationaux liés à ces questions. Le même raisonnement s'applique à la Tunisie. En conséquence, les scores ont été réduits de 2 à 1.5.

S'il est ainsi permis avec ce type d'exercice de mieux appréhender les directions prioritaires à prendre, il reste, dans une optique d'implantation pratique d'un outil efficace, à déterminer le niveau optimal d'intervention dans le contexte euro-méditerranéen.

Les limites des plans d'action

En considérant le contenu des différents plans d'action on peut avoir une idée de la façon dont la PEV approfondit le partenariat.

Dans le rapport sur les dix ans de Barcelone, le FEMISE avait souligné les risques que le processus de Barcelone soit dilué dans la PEV. Il est bien sûr trop tôt pour donner une réponse à cette question. Cependant, en examinant les plans d'Action des PM et en évaluant leurs capacités à répondre aux besoins de développement de ces pays, quelques indications préliminaires émergent sur les possibilités offertes par la PEV pour améliorer le processus de Barcelone.

En premier lieu, la PEV peut être vue comme un type d'accord "à la carte" qui donne aux partenaires la liberté d'une intégration plus profonde de s'intégrer avec l'UE sur certains plans l'Acquis Communautaire qu'ils pensent judicieux dans leur propre contexte (cf. Commission européenne, 2003b). Contrairement aux expériences en termes de politique méditerranéenne de l'Europe où coordination et harmonisation étaient toujours de règles, la PEV propose une approche différente fondée principalement sur la différenciation entre des pays. L'idée est que chaque partenaire est conscient de ses capacités propres, institutions, des priorités et de ses besoins d'harmonisation avec l'UE, qui sont reflétées dans chacun des plans d'action spécifiques. Pour traduire la PEV en moyens d'implantation concrets, des Plans d'Action ont été négociés comme la transformation des buts et des objectifs annoncés dans la PEV et le Processus de Barcelone en

plans de travail réels. Ils couvrent un grand nombre de secteurs allant du dialogue politique et la réforme à la justice et les affaires domestiques : énergie, transport, société de l'information, environnement et recherche et innovation et politique sociale etc. (Commission européenne, 2004a). Ces plans ne sont pas identiques, mais ils sont basés sur un jeu commun de principes. Ils sont différenciés pour tenir compte de différents contextes dont l'état des relations avec chaque pays, ses besoins et capacités, ainsi que des intérêts communs.

Un système de contrôle de la mise en oeuvre des Plans d'Action sera conçu utilisant des entités sous les auspices des Accords d'Association d'Association existants. Les progrès dans la mise en oeuvre décideront in fine de leur renouvellement. Si les progrès sont concluants, de nouvelles actions pourraient être entreprises pour développer les relations bilatérales entre l'UE et ses voisins comme la possibilité d'autres relations contractuelles qui pourraient prendre la forme d'Accords de Voisinage européens (la Commission européenne, 2004a). L'UE a également décidé d'utiliser les Plans d'Action comme le point de référence pour concevoir son aide ciblée à ses pays voisins.

Si, en théorie, comme nous l'avons déjà signalé, l'outil PEV apparaît séduisant et flexible pour les partenaires, ses principales qualités sont extrêmement dépendante des conditions de mise en oeuvre et de ce qui restera au partenariat comme capacité de coordination. C'est un tel examen critique auquel se livre cette section, tout en gardant à l'esprit la jeunesse de la PEV qui n'a que 3 ans.

1. "Les Plans d'Action" sont conçus sur la base des actions bilatérales qui prennent en considération le niveau de développement et les capacités existantes dans chaque pays. Comme l'a indiqué le Conseil européen (2004) *"le niveau d'ambition du rapport avec chaque voisin dépendra du degré de l'engagement du partenaire aux valeurs communes aussi bien que de sa capacité pour mettre en oeuvre a conjointement consenti des priorités"*. Cela peut alors impliquer qu'un plan modeste pourrait se traduire par moins de ressources. En conséquence, des voisins pourraient négocier des Plans d'Action ambitieux au-delà de leurs capacités de mise en oeuvre simplement pour obtenir plus de financement, alors que d'autres, négociant des Plans d'Action plus modestes en raison de leurs capacités limitées de mise en oeuvre, seraient moins financés tout en ayant justement besoin de davantage de fonds. On peut alors craindre que relier le financement et l'assistance technique à l'exécution des Plans n'assure pas une efficacité accrue dans la mesure où certains gouvernements seraient enclins à mettre en place des actions trop ambitieuses ou superflues mais illustrant de bonnes intentions, mais au-delà de leurs besoins actuels ou capacités.

2. Dans cette perspective, on soulignera que certains Plans d'Action incluent des formulations vagues tendant à indiquer que le pays peut prendre des mesures négociées avec l'UE, mais en s'assurant une telle flexibilité, qu'en fait aucun engagement réel n'est pris. On peut illustrer cela avec la question de l'ouverture des marchés publics, question très sensible pour la plupart des PM. Le plan d'action du Maroc contient donc une provision sur ce sujet, qui démontre à la fois les bonnes intentions et les réserves: *"Tenir autant que possible compte du principe de non-discrimination en vue à la libéralisation réciproque et graduelle conformément à l'Article 41 de l'Accord d'Association."* Tandis que dans le cas de l'Egypte cette question n'a pas été mentionnée clairement dans le Plan d'Action (toujours en négociation). Cela implique-t-il que le Plan égyptien est moins ambitieux et devrait donc recevoir moins d'aide technique et financière ? Autre illustration, le plan d'Action de la Tunisie contient une disposition sur les services financiers libellée comme suit : *"Continuer la mise en oeuvre du Programme d'Évaluation de Secteur Financier (FSAP) du FMI de juillet 2002."* Ainsi, la Tunisie utilise son programme avec le FMI en tant qu'action dans le sens des négociations avec l'UE. On pourrait là se demander si cela aurait été implanté avec ou sans le Plan d'Action ?

3. Une autre crainte est que la PEV puisse détourner l'intérêt de l'UE loin des PM plus proches, malgré les affirmations répétées par l'UE. Cette crainte se fonde sur :

- 1) Le remplacement du programme MEDA, conçu en faveur des PM, par un nouvel instrument, qui est plus large dans sa couverture, peut diminuer l'influence des PM dans la négociation avec l'UE de leurs besoins financiers.
- 2) Le partage de frontières avec l'UE joue un rôle vraiment important dans les décisions ce qu'atteste l'addition dans la PEV de pays complémentaires non présentes initialement, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie et ce souci peut sensiblement réduire l'intérêt accordé au partenariat qui semblait fondé davantage sur une action positive (construire une grande région) que sur une action défensive (développer sa sécurité aux frontières).

4. Comme mentionné plus haut, la non-spécification des délais dans les plans d'action pourrait conduire à un ralentissement du processus entier. La dimension de temps a été perdue quand les termes comme "à court terme" et "à moyen terme" ont été utilisés sans définir plus avant la durée. On doit noter cependant que les plans d'action ont des délais de 3-5 ans au total. Pour illustrer, prenons l'exemple d'une question de nature économique dans les plans d'action pour laquelle un calendrier ou des étapes précises auraient pu être facilement définies : la standardisation. Le Plan d'Action de la Jordanie s'exprime ainsi sur les règlements techniques, les standards et les procédures d'évaluation de conformité : *"l'harmonisation et la mise en place d'une structure législative relative à l'acquis communautaire, y compris la législation sur la responsabilité en cas de produits défectueux et la sécurité générale des produits; harmonisation des standards nationaux avec les standards européens et internationaux pour les produits industriels."* Le délais pour cette "action" est le moyen terme. L'harmonisation générale d'une structure législative est un processus en cours qui peut prendre des décennies, plus de précisions sur le nombre de règlements à harmoniser et sur les secteurs aurait été utile dans ce cas, de même que le terme. On doit noter que le Plan d'Action jordanien n'est pas une exception; l'imprécision qui a caractérisé ce plan d'action a été généralisée dans les plans d'action d'autres PM (voire dans certains cas plus prévalant).

5. La différenciation entre ce qui est annoncé comme 'des actions' et ce que l'opinion définit communément comme 'des buts' est plutôt obscure. Dans de nombreux cas, le Plan d'Action utilise action comme un synonyme de buts sans calendrier défini, ni moyens pour être réalisé. Dans le cas de la Jordanie, sous le titre de démocratie et autorité de la loi, "l'action" suivante a été mise dans le plan, à mettre en place à moyen terme : *"Promouvoir le dialogue national sur la démocratie, la vie politique et les sujets liés : (i) Réforme de la loi des partis politiques et la loi électorale; (ii) Mise en place de plans gouvernementaux pour préparer un programme national pour la réforme de secteur public".* En premier lieu, promouvoir le dialogue national sur la démocratie est défini comme une action et non un but. Aussi les termes utilisés dans cette "action" ne sont pas clairs : qu'est-ce qui est entendu par promouvoir le dialogue national sur la démocratie ? Ou par réforme de la loi des partis politiques ? Aucun article n'a été ni spécifié, ni actions techniques identifiées, sans compter le délai imprécis. De plus, l'action contient plusieurs articles qui ne sont pas en relation directe : réforme du secteur public et démocratie et autorité de la loi. Cet exemple montre combien les plans d'action peuvent être "peu profonds" dans certains secteurs. On ajoutera en outre que ce secteur spécifique sur la démocratie et l'autorité de la loi aurait du être une valeur ajoutée relativement aux accords d'association déjà existants.

6. L'objectif principal de ces plans d'action, tel qu'annoncé par la Commission européenne, était initialement d'expliquer clairement les actions nécessaires pour mettre en oeuvre des buts spécifiques fondés sur les priorités de chaque pays. Or, la co-propriété ou le cadre de priorités par PM sont devenus plutôt vagues et la liste de priorités pour tous les pays est trop longue pour clarifier de telles priorités (à l'exception peut-être de l'Autorité palestinienne) comme en témoigne le tableau de l'annexe II issu des plans d'action.

Les dispositions fournies dans chacun de ces titres diffèrent légèrement d'un pays à l'autre. Cependant, le vocable utilisé dans les dispositions ne dépasse pas : "aide, continuation, développement, amélioration et coopération". Il est important de noter ici que les plans d'Action ont répercuté les Rapports-Pays préparés par la Commission et beaucoup de priorités cruciales pour les PM ont été omises (par exemple le chômage).

Le tableau suivant donne une vision synthétique du contenu des plans d'actions en termes de : (i) l'existence d'une temporalité définie pour réaliser une action spécifique, (ii) l'existence d'un contenu technique pour l'action qui spécifie comment elle va être mise en oeuvre; (iii) si l'aide financière est définie avec le plan d'action.

Tableau 5 : Évaluation des plans d'Action du Maroc, la Jordanie et la Tunisie

	Maroc			Jordanie			Tunisie		
	Calendrier	Contenu Technique	Financement	Calendrier (2)	Contenu Technique	Financement	Calendrier	Contenu Technique	Financement
Douanes	S et M	Oui	Aucun	M	Oui	Aucun	S*M	Oui	Non
Règles d'Origine	S	Partiel	Aucun		Partiel	Aucun	S*M	Partiel	Non
Standards	S et M	Partiel	Aucun	M	Oui	Aucun	S*M	Oui	Non
Standards Alimentaires	S et M	Oui	Aucun	M	Oui	Aucun	S*M	Oui	Non
Services financiers	Aucun	Partiel	Aucun	M	Partiel	Aucun		Partiel	Non
Services de transport	Aucun	Oui	Aucun	M	Oui	Aucun	S*M	Oui	Non
Télécommunications	Aucun	Aucun		Aucun	Aucun			Aucun	
Concurrence	S	Oui	Aucun	M	Oui	Aucun	S*M	Oui	
Marchés Publics		Oui	Aucun	M	Partiel	Aucun	..	Oui	Non
Propriété intellectuelle	S*M	Oui	Aucun	M	Partiel	Aucun	S*M	Oui	Non
Défense du consommateur	Aucun	Partiel	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun		Aucun Non	
Environnement	Aucun	Oui	Aucun	M	Oui	Aucun	..	Oui	Non
Législation du travail	S*M	Oui	Aucun	M	Oui	Aucun	M (2)	Oui	Non
Mouvement de capitaux	Aucun	Partiel	Aucun	M	Partiel	Aucun	M (2)	Partiel	Non
Indépendance de Banque centrale	Aucun	Partiel	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Non
Règlement du Secteur Bancaire	Aucun	Partiel	Aucun	M	Partiel	Aucun	M (2)	Partiel	Non

Notes : 1. S = à court terme, M = moyen terme. "Oui" signifie qu'un point de référence explicite dans l'Article de l'Accord d'Association ou un accord international a été mis comme référence. Partiel signifie que la question a été mentionnée dans le plan d'action, mais sans se référer à des points de référence ou spécifications précis. "Non" signifie que le contenu n'a pas été mentionné dans le plan d'action.

2: Dans le cas du plan d'Action de la Jordanie et dans quelques actions en Tunisie, la plupart des actions sont de moyen terme. Cependant d'autres sont sans aucuns délais. Le calendrier est alors interprété comme étant à court terme.

Source : Femise, basé sur les plans d'action réels des pays choisis.

Le tableau montre qu'en général, le calendrier des opérations de mise en oeuvre des actions est défini comme le court terme ou le moyen terme. Dans de nombreux cas, aucun déroulement des opérations n'est spécifié. En termes de contenu technique, comme vu dans les quelques exemples ci-dessus, de nombreuses actions manquent de spécifications sur les pas à entreprendre ou les lois à réviser. Quant à l'aide financière, les plans d'action n'ont pas inclus de spécifications financières, question laissée aux pouvoirs de négociation des pays impliqués.

3- Troisième étape : quel contenu possible pour un jalon dans le marché intérieur, quelle méthode ?

Le tableau ci-dessous, qui pourrait être largement détaillé, résume la situation telle qu'elle se présente au moment de la mise en place effective des plans d'action. Conformément à l'orientation de ce papier, il a trois spécificités par rapport à la démarche actuelle :

- ✓ En premier lieu, les domaines sont hiérarchisés en fonction de l'intérêt économique et de la possibilité de transposition dans les institutions et la société,
- ✓ En second lieu, la troisième et la quatrième liberté sont plus développées que dans les plans d'action. La question de la libération des mouvements de capitaux (question qui va bien au-delà de la libéralisation des services financiers) doit faire partie du jalon. C'est une question extrêmement délicate compte tenu des risques, mais finalement qui ne comporte que peu d'enjeux de société et est susceptible de modifier de façon décisive le régime de croissance dans les PM. La question du mouvement des hommes doit être approfondie et implique un investissement massif et conjoint avec l'UE dans l'éducation, la formation et la reconnaissance des qualifications.

- ✓ En troisième lieu, il conforte le niveau de coordination régional qui doit bien mettre en cohérence les plans d'actions (même s'ils sont décalés dans le temps) de façon à favoriser une forme d'intégration Sud-Sud, permettre d'accroître les externalités des services réseaux, proposer des infrastructures communes ou des dispositifs visant la quatrième liberté et les droits humains.

Classement hiérarchique des domaines, niveau d'intervention					
Niveau de mise en œuvre	Infra-national	Pays Med	PARTENARIAT		
			Euromed/régional	Bilatéral/PEV	Universel (OMC ...)
Liberté 1 : normes techniques n'engageant pas le sociétal national concerne les produits					
Normalisation volontaire, ISO, appellations	décision		coord		
Achever la ZLE (produits agricoles)		Sud/Sud	coord	décision	notification OMC
Elimination de toutes les pratiques ou clauses restrictives ou discriminatoires empêchant la libre circulation des biens		Sud/Sud	coord	décision	notification OMC
Reconnaissance mutuelle		Sud/Sud		décision	notification OMC
Adoption normes européennes (harmonisation)			coord	décision	notification OMC
Adoption normes internationales					US et autres
Liberté 2: services prioritaires					
Tourisme- voyages				décision	GATS
Services commerce inter (douanes etc.)		Sud/Sud		décision	GATS
Télécommunications, réseaux		Sud/Sud	coord	décision	GATS
Assurance				décision	GATS
Services financiers				décision	GATS
Energie		Sud/Sud	coord	décision	GATS
Transport maritime		Sud/Sud	coord	décision	GATS
Transport aérien					
Liberté 2 : services à plus fort engagement sociétal					
Business services					
Distribution					
Construction					
Services à la personne, culture et loisirs					
Marchés publics				décision	
Liberté 3 : mouvements de capitaux					
Supervision et régulation système financier			coord	décision	Universel (Bâle etc.)
Comptabilité des entreprises			coord	décision	Universel (Bâle etc.)
Système d'information (calcul et publication des données)			coord	décision	Universel (Bâle etc.)
Indépendance politique de la banque centrale				décision	X
Libéralisation des transferts courants (paiement des imports, etc.)				décision	
Coordination des actions des banques en cas d'attaque spéculative sur le change			décision		
Fiscalité des entreprises trans-nationales			coord	décision	
Libéralisation des IDE (entrée et sortie)				décision	
Libéralisation complète des flux de capitaux					
Libéralisation des services financiers de marché					
Politique de concurrence				décision	
Marchés publics				décision	
Normes sociétales et liberté de circulation des personnes physiques					
Ratification des traités internationaux relatifs au droit d'asile et des réfugiés				décision	Universel
Système d'information permettant de suivre les migrations en particulier illégales			coord	décision	
Droits des femmes, des minorités, démocratie			coord	décision	Universel
Mise à niveau de la coopération administrative avec l'UE pour faciliter l'obtention d'un visa				décision	
Améliorer la coopération en matière sécuritaire avec l'UE et de surveillance des frontières			coord	décision	
Reconnaissance diplômes et qualifications nécessaire à la libre circulation des personnes			coord		
People to people participation aux programmes tels que AENEAS ou ARGO			décision		
Légende					
	décision	Niveau de décision pour les éléments prioritaires à mettre en œuvre dans le stake in the internal market			
		Éléments à introduire plus tard			
	coord	Domaines régionx où l'euromed peut avoir un rôle de coord.			
	Sud/Sud	Domaines susceptibles de renforcer l'intégration Sud-Sud			

De façon plus détaillée, les principales remarques sont les suivantes :

- ✓ Il y a d'abord à consolider ce qui a été entrepris à la fin des années 90, c'est-à-dire la zone de libre-échange. En dehors de la poursuite du désarmement tarifaire, il convient maintenant de l'étendre au domaine agricole et de lancer un important mouvement de normalisation selon une répartition à définir entre trois modalités : les normes volontaires, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle. S'il est clair que l'OMC est concernée, de même que le partenariat euroméditerranéen via la politique de voisinage et les plans

d'action liés, le niveau régional du partenariat devrait également être associé de façon à pousser à une avancée en ligne de plusieurs PM. Cet effort de coordination aurait l'intérêt de favoriser l'accès à deux espaces marchands, l'euro-méditerranéen et le Sud-Sud et d'éviter ainsi que les progrès faits par chaque pays dans son rapprochement avec l'UE ne le sépare de ses homologues méditerranéens,

- ✓ Le Femise considère, ensuite, que l'ouverture à certains services est prioritaire. Le gain peut être considérable pour les deux parties et les ajustements relativement faibles. Par ailleurs, le contenu sociétal de ces services est limité si bien qu'il ne se pose guère, à leur propos, de questions qui concernent la souveraineté ou l'identité nationale. Notons qu'il s'agit, aussi, soit de services produits (le tourisme), soit de services réseaux ou d'accompagnement aux échanges producteurs de fortes externalités (télécom, banques, énergie, transport maritime). Il est donc souhaitable d'entamer des négociations sur ces services avec l'UE, et de bien évaluer la possibilité de raisonner au niveau régional pour maximiser ces externalités.
- ✓ Par contre, l'ouverture aux services à la personne, à la distribution, et aux travailleurs indépendants et autres cabinets liés aux affaires pose des problèmes sensiblement plus délicats et ne paraissent pas d'actualité.
- ✓ La question des marchés publics mérite un examen attentif. L'ouverture des marchés publics des PM ne représente qu'un aspect relativement anecdotique en termes de volume d'affaires ; par contre, l'adoption des directives européennes concernées pourrait occasionner un progrès important dans la lutte contre la corruption.
- ✓ Aller, malgré les risques, vers la circulation complète des capitaux privés, est un processus à engager, qui pourrait être largement accompagné par l'UE. Sans entrer ici dans des considérations techniques, l'adoption de plusieurs directives européennes dans ce secteur améliorerait la qualité de l'information, et contribuerait à former des opinions sur la qualité de la gestion macroéconomique et des banques, de la plus grande importance lorsqu'il s'agira de rendre convertible le compte de capital. La manifestation d'une étroite concertation avec les banquiers centraux européens serait certainement un signal important en direction des investisseurs étrangers de portefeuille. Si l'UE pouvait contribuer à installer en Méditerranée des systèmes monétaires et financiers susceptibles de permettre de mobiliser l'épargne disponible sur les marchés financiers internationaux, sans risques excessifs, il y aurait là un facteur de croissance considérable des PM.
- ✓ Viennent, enfin, les questions centrées sur les mouvements des personnes physiques. Celles-ci sont importantes car elles conditionnent, entre autres, la réussite des opérations menées sur les services : sans un assouplissement des règles de circulation des personnes physiques qualifiées et des limitations d'embauche de personnel étranger (limitations qui concernent l'UE comme les PM) l'ouverture des services ne pourra produire son plein effet. Nous sommes évidemment là au cœur du projet régional. Cette question a peu avancé à ce jour, mais chacun sait qu'une évolution inéluctable se prépare, liée au développement d'une immigration de remplacement dans l'UE. Intervient manifestement, là encore, le niveau régional qui doit pousser à la généralisation des droits humains (droits des femmes notamment), à l'installation de la démocratie dans toutes ses dimensions (ce qui est justement incorporé dans tous les plans d'action), mais qui devrait sans doute envisager rapidement « une sortie par le haut » qui est la formation à grande échelle des personnes dans un cadre de reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications.

Cette « épure » de jalon est en réalité proche de ce que la Commission a prévu dans son strategy paper. Il est clair que si elle est réalisée à une échelle suffisante et bien coordonnée elle permettra une consolidation de la région euroméditerranéenne significative. Cela suppose néanmoins d'admettre que tout n'ira pas de soi car les enjeux sociétaux sont importants et que des mécanismes de négociation, de coordination et de suivi, plus poussés soient installés au niveau régional. La raison est qu'il y a une interdépendance très forte entre les éléments évoqués ci-dessus.

Le risque d'une démarche pointilliste, menée exclusivement au niveau bilatéral, est de considérer qu'un progrès quelque part rapprochera d'une intégration régionale. Les pays du Sud qui apprécient de pouvoir aller à leur rythme, grâce aux négociations bilatérales, doivent décider s'ils veulent ou non conforter cette dimension régionale, ce qui implique de renforcer les mécanismes de coordination auxquels ils sont invités à participer. Le Femise considère que se dispenser de cet effort entraînerait une perte de synergie importante et limiterait l'évolution des rapprochements Sud-Sud.

CONCLUSION

Le présent papier est parti du postulat qu'une région intégrée devait :

- (i) correspondre à une vision à long terme impliquant une interdépendance des économies et des institutions (avec des niveaux différenciés selon l'ambition du projet), il s'agit donc fondamentalement d'aboutir à une forme de rapprochement des sociétés considérées,
- (ii) que cet objectif ne pouvait se concevoir que dans un système de raisonnement associant les effets économiques et sociétaux,
- (iii) que le seul exemple de processus d'intégration profonde liant explicitement les aspects économiques et sociétaux était l'UE, avec des débats initiaux importants, une pratique de la convergence, et des résultats qui ont donné l'acquis communautaire

L'ambition de la déclaration de Barcelone pouvait être interprétée comme la volonté de constituer une grande région euroméditerranéenne (par rapport à Nafta, il y avait un projet politique de co-développement –paix, prospérité partagée- des transferts financiers gratuits, des actions vers la société civile et une action de coopération sous-nationale). Cette ambition est loin d'avoir été menée à son terme :

- (i) le partenariat économique s'est, pour l'essentiel, centré sur la mise en place d'une zone de libre-échange,
- (ii) les éléments sociétaux ont été, ou très peu financés, ou centrés sur des éléments importants mais très généraux (démocratie, droits de l'homme, dialogue des cultures etc.), n'impliquant que faiblement l'évolution des institutions opérationnelles,
- (iii) le partenariat est dépourvu d'institutions propres (secrétariat politique), et d'outils de convergence comparables à ceux disponibles dans l'UE ; il n'a même pas l'équivalent de la CECA qui était la toute première marche avant le traité de Rome, chose que l'on pourrait imaginer pour développer une économie du savoir largement favorable à la circulation des personnes physiques (le Femise a recommandé en son temps la création d'une CECA de la connaissance en Méditerranée), pas de banque dédiée et une expertise limitée (l'expertise est sollicitée en sous-traitance)
- (iv) les éléments importants se négocient sur une base bilatérale dans le cadre d'accords d'association, l'effort de coordination venant après.

La PEV prévoit un jalon dans le marché intérieur de l'UE qui peut contribuer à approfondir le partenariat. Le présent papier a tenté d'examiner comment :

- (i) la première discipline est d'être au clair sur les références conceptuelles. La référence à une intégration profonde n'est pas appropriée. Dans les conditions actuelles, en comparaison avec le modèle originel, ce n'est pas le contenu du partenariat, ni celui de la politique de voisinage qui peuvent permettre de s'y référer. Il y a même une incertitude manifeste sur la place respective des deux dispositifs. Retenir ce concept comme référence, présente l'inconvénient majeur de laisser à penser que tout shopping de directives négocié dans un cadre bilatéral permettrait de faire un pas vers cette forme d'intégration,
- (ii) la deuxième, est de prendre conscience au niveau de la région des conséquences de l'adoption d'un nombre significatif de directives européennes (ce qui suppose de les hiérarchiser ce qui a été tenté ici) et de se mettre d'accord sur une vision régionale, sur les institutions permettant de développer à ce niveau un processus de négociation, d'arbitrage des conflits, de défense d'éléments de subsidiarité, d'évaluation des résultats.

Il y a, bien entendu, clairement des réticences au Nord comme au Sud, à aller plus loin. Le point de vue du Femise, que l'on a tenté d'illustrer dans ce texte, est qu'il fallait, au minimum, lorsque l'on discute de la nature du jalon dans le marché intérieur :

- (i) bien identifier les directives qui sont incontournables et qui, d'une certaine façon, correspondent à un jump de qualité universel (et sur ce point l'intérêt de la proposition européenne est manifeste),
- (ii) étudier de façon approfondie, les incidences économiques et sociétales, donc la faisabilité de la transposition des directives, certaines (comme celles qui concernent les services), ayant des implications plus importantes, d'autres étant centralement liées à une vision d'intégration profonde (les préconditions et le soutien européen pour la liberté des mouvements de capitaux, la circulation des personnes physiques),

- (iii) favoriser autant que possible l'échelon régional (ou un ensemble sous-régional de pays décidés à jouer le jeu), en renforçant les mécanismes de coordination du partenariat.
- (iv) définir précisément les modalités et renforcer les instances chargés de l'implantation (instances chargées de l'orientation, instances chargées des conflits, de l'évaluation etc.)

Dans le cas où des progrès dans ce sens ne seraient pas envisageables, la question de la transposition des directives européennes se pose de façon très différente. Il ne s'agit plus de construire une forme de rapprochement régional, mais d'utiliser l'offre européenne pour mieux se situer au niveau mondial. Les questions sont alors les suivantes. Quelles sont les directives qui constituent un progrès strictement économique d'efficacité? L'adoption des directives européennes est-elle préférable par rapport à une démarche directement mondiale, ce qui aboutirait probablement à des stratégies différentes de l'Est méditerranéen moins dépendant de l'UE, et du Maghreb? (cf. A.Tovias et A.Magen 2005). Quelles différences y-a-t-il entre les normes européennes et les normes universelles? Comment joue la clause NPF sur les directives services (bien que le principe soit acquis, c'est un point qui est aujourd'hui non résolu dans les négociations OMC)? Le monde des voisins méditerranéens n'a-t-il pas intérêt à viser directement une intégration mondiale (selon le modèle canonique, présenté ci-dessus), plutôt qu'un ancrage à l'UE? Quel est le coût/avantage de l'adoption des directives européennes par rapport aux orientations mondiales?

L'UE ne doit pas sous-estimer les effets d'un décrochage des PM du projet régional. On observe, en effet, que les négociations commerciales internationales reposent, pour l'essentiel, sur une négociation où les pays les plus industrialisés veulent exporter et internationaliser leurs services (les «échanges de produits se développant moins que les échanges de services où les pays industrialisés ont clairement des avantages comparatifs), alors que les pays en développement veulent pouvoir exporter leurs produits agricoles et les produits industriels non sophistiqués. Il est donc d'un intérêt certain pour l'UE, de mieux s'implanter sur le marché des services des PM. Et sur ce marché, les PM ont clairement le choix de s'ouvrir aux services de l'UE de façon préférentielle, ce que l'adoption des directives concernées favorisera incontestablement, ou de jouer un jeu plus international. Notons, enfin, que l'UE réalise sur ce marché des performances meilleures que sur tous les autres marchés mondiaux en proportion des échanges (pour les produits non pétroliers, cf. Femise 2005), et que, vu du côté des PM, ce sont les transferts des émigrés et le tourisme qui équilibrent les comptes extérieurs. Autant dire que l'interdépendance est dans les faits, ce qu'avait semblé saisir le partenariat de Barcelone (bien que de façon incomplète) et que pourrait poursuivre la PEV.

BIBLIOGRAPHIE

Akdemir E., Basçi E. et S. Togan, (2005), "EU integration and the Telecommunications Sector: The Case of Turkey", Femise study: Impact of liberalization of trade in services: banking, telecommunications, and maritime transport, in Turkey, Egypt, Tunisia, Morocco.

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

Boughzala M., (2005), "Impact of liberalization of trade in services: banking, telecommunications, and maritime transport, in Tunisia", in Femise study Impact of liberalization of trade in services: banking, telecommunications, and maritime transport, in Turkey, Egypt, Tunisia, Morocco.

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

Cartapanis A., (2004), « Le déclenchement des crises de change : Qu'avons nous appris de ces dix ans ? », *Economie Internationale*, vol.97, pp.5-48.

CNUCED-WIR, (2004), Rapport sur l'investissement dans le monde : La montée en puissance du secteur des services.

Commission Européenne, (2002), Demandes des membres de l'OMC à la CE et à ses états membres en faveur de l'amélioration de l'accès au marché pour les services, Document de consultation.

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

Copeland B.R, (2003), « Les services dans la nouvelle économie », Recherche d'Industrie du Canada, document de discussion no 13, Octobre.

Department For International Development, University of Sussex, mimeo mars 2006 ;

Desdoigts A. et F. Jaramillo, (2006), « Market integration and industrial modernisation global middle class perspective » draft février 2006

Emerson M., Edwards T.H., Gazizullin I., Lücke M., Müller-Jentsch D., Nanivska V., Pyatnytskiy V., Schneider A., Schweickert R., Shevtsov O. et O. Shumylo, (2006), "The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine", CEPS.

Femise, (2005), « 10 ans après Barcelone : acquis et perspectives », rapport annuel., version française http://www.femise.org/PDF/Femise_T2005fr.pdf, version anglaise http://www.femise.org/PDF/Femise_T2005gb.pdf

Financial Stability Institute, (2004), "The Implementation of the New Adequacy Framework in the Middle East", summary of responses to the Basel II Implementation Assistance Questionnaire, Bank for International Settlements, July.

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

Gosh J., (2005), "The Economic and Social Effects of Financial Liberalization: A Primer for Developing Countries", United Nations, Department of Economic and Social Affairs, working paper no.4, October.

Grossman G.M., (1995), "Technology and trade", in Handbook of international economics, vol 3, 1995

Hill P., (1999), "Tangibles, Intangibles and Services, A new taxonomy for the classification of output", Canadian Economic Journal, vol.32, no 2, pp. 426-446, April.

Hoeckman B., (2006), "The European Neighborhood policy and MENA countries: Issues and Options, World Bank, mimeo.

International Monetary Fund, (1998), World Economic Outlook, May.

Jones S. et M. Emerson, (2005), "European neighborhood policy in the Mashreq countries", CEPS, September.

Kaminsky G.L. and S.L. Schmukler, (2003), "Short-Run Pain, Long-Run Gain: The Effects of Financial Liberalization", International Monetary Fund, working paper no.WP/03/34, February.

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.

Krugman P., (1995), "Increasing returns, imperfect competition and the positive theory of international trade", Handbook of international economics, vol 3.

Lahcen A. (2005), "Impact of liberalization of trade in services: banking, telecommunications, and maritime transport, in Morocco", in Femise study Impact of liberalization of trade in services: banking, telecommunications, and maritime transport, in Turkey, Egypt, Tunisia, Morocco.

Mastenbroek E., (2003), " Surviving the deadline : the transposition of EU directives in the Netherlands", European Union Politics, vol 4, no 4, pp 371-396.

Michalek J., Hagemeyer J., Roshal V., Rothert J., Tovas A., Pugacewicz A. et M. Vancauteran, (2005), "Comparative analysis of technical barriers to trade for Central and Eastern European Countries' and Mediterranean partner countries' export to the EU", Femise, FEM22-03, Septembre.

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

Muller Jentsch D., (2005), "Deeper Integration and The Trade in Services in The Euro-Mediterranean Region", World Bank and European Commission, Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure.

OCDE, (2002), « Quantification des conséquences pour le bien-être national des obstacles au commerce de services : tour d'horizon de différents ouvrages », OCDE, Direction des échanges TD/TC/WP(2000)24/FINAL, 23 janvier.

Roux N., (2006), CEFI, mimeo.

Sauvé P. et A. Matoo, (2004), "Regionalism in services trade, A teaching module" World Bank Institute, April.

Steunenberg B. et T. Selck, (2005), "Testing procedural models of EU legislative decision making", in *The European Union Decides*, Cambridge University Press.

Steunenberg, (2005), "Turning Swift Policymaking into Deadlock and Delay: National Policy coordination and the Transposition of EU Directives", Department of Public Administration, Leiden University, working paper.

A. Tovias et Amichai A. Magen : » Reflexion From the New Near Outside » *European Foreign Affairs Review* , n°5 2005

Thomson R., Stokman F.N., Achen C.H. et T. König, (2005), "The European Union Decides", Cambridge University Press.

Togan S. et H. Berument, (2005), "Banking Sector Policy Reform: The Case of Turkey", mimeo.

Trondal, (2004), "Re-socializing Civil Servants: The Transformative Powers of EU Institutions", *Acta Politica*, vol.39, no 1, April.

ANNEXE 1 : METHODE DE CALCUL DE L'INDICATEUR DE DISTANCE

Pour 5 PM (Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie) un questionnaire détaillé a été rempli par des correspondants Femise autour de 14 grands thèmes ayant trait à :

- ✓ La circulation des biens : Customs, Rules of Origin, Standards, SPS
- ✓ La circulation des services facteurs : finances, transports, telecoms
- ✓ L'organisation interne du marché : Competition law, Public procurement, intellectual property, consumer protection, environment, labor laws.

Un point plus détaillé a été fait concernant le secteur financier, prenant notamment en compte la régulation des mouvements de capitaux, l'indépendance de la banque centrale, la régulation du secteur bancaire. Pour éviter de donner trop de poids au secteur financier par rapport aux autres thèmes, les 4 critères ont été compilés auparavant (par le même traitement de distance vis-à-vis de l'UE/WTO) et la distance renormalisée pour varier de 0 à 2 a été réinjecter avec les 11 autres critères.

La synthèse pour chacun de ces grands thèmes a été réalisée de la façon suivante : pour chacune des composantes, une note variant de 0 à 2 a été donnée, 2 si pour toutes les composantes du thème, la régulation nationale est similaire à la régulation européenne ou en conformité avec le WTO, 1 si la situation est différente mais avec des progrès notables en termes de convergence, 0 sinon. Trois sources ont été utilisées pour ces notes : les accords internationaux passés, les sources internationales/nationales affirmant la conformité des réglementations nationales et les commentaires et détails fournis par les correspondants Femise dans les fiches pays détaillées.

Sur la base de la notation obtenue par chaque pays, ajoutant le point UE qui a par définition une note de 2 dans chaque critère et le minima théorique de l'exercice (0 dans chaque critère), nous avons calculé la distance euclidienne de chaque point vis-à-vis des autres :

$$d_{i,j} = \sqrt{\sum_m (x_{i,m} - x_{j,m})^2}$$

i et j étant deux pays, m les différents critères.

L'intérêt de calculer une matrice des distances plutôt qu'un indice composite réside en l'obtention d'informations supplémentaires sur la position des différents points entre eux et la possibilité d'affiner l'analyse en effectuant des classifications hiérarchiques.

Distances normalisées (max=1)

	Morocco	Egypt	Jordan	Lebanon	Tunisia	UE point
Morocco	0,000	0,151	0,239	0,305	0,216	0,612
Egypt	0,151	0,000	0,267	0,261	0,245	0,568
Jordan	0,239	0,267	0,000	0,250	0,308	0,453
Lebanon	0,305	0,261	0,250	0,000	0,335	0,517

Tunisia	0,216	0,245	0,308	0,335	0,000	0,595
UE point	0,612	0,568	0,453	0,517	0,595	0,000

ANNEXE II. LES PRIORITES AFFICHEES DANS LES PLANS D'ACTION

	Jordanie	Israël	Maroc	Palestine	Tunisie	Liban	Egypte
Dialogue Politique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Libre circulation de Marchandises	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui
Produits industrielles	Oui	Oui	Oui	Aucun	Oui	Oui	Oui
Agriculture, pêche et produits agricoles traités	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Droit d'Établissement	Oui	Oui	Oui	Aucun	Oui	Oui	Oui
Mouvements de capitaux	Oui		Oui	Aucun	Oui	Oui	Oui
Coopération économique	Oui (finances publiques)	Oui	Oui (finances publiques)	Oui (finances publiques)	Oui (finances publiques)	Oui (finances publiques)	Oui (assurance)
Éducation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Coop. scientifique et technologique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Environnement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Coopération industrielle	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui
Standards et évaluation de conformité	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Approximation de lois	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Information et telecom	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Énergie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Investissement	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui
Douanes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Drogues	Oui	Oui	Oui	Aucun	Oui	Oui	Oui
Crime	Oui	Oui	Oui	Aucun	Oui	Oui	Oui
Terrorisme	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Défense du consommateur	Aucun	Oui	Oui	Aucun	Oui	Oui	Oui
Questions sociales	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Migration	Oui	Oui	Oui	Aucun	Oui	Oui	Oui
Questions culturelles et audiovisuel	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Démocratie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Indépendance de pouvoir judiciaire	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui
Femmes	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Potentiel d'Exportation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Services	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Développement Durable	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Réduction de pauvreté	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Transport	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Droits de l'homme	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Climat des affaires	Aucun	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Administration publique	Aucun	Aucun	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Corruption	Aucun	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Droit de la concurrence et politique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : Plans d'Action des PM et Rapports Pays de l'Egypte et du Liban