



6

APRIL 2010

10 PAPERS FOR BARCELONA 2010

Assessment of the Barcelona Process in the Light of the New International and Regional Situation

by Erwan Lannon and Azzam Mahjoub

With an introduction by Josep Riera

ISS European
Union
Institute for
Security Studies

IEMed.
European Institute of the Mediterranean

This is the sixth in a series of ten papers jointly published by the European Institute of the Mediterranean (IEMed) and the European Union Institute for Security Studies (EUISS) which aim to address ten critical topics for Euro-Mediterranean relations. The papers have been commissioned with a view to formulating policy options on a set of issues which are central to achieving the objectives set out in the 1995 Barcelona Declaration and the 2008 Paris Declaration, as well as defining new targets for 2020 in the political, economic and social spheres.

This sixth paper offers an assessment of the Barcelona Process with a detailed analysis of the institutional and economic dimension of Euro-Mediterranean relations. The analysis of Professor Erwan Lannon shows the diversity and complexity of the frameworks and instruments of Euro-Mediterranean cooperation. Firstly, he evaluates the Euro-Mediterranean Partnership, secondly focuses on the European Neighbourhood Policy and, finally, he examines the potential impact of the Union for the Mediterranean and the Advanced Status of Morocco. From another point of view, Professor Azzam Mahjoub centres his analysis on the economic aspects of the Euro-Mediterranean Partnership evaluating the objectives outlined in the Barcelona Declaration and the outputs of the Euro-Mediterranean Free Trade Zone. In his opinion, the objective of reducing disparities is the most important challenge as there has been no relevant progress in the nine Mediterranean countries studied. In spite of the acknowledgment of some shortcomings in the Barcelona Process, both authors put forward a set of proposals to achieve the full potential of the Euro-Mediterranean Partnership.

ISBN 978-84-393-8110-5

European Institute of the Mediterranean
Girona 20
08010 Barcelona
Spain
phone: + 34 93 244 98 50
fax: + 34 93 247 01 65
e-mail: info@iemed.org
www.iemed.org

ISBN 978-92-9198-151-9
QN-80-10-006-EN-C

EU Institute for Security Studies
43 avenue du Président Wilson
75775 Paris cedex 16 – France
phone: + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax: + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail: info@iss.europa.eu
www.iss.europa.eu



APRIL 2010

10 PAPERS FOR BARCELONA 2010

Assessment of the Barcelona Process in the Light of the New International and Regional Situation

by Erwan Lannon and Azzam Mahjoub

With an introduction by Josep Riera



The European Institute of the Mediterranean (IEMed)

is a think tank for the identification and interpretation of the challenges in the Euro-Mediterranean area and for the preparation of proposals to confront them. It offers spaces for reflection and debate as well as advice and assistance to cultural and cooperation projects in the Mediterranean. Moreover, it promotes the participation of civil society in the Euro-Mediterranean space through several networks and in collaboration with entities from the social, economic and cultural worlds.

The European Union Institute for Security Studies (EUISS)

was created in January 2002 as a Paris-based autonomous agency of the European Union. Following an EU Council Joint Action of 20th July 2001, modified by the Joint Action of 21st December 2006, it is now an integral part of the new structures that will support the further development of the CFSP/ESDP. The Institute's core mission is to provide analyses and recommendations that can be of use and relevance to the formulation of EU policies. In carrying out that mission, it also acts as an interface between experts and decision-makers at all levels.

In this series "10 Papers for Barcelona 2010", papers will be published alternatively by

the IEMed:

- Energy and Global Economic Crisis: The Chances for Progress
- Education, Research and Gender: The Sources of Progress
- Assessment of the Barcelona Process in the Light of the New International and Regional Situation
- Environmental and Sustainable Development in the Mediterranean
- A Deeper Free Trade Area

and the EUISS:

- No Euro-Mediterranean Community without Peace
- Human Security: A New Perspective for Euro-Mediterranean Cooperation
- Why Europe Must Engage with Political Islam
- Human Rights, Identities and Mutual Understanding
- Les dynamiques de mouvement de personnes
- State and Society: The Democratic Challenge

© European Institute of the Mediterranean & EU Institute for Security Studies 2009. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the prior permission of the European Institute of the Mediterranean and the EU Institute for Security Studies.

Published by the European Institute of the Mediterranean and the EU Institute for Security Studies, printed in Barcelona (Spain) by GAM, graphic design by Hanno Ranck in cooperation with Metropolis (Lisbon).

RECENT IEMed PUBLICATIONS

- Euromed Surveys** **Euromed Survey of Experts and Actors. Assessment of the Euro-Mediterranean Partnership: Perceptions and Realities**
May 2010
- Mediterranean Monographs** **No. 7 Europe – Méditerranée. Enjeux, stratégies, réformes**
Larbi Jaidi, Henry Marty-Gauquié, Iván Martín, Abdelkrim Dahmen, Eneko Landaburu, Diego López Garrido, Senén Florensa et al., December 2009
- DocumentsIEMed** **No. 5 Comment faire avancer le Statut avancé UE-Maroc ?**
Larbi Jaidi and Iván Martín, IEMed/GERM, March 2010
- PapersIEMed** **No. 3 Report on the Euro-Mediterranean Partnership: Status & Progress 2009**
Erwan Lannon and Iván Martín, December 2009
- PapersIEMed** **No. 9 Climate Change and Mediterranean Security**
Hans Günter Brauch, March 2010
- Mediterranean Yearbook** **Med.2010**
More than 60 international experts assess and analyse the main events and political, social, economic and cultural trends that took place in 2009 in the Euro-Mediterranean area.
Catherine Ashton, Andreu Bassols, Jean-Pierre Garson, Joseph Mifsud, Antoni Segura, Pere Vilanova et al., 2010

RECENT EUISS PUBLICATIONS

- Books** **Quelle défense européenne en 2020 ?**
Claude-France Arnould, Juha Auwinen, Henri Bentégeat, Nicole Gnesotto, Jolyon Howorth, F. Stephen Larrabee, Tomas Ries, Jacek Saryusz-Wolski, Stefano Silvestri, Alexander Stubb, Nuno Severiano Teixeira, Álvaro de Vasconcelos, Alexander Weis and Richard Wright; introduction by Catherine Ashton; edited by Álvaro de Vasconcelos, July 2010
- Chaillot Papers** **No. 121 China's Foreign Policy Debates**
Zhu Liqun, September 2010
- No. 120 Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference**
Ian Anthony, Camille Grand, Łukasz Kulesa, Christian Mölling, Mark Smith; edited by Jean Pascal Zanders, April 2010
- Occasional Papers** **No. 85 Transforming the Quartet Principles: Hamas and the Peace Process**
Carolin Goerzig, September 2010
- No. 84 Human Rights Challenges in EU Civilian Crisis Management: The Cases of EUPOL and EUJUST LEX**
Wanda Troszczyńska-van Genderen, August 2010
- Reports** **No. 7 A Strategy for EU Foreign Policy**
Esra Bulut, Nicola Casarini, Sabine Fischer, Giovanni Grevi, Damien Helly, Juha Jokela, Daniel Keohane, Erwan Lannon, Rouzbeh Parsi, Luis Peral, Jacques Rupnik, Álvaro de Vasconcelos, Paulo Wrobel, Marcin Zaborowski, Jean Pascal Zanders; edited by Álvaro de Vasconcelos, June 2010

All EUISS and IEMed publications can be accessed via the Institutes' websites:
www.iemed.org and www.iss.europa.eu

10 PAPERS FOR BARCELONA 2010

APRIL 2010 **6**

Assessment of the Barcelona Process in the Light of the New International and Regional Situation

by Erwan Lannon and Azzam Mahjoub

With an introduction by Josep Riera



Project funded
by the European Union



This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union or European Institute of the Mediterranean.

Contents

Foreword: Ten Topics for 2010-2020	5
<i>Senén Florensa and Álvaro de Vasconcelos</i>	
Introduction	9
<i>Josep Riera</i>	
1. Bilateral Dynamics and Multilateral Perspectives in Euro-Mediterranean Relations (1995-2010)	13
<i>Erwan Lannon</i>	
Summary	13
Introduction: The Complexity of the EU's Proximity Strategies	14
The Euro-Mediterranean Partnership: An Innovative Multi-Dimensional Approach (1995-2007)	16
The European Neighbourhood Policy "Uni-Bilateralism" and the New Approach Regarding Multilateralism	24
The Potential Impact of the Union for the Mediterranean and of the Advanced Status with Morocco: Increased Intergovernmentalism and Differentiation	26
General Conclusion	31
2. L'impact potentiel de la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne dans les économies du sud et de l'est de la Méditerranée : un essai d'évaluation	35
<i>Azzam Mahjoub</i>	
Résumé	35
Introduction	36
Les pays méditerranéens : une brève présentation générale	39
Croissance et convergence	41
Le commerce extérieur	44
Les investissements directs étrangers (IDE) : un accroissement significatif... Une percée des pays du Golfe et des pays émergents	49
Le secteur manufacturier	53
Ajustement fiscal et vulnérabilité budgétaire	57
Conclusion : principaux enseignements... et perspectives	59
About the authors	64

Foreword: Ten Topics for 2010-2020

This is a series of ten papers addressing ten critical topics for Euro-Mediterranean relations published jointly by the European Institute of the Mediterranean (IEMed) and the European Union Institute for Security Studies (EUISS). Our purpose is to formulate policy options on a set of issues which we consider central to achieving the aims stated in the 1995 Barcelona Declaration: building a common Euro-Mediterranean area of peace and stability, of shared prosperity, of common understanding and exchanges between civil societies, founded on the rule of law and the democratic development of all its members' political systems.

The main step to achieve this, in line with the European model of economic integration with clear targets to be met by all over a 15-year time span, was setting up a free trade area by 2010, mindful of WTO obligations. This was to gradually cover most aspects of trade, starting with the elimination of tariff and non-tariff barriers in manufactured goods, followed by agricultural products and services, to be "liberalised in stages". This underlines the fact that 2010 was an important date in the view of the founders of the Barcelona Process, in terms of meeting commitments regarded as crucial to fulfilling the promise of "shared prosperity" and ensuring peace and harmony. This is reason enough, along with the soul-searching review of Euro-Mediterranean mechanisms undertaken in 2005 and 2008, to take a fresh look at the aims and goals defined for 2010 and, in the light of the intervening changes in the political landscape and in Euro-Mediterranean mechanisms proper, make suggestions for the course of action to be undertaken in the next ten years.

In the last few years the members of the Barcelona Process, including civil society actors, have produced a series of sobering assessments of its achievements. Resulting revisions of Euro-Mediterranean initiatives led to the launch of the Union for the Mediterranean in July 2008. It is important to note that the Paris Declaration establishing the Union for the Mediterranean has restated the very same goals reaffirmed in the Barcelona 1995 Declaration. However, the constant attempts at re-launching the EMP over the past few years have given rise to many doubts about what it is that we are trying to achieve together, and what ultimately is the common ambition behind the initiative. At the same time, there is the feeling that owing to the difficulties

at the multilateral level, all hopes are now placed in north-generated variable geometry. While this may allow some in the south to deepen their relations with the EU, it is unclear what the spillover effects for the crucial south-south dimension are likely to be.

It is necessary to reopen the debate yet again in order to clarify two basic things: is there a common destiny binding the EU and the Mediterranean countries together? How can the “natural” spread of democracy, prosperity and peace from Europe to the south be accelerated through a voluntary political association process? How is this being affected, lastly, by the kind of interplay between the bilateral association agreements and neighbourhood policy action plans, together with the newer trend-setting project-based approach, and the common multilateral drive?

Defining new targets for 2020, in the political, economic and social spheres, is therefore the purpose we seek to accomplish with this series entitled “10 Papers for Barcelona 2010”.

Senén Florensa and Álvaro de Vasconcelos

Introduction

Josep Riera

Assessment exercises are always necessary to improve any kind of policy and, for a study of this kind, it is always best to wait a lengthy period of time. In the case of Euro-Mediterranean relations, and if we only take into account the Barcelona Process without including previous stages, we have an accumulated experience of 15 years. In my view, this is a sufficient period and justifies the timeliness of reflections, analyses and proposals, such as those that the reader will find in the following pages.

Now is the right moment to carry out such an exercise. Since 2008, Euro-Mediterranean relations have experienced a process of transformation with the start of the Union for the Mediterranean. In many aspects, we can already see the impact of this evolution. In others, the metamorphosis is still taking place.

The papers by Erwan Lannon and Azzam Mahjoub offer us a detailed analysis of the institutional and economic dimension of Euro-Mediterranean relations. Theirs is a painstaking endeavour, forward-looking and faithful to the aim of achieving the full potential of what we used to call the Euro-Mediterranean Partnership and today we know as the Union for the Mediterranean (UfM).

The analysis of the professor and researcher Erwan Lannon suggests, above all, that we are faced with a complex framework, fruit of the accumulation, in a process of sedimentation, of distinct initiatives. The result is that in 2010 we have several frameworks of relations with our Mediterranean partners and that not all of them participate in each of these frameworks, which involve distinct philosophies, institutions and fields of action. For some, this could mean dispersed efforts or risk of lack of coordination. However, through their specificity, they contribute to making the network of Euro-Mediterranean relations denser and strengthen each other. An example is the European Neighbourhood Policy (ENP), which promoted a debate over whether it would supplant the Barcelona Process, compete with it and even if it was a contradiction in terms of philosophy and objectives. In practice, we have seen that this has not been the case, the objectives are the same and, in their development, the ENP and the Partnership have been complementary.

The proliferation of frameworks of cooperation is, in my view, another demonstration of the collective will to advance in the integration of the Euro-Mediterranean space. Many actions have been carried out, with numerous actors involved in making this objective a reality and each of them seeking the formulas that best adapt to the specific needs of each particular case without, of course, overlooking the general framework. An example is the case of the Advanced Statute of Morocco, based on the principle of differentiation without this leading to contradiction or competition with a broader Euro-Mediterranean dynamic.

One of the conclusions drawn from Lannon's incisive text is that the complexity of the network, with the addition of some institutional innovations, has meant further difficulty in the management of Euro-Mediterranean relations. Of course, any change involves a process of adaptation and, at least in the institutional field, it is clear that the Union for the Mediterranean involves a major transformation. Therefore, we must recognise that we are still in this logic of adaptation and that the regional context has not been the most appropriate to accommodate this process. However, the changes introduced since the Paris Summit do reflect the will to achieve a high level of joint responsibility between all members of the UfM. This was something that government actors, experts and members of civil society saw as a pending issue of the Barcelona Process.

Together with the analysis of these difficulties, Lannon rightly shows us that Euro-Mediterranean integration is a field with potential. Despite the obstacles we regularly come up against, we find that tenacity, perseverance and, above all, hope all prevail. Not for nothing, the Euro-Mediterranean logic has been based on adaptation and even reinvention but preserving the original spirit manifested in the 1995 Barcelona Declaration.

Professor Azzam Mahjoub's analysis introduces us to another kind of complexity: that of the economy. The challenge here, as the reputed Tunisian expert points out, is convergence. This has been one of the driving principles of the entire Euro-Mediterranean project, and it is what we often refer to as the objective of advancing towards an area of shared prosperity. The progress in this direction will guarantee, within 15, 20 or 30 years, that the Euro-Mediterranean area is at the forefront of development, a sustainable, creative and inclusive development. The maintenance of current inequalities between the northern and southern Mediterranean, but also within each of our countries, will mean, in contrast, a heavy financial burden.

Mahjoub demonstrates in his analysis that, in general terms, we have not yet achieved this objective. This does not mean that we have to give up, rather the contrary. On the one hand, we must understand that these are not homogeneous situations. Not all member countries have grown at the same rate and, therefore, the levels of convergence are distinct. We can learn lessons here. Moreover, Professor Mahjoub's paper contributes to our better understanding of where the shortcomings of the strategy maintained thus far lie and to finding a way to correct them.

One of the instruments necessary to achieve this objective is the oft mentioned South-South integration. In fact, the author ends his analysis by evoking this priority. There is broad consensus on the advantage of moving towards this integration but we also know the difficulties, most of a political nature, which impede it. This realisation cannot lead us to inaction or fatalism, rather we should insist more on the need to deepen our links, to reduce or even eliminate barriers. Fundamental to this end are studies that highlight the cost of maintaining old mindsets that do not correspond at all to global trends and are of little help to the competitiveness of our partners in the international arena.

Another of the conclusions drawn from this perceptive analysis is that, in fields such as direct foreign investment or even in trade, the EU is not the hegemonic actor it used to be. The vast majority of our partners have diversified suppliers, buyers and investors. The Gulf countries, for example, have a strong presence. China, India, Brazil, Japan and Russia are also important. This realisation can result in two distinct lines of reflection: those who think that we must recover lost ground or those happy to see the Mediterranean open to the world. I think that opting for protectionist logics today makes increasingly less sense and that, in contrast, what we, Europeans and Mediterranean partners, must do is to work collectively to be better placed to confront the global challenges together.

In conclusion, the excellent analyses by Lannon and Mahjoub point out weaknesses and shortcomings in the development of Euro-Mediterranean relations but do not question the pertinence of such relations. In the following pages, the reader will find a call for action, I would go so far as to say individual action. Because only through the contribution of each one of us, whether as government representatives or as members of a community of knowledge, will we make a reality of the objective of developing our links, our desire for integration and our shared interest in adapting to a changing international system.

1. Bilateral Dynamics and Multilateral Perspectives in Euro-Mediterranean Relations (1995-2010)

Erwan Lannon

Summary

Considering the complexity of contemporary Euro-Mediterranean relations, in this paper the author analyses the variety of unilateral, bilateral and multilateral frameworks and instruments used to structure and implement Euro-Mediterranean strategies and policies.

The first issue addressed in this paper is the Euro-Mediterranean Partnership, as an innovative multi-dimensional approach (1995-2007). The spirit of partnership of the Barcelona Process had clear limits, notably regarding the decision-making process. The bilateral track of the EMP consists of the Euro-Mediterranean Association Agreements. Finally, there is a unilateral track: MEDA programmes and regulations.

The second issue analysed concerns the European Neighbourhood Policy (ENP) uni-bilateralism combined with a new approach regarding multilateralism. Although it is too early to evaluate the implementation of the ENP, obvious first conclusions can be drawn about the pre-accession and ENP methodology, financial cooperation and the reinforcement of the ENP uni-bilateral tracks. Despite the fact that the ENP is often considered as a mainly bilateral policy, for the author, ENP instruments point towards a strong European uni-lateral approach. Nevertheless, there is another and new approach regarding multilateralism: the multilateral cooperation and assistance programmes based on interregional and cross-border cooperation.

Finally, the author examines the potential impact of the Union for the Mediterranean and of the Advanced Status with Morocco, regarding its increasing intergovernmentalism and differentiation tendencies. In fact, there is already an impact of Euro-Mediterranean relations: the return to a more intergovernmental approach. Moreover, another feature of the

UfM is the introduction of “reinforced cooperation”, notably for the 6 UfM projects. In that respect, the questions about how to proceed and the minimum number of partners to be involved in each project are still open. On the other hand, in relation to the Advanced Status with Morocco, differentiation appears as the key element in the ENP framework. According to the author, the multilateral framework of cooperation must complement bilateral relations.

To conclude, the author points out the increasing complexity of Euro-Mediterranean relations and the ever more differentiated relationships. He underlines the return to a more intergovernmentalist approach promoted by the UfM and the creation of an “avant-garde” generated by an ENP positive conditionality approach. At bilateral level, Mediterranean partners must decide to what extent they can go further in the process of economic integration with the EU. At multilateral level, the next step is a comprehensive understanding of what could be the future Euro-Mediterranean economic model of integration. Moreover, the author alerts us to the development of a multi-speed UfM that could lead to the division of Mediterranean partners into two subgroups: the “good” and “rewarded students” and the “bad” and “non-rewarded students”. Finally, the question of the definitive articulation between the old institutional structures of the Barcelona Process and the new ones (UfM and ENP) has still to be more precisely defined.

Introduction: The Complexity of the EU’s Proximity Strategies

One of the main features of contemporary Euro-Mediterranean relations is certainly their complexity. In fact, today at least eight different frameworks are structuring the relations between the EU 27, on the one hand, and the Mediterranean Partner Countries (MPCs), on the other:¹

- The Euro-Mediterranean Partnership (EMP) as amended and renamed by the Union for the Mediterranean (UfM).
- The European Neighbourhood Policy (ENP).
- The Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East (SPMME).²
- The Pre-Accession Strategy (PAS): Croatia and Turkey.
- The Stabilisation and Association Process in the Balkans (SAP): Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia and Montenegro.³
- The Black Sea Synergy Initiative: Turkey.
- The Cotonou Agreement: Mauritania.
- The Advanced Status granted to Morocco.

1. See also Erwan Lannon and Iván Martín, *Report on the Euro-Mediterranean Partnership: Status & Progress 2009*, “DocumentsIEMed”, No. 3, Barcelona, IEMed, 2009.

2. See Erwan Lannon, “The European Union’s Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East: A New Geopolitical Dimension of the EU’s Proximity Strategies”, in Alan Dashwood and Marc Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 360-375.

3. See European Commission, DG Enlargement 2010. http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_en.htm.

All of these policies and strategies use different types of unilateral, bilateral and multilateral frameworks and/or instruments to structure and implement them.

Moreover, the multilateral frameworks are to be sub-divided into a number of categories or levels such as “regional” (the Euro-Mediterranean region), “sub-regional” (Arab Maghreb Union, Maghreb, Mashreq, Western or Eastern Mediterranean, etc.), “interregional” (technical assistance within the framework of the European Neighbourhood and Partnership Instrument [ENPI]), “trans-regional” (Agadir initiative) or “cross-border” (cooperation programmes of the ENPI).

The analysis can be either of a political or legal nature and, in this regard, the results of the analysis can differ considerably. For instance, the ENP action plan is supposed to be of a bilateral nature, politically speaking, as it is a sort of gentlemen’s agreement between two parties: the EU and the ENP. But, legally speaking, the situation is more complex.

The debate that today is focusing on “bilateral dynamics” and “multilateral perspectives” in the Euro-Mediterranean area is very much linked to another old European debate of “intergovernmentalism versus supranationalism”. In fact, it is the Union for the Mediterranean that has renewed such a debate. The advanced status of Morocco is also linked to the concept of “differentiation”, one of the pillars of the ENP.

In this paper, three main issues will be addressed:

- The Euro-Mediterranean Partnership: An Innovative Multi-Dimensional Approach (1995-2007).
- The European Neighbourhood Policy: “Uni-Bilateralism” and the New Approach Regarding Multilateralism.
- The Potential Impact of the Union for the Mediterranean and of the Advanced Status with Morocco: Increased Intergovernmentalism and Differentiation.

The Euro-Mediterranean Partnership: An Innovative Multi-Dimensional Approach (1995-2007)

The Euro-Mediterranean Partnership was originally based on three different pillars: multilateral, bilateral and unilateral. For instance, the Barcelona Declaration mentioned clearly that the multilateral framework was the “counterpart to a strengthening of bilateral relations which it is important to safeguard.”⁴

That is the reason why the EMP was referred to as being a “multi-bilateral” approach. However, in fact, there was also a unilateral dimension in the EMP with the so-called “autonomous financial regulations” of the two MEDA programmes⁵ and within the framework of the decision-making process, notably through the “comitology system”.⁶

The Multilateral Track: The Spirit of the Barcelona Process

The Community and Euro-Mediterranean Approaches

The Barcelona Declaration stated that the Parties were resolved to establish “a multilateral and lasting framework of relations based on a spirit of partnership, with due regard for the characteristics, values and distinguishing features peculiar to each of the participants.” In fact, one should remember that the Barcelona Declaration was drafted at EU level and that the partners were consulted before attending the Barcelona Conference, although the Declaration was finally not signed but agreed by all partners.

The Barcelona Process was then implemented quite consistently with the establishment of regular ministerial and expert conferences, the creation of a number of Euro-Mediterranean networks but also of common institutions such as the Euro-Mediterranean Assembly⁷ or the Anna Lindh Foundation.⁸

This methodology was partly based on the Community approach as the European Commission was playing a very important role in trying to promote the general interest of the European

4. Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27th and 28th November 1995, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/bd_en.pdf.

5. See for MEDA I: Council Regulation (EC) No. 1488/96, of 23rd July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean Partnership, OJ L 189, 30th July 1996, p. 1; and for MEDA II: Council Regulation (EC) No. 2698/2000, of 27th November 2000 amending Regulation (EC) No. 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean Partnership, OJ L 311, 12th December 2000, pp. 1-8.

6. See Erwan Lannon, “Le nouveau système institutionnel du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée : une co-appropriation en trompe l’œil ?”, *Défense*, No. 136, November-December 2008, pp. 34-36, as well as Dorothee Schmid, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM : de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, “EuroMeSCo Papers”, No. 36, October 2004, http://www.euromesco.net/media/euromescopaper36_schmid.pdf.

7. See <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/default.htm>.

8. See Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures, <http://www.euromedalex.org>.

Community but also, to certain extent, of the Mediterranean partners. Moreover, the ministerial and experts meetings involved all partners in order to use the new means (Partnership building measures, free trade zones...) to reach the “common objectives”: Common Area of Peace and Stability, Area of Shared Prosperity, Development of Human Resources, Promotion of Understanding between Cultures, and Exchanges between Civil Societies. The approach followed today within the framework of the ENP, as we will see, is very different and much more Eurocentric.

The Limits of the Barcelona Approach: The Decision-Making Process

There were, however, clear limits to the spirit of partnership of the EMP. Certainly, the decision-making process must be highlighted here. In fact, even though the “Euromed Committee”, created by the Barcelona Declaration, consisted originally of “the European Union Troika” and “one representative of each Mediterranean partner”⁹ the problem is that, at operational level, the decision-making power remained in the hands of the European Commission and the EU Member States through the comitology system of the MEDA financial regulations (see below).

There were other limits to the Barcelona approach:

- At a political and security level, consensus remained the rule as each partner wanted to preserve its right of veto.
- The function of the secretariat was played by the European Commission without representatives of the MPCs being involved directly at decision-making level.
- There was no Presidency for the MPCs.

There were thus clear limits to the “spirit of partnership” of the Barcelona Process. Nicolas Sarkozy precisely targeted this asymmetry in the institutional framework to justify and promote the creation of the Union of the Mediterranean that became rapidly attractive for the partners for the aforementioned reasons but also because originally no mention was made of any kind of conditionality contrary to the EMP and the ENP.

The Bilateral Track: The Euro-Mediterranean Association Agreements

The bilateral track is composed of the Euro-Mediterranean Association Agreements (EMAAs). Based on the former Article 310 of the EC Treaty (Nice Treaty version) they are, of course, legally binding and at the top of the EC (now EU) external agreements hierarchy.

The Legal Status of the Euro-Mediterranean Association Agreements

Even if these mixed agreements establish contractual relations between the parties, one should note that there is again an obvious asymmetry as the association agreement is concluded between the Communities and the Member States, on the one hand, and the MPC, on the other. So one single MPC is actually facing the European Union (represented by the European Commission) and 27 Member States.¹⁰

9. See the Work Programme of the Barcelona Declaration, op. cit.

10. Additional protocols to the EMAAs were concluded by the new Member States of the EU 27 to extend the Association Agreements to them because of the mixed nature of the latter.

This asymmetry is also clear within the common institutions established in each agreement (Association Council, Association Committee and Sub-Committees) where representatives of the Member States and the European Commission meet the representatives of the MPCs.

On the other hand, the agreements have been the main legally-binding instrument used to promote a new objective: the economic integration of the Mediterranean partners into the EU Market economy via the creation of Free Trade Areas (FTAs). The transposition of some important chapters of the “Community *acquis*”, the adoption of European norms and standards but also the explicit reference in Euro-Mediterranean Association Agreements of articles of the European Community (EC) and European Coal and Steel Community (ECSC) treaties as well as secondary legislation¹¹ changed the overall picture for a growing number of Mediterranean partners. In other words, the Euro-Mediterranean regional integration process is gradually becoming a reality. The ENP is therefore only reinforcing the trend launched at bilateral and multilateral levels by the Barcelona Process.

The Unilateral Track: The MEDA Programmes and Regulations

The MEDA¹² programme was the main financial instrument of the EU for the implementation of the Euro-Mediterranean Partnership between 1996 and 2007. MEDA was based on an *autonomous* EC regulation adopted by the Council of Ministers and this was contrary to the former five year financial protocols, which were contractual agreements annexed to the former main bilateral agreements.¹³ In the MEDA regulation, the decision-making power was granted to the Member States and European institutions via the establishment of specific committees. On the other hand, one should note at operational level (in the National Indicative Programmes and Country Strategy Papers) that there was a certain degree of consultation with the partners benefiting from the financial allocations as well as with other donors at least within the framework of MEDA II.

After the June 1995 Cannes European Council earmarked the global sum of 4,685 million euros as a reference amount for EC financial support to the Mediterranean region between 1995 and 1999, a first five year programme was launched: MEDA I. Its legal basis was the 1996 MEDA Regulation for the period of 1995-1999 where the programme amounted to 3.43 billion euros. The funding for the second seven year programme (MEDA II: 2000-2006) amounted to 5.35 billion euros.

It is interesting to refer to the conditionality clauses of the MEDA regulations. For instance, the MEDA I Regulation stated that “this Regulation is based on respect for democratic

principles and the rule of law and also for human rights and fundamental freedoms, which constitute an essential element thereof, the violation of which element will justify the adoption of appropriate measures.”¹⁴ Meanwhile, the current ENPI Regulation states that “the European Union is founded on the values of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law and seeks to promote commitment to these values in partner countries through dialogue and cooperation.”¹⁵ This new approach certainly reinforces the unilateral character of this autonomous ENP financial regulation and even its Eurocentric nature, whereas in the communications of the European Commission devoted to the ENP there is a systematic reference to the so-called “shared values”. For example, the 2003 communication states that “in return for concrete progress demonstrating shared values and effective implementation of political, economic and institutional reforms, including in aligning legislation with the *acquis*, the EU’s neighbourhood should benefit from the prospect of closer economic integration with the EU.”¹⁶

The evaluation made at the December 2000 Marseilles Euro-Mediterranean Ministerial Conference was disappointing. The Ministers “regretted the complexity of procedures in the European Union as well as in partner countries and the slowness of disbursement of payments.” The European Commission also recognised that “although the MEDA programme has a good record on commitments, disbursements have only reached 26% of the amount committed. Although it is natural that, in the early years of a programme, disbursement should be slow there is a clear need to improve the performance of the programme, both in the EU and in the partner countries.”¹⁷ This is the reason why the MEDA II Regulation improved the decision-making process (comitology system) and enhanced programming and implementation capacities.

The impact of the two MEDA programmes are difficult to evaluate¹⁸ but it is worth mentioning that MEDA was for instance comparable to the PHARE programme in that it made economic transition and free trade the central issues of EU financial cooperation with the Mediterranean region.

Moreover, the MEDA programme had a double vocation: bilateral and multilateral. Originally, the plan was to provide the bilateral track with 90% of the funds and the multilateral one with 10%. Over the period 1995-1999, MEDA committed funds went to four main types of operations:

11. See, for example, Article 36 and 2 of the Agreement concluded with Tunisia: “Any practices contrary to this Article shall be assessed on the basis of criteria arising from the application of the rules of Articles 85, 86 and 92 of the Treaty establishing the European Community and, in the case of products falling within the scope of the European Coal and Steel Community, the rules of Articles 65 and 66 of the Treaty establishing that Community, and the rules relating to state aid, including secondary legislation.” Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part, OJ L 97, 30th March 1998, pp. 2-183.

12. MEDA: “Financial and technical measures to accompany the reform of social and economic structures in the Mediterranean non-member countries.”

13. See Jean Raux and Erwan Lannon, “La coopération financière et technique bilatérale avec les Pays de la Méditerranée Sud et Est”, *Juris Classeur – Europe*, fascicule 2233, Paris, Éditions Techniques, May 1995.

14. Article 3 of the MEDA I Regulation, Council Regulation (EC) No. 1488/96, of 23rd July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean Partnership, OJ L 189, 30th July 1996, p. 1.

15. Article 3 of the ENPI Regulation. Regulation EC 1638/2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, OJ L 310, 9th November 2006, p. 1.

16. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Brussels, 11th March 2003, p. 4.

17. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Reinvigorating the Barcelona Process*, COM(2000) 497 final, 6th September 2000, p. 8.

18. See Wilfried Euchner, Nicolas Garrigue and Nicholas Petropoulos, *Evaluation of the MEDA Regulation*, 2nd February 1999, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/med/951439_en.pdf, and COWI Consulting Engineers and Planners, Netherlands Economic Institute and Andante, *Evaluation of Aspects of EU Development Aid to the MED Region*, Final Synthesis Report, November 1998, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/med/951405_en.pdf.

- Support for structural adjustment (16%).
- Support for economic transition and private sector development (30%).
- Classical development projects (40%).
- Regional projects (14%).¹⁹

The last figures showed an increase in the disbursement flow with MEDA II. According to the EU Court of Auditors, “the Commission’s management of the MEDA programme has clearly improved since the early years and can be considered as satisfactory, as programming efforts now result in a more even allocation of resources over time, preparation periods are becoming shorter and disbursements have increased significantly. Contributing factors to these improvements are an increase in the number of projects and programmes, a larger share of budget support in the total programme and the overall positive effect of devolution on project preparation and implementation by delegations. Other improvements include more systematic monitoring and evaluation and more intensive dialogue and coordination with local counterparts and other donors.”²⁰ The following table is a clear illustration of the evolution of the situation over the years and until 2005.

Generally, one can say that the overall results of the MEDA programmes are mitigated but that during the second phase (MEDA II) the European Commission managed to increase the overall performance of the various instruments at the disposal of the Mediterranean partners and this despite the limited financial amounts earmarked.²¹

Conclusions for the Barcelona Process (1995-2010)

Officially, the ENPI came into force in January 2007; however, the EMP/Barcelona Process continued to produce its effects until the progressive coming into force of all components of the ENP. Trying to evaluate in a few words the whole EMP since 1995 is a difficult exercise as there are a number of different types of action and programmes as well as political and strategic decisions to analyse.

Regarding the Political and Security Partnership one should note that, before the Union for the Mediterranean, the Barcelona Process was sometimes paralysed and contaminated by the turmoil of the Middle East conflict but the political dialogue never really stopped, contrary to the multilateral track of the Madrid Process, for instance.²²

However, the partners did not reach the objectives of adopting a Charter on Peace and Stability,²³ or of building the verifiable Middle East Zone free of weapons of mass destruction

19. European Commission, http://ec.europa.eu/delegations/deljor/en/eu_and_jordan/the_meda.htm.

20. Court of Auditors, Special Report No. 5/2006 concerning the MEDA programme together with the Commission’s replies, 2006/C 200/01, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/173673.pdf>.

21. See DRN, ADE, PARTICIP, DIE, ODI, EIAS & ICEI c/o DRN, *Evaluation of the Council Regulation No. 2698/2000 (MEDA II) and Its Implementation*, Final Report, June 2009, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1264_vol1_en.pdf

22. See Israel Ministry of Foreign Affairs, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/The%20Multilateral%20Negotiations>.

23. Originally referred to as a “Euro-Mediterranean pact” in the Barcelona Declaration. See Roberto Aliboni, *Building Blocks for the Euro-Mediterranean Charter on Peace and Stability*, “EuroMeSCo Papers”, No. 7, http://euromesco.net/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=48&lang=en.

ANNEX I. MEDA COMMITMENTS/DISBURSEMENTS 1995 TO 2005 (MILLION EUROS)

	1995 to 1999		2000 to 2005		1995 to 2005	
	Commitments	Disbursements	Commitments	Disbursements	Commitments	Disbursements
Bilateral						
Algeria	164	30	273	114	437	144
West Bank/Gaza	111	59	430	421	541	480
Egypt	686	157	463	493	1,150	650
Jordan	254	108	262	285	516	393
Lebanon	182	1	101	131	283	132
Marocco	660	128	812	656	1,472	783
Syria	101	0	158	64	259	64
Tunisia	428	168	447	400	875	568
Total bilateral	2,586	651	2,946	2,564	5,533	3,214
Regional	471	223	884	606	1355	829
Total	3,057	874	3,831	3,169	6,888	4,043

The total amount available under MEDA I + II = 3,424 + 5,350 = 8,774 million euros. From this an amount of about 852 million euros has been committed for Turkey during 1996 to 2002 (minor differences are due to rounding).

Source: Court of Auditors, Special Report No. 5/2006 concerning the MEDA programme together with the Commission’s replies, 2006/C 200/01, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/173673.pdf>.

as foreseen in the Barcelona Declaration. More problematic was the Leila/Perejil affair that demonstrated the incapacity of the partners to use the structures of the EMP to solve a conflict between a Member State and an MPC.²⁴ Thus, the objective of promoting “conditions likely to develop good-neighbourly relations” among the partners is also still to be reached. A number of Partnership Building Measures, such as the EuroMeSCo network or the Malta diplomatic seminars, were however created and implemented with success during this period.

Unfortunately, at human rights level, the global situation has not really changed apart from two cases that improved slightly or at a moderate pace (Morocco and Turkey) but for reasons not necessarily linked to the implementation of the EMP.

At economic level, one should refer to the contribution of Azzam Mahjoub in the current volume. A few major trends, witnessed between 1995 and 2009, will nevertheless be highlighted in the subsequent paragraphs.

24. See Béatrice Hibou, “Le Partenariat en réanimation bureaucratique”, *Critique internationale*, No. 18, January 2003, p. 120.

First, it is necessary to remember that the comprehensive Euromed FTA has not yet been completed as the latter is to be founded:

- on 9 bilateral FTAs with Morocco, Algeria, Tunisia, Egypt, Palestinian Territories, Israel, Jordan, Lebanon and Syria;
- on FTAs between the aforementioned countries and the EFTA/EEA countries and Turkey (in a Customs Union with the EU);
- on FTAs between southern partners themselves.

On the first point, only Tunisia completed the 12 year transition period foreseen to establish the FTA before 2010. In 1975, Israel concluded a partial FTA with the then EEC. Morocco will complete tariff dismantling by 2012 for the most sensitive products and will be followed by Egypt, Jordan, Lebanon and Algeria. Syria still needs to ratify and implement the EMEA. Tariff dismantling calendars are thus highly differentiated among the EU's Mediterranean partners.

For the second element, some agreements have been concluded between non-EU European countries and Mediterranean countries but the network is not yet comprehensive enough. Today, it is also important for countries like Ukraine, Georgia and potential candidate countries to conclude bilateral agreements with the Mediterranean partners.

At South-South level, the situation improved with the Greater Arab Free Trade Area (GAFTA) as in 2002 the Social and Economic Council decided to end the transition period by 1st January 2005 instead of 31st December 2007.²⁵ Moreover, the Agadir Process was initiated in May 2001 by Morocco, Egypt, Tunisia, and Jordan. The ratification was completed in 2006 and the agreement came into force in March 2007. During one of the last meetings, the Euro-Mediterranean Trade Ministers insisted on the fact that “the first year of implementation of the Agadir Agreement [...] has shown so far mitigated results in terms of increase of trade flows amongst the partners.”²⁶ There is obviously still a lot of work to do in this field.

Also contrary to what was expected, Foreign Direct Investment (FDI), and especially European investment, did not increase tremendously during the first years of the EMP. However, before the financial crisis, new FDI flows from the Gulf countries, and emerging countries such as China, were recorded and the overall situation was improved.²⁷ The issue of the informal economy representing sometimes more than a third of the GDP of some partners is another important obstacle for developing the competitiveness of the undertakings as well as the absence of sufficient progress in South-South trade but with some exceptions. The absence of a noticeable evolution of the structure of exports should also be underlined. The exports of the southern partners are not diversified enough; in other words, the Mediterranean partners export a limited range of products and are still generally specialised in products having limited added value (textiles, agricultural products). Moreover, countries like Morocco, Tunisia or Israel are highly dependent on the European market for their exports and there is in these

relations a strong “Hub and Spokes effect”.²⁸ Also, with the EU's last waves of enlargement, the Mediterranean partners have been more and more marginalised in EU total trade exchanges (if one excludes Turkey from the picture).

At the level of the social, cultural and human partnership, one of the main achievements has certainly been the creation of the Anna Lindh Foundation.²⁹ However, the cartoon crisis³⁰ demonstrated the limits of the action of the EU in this field. Nevertheless, a number of Euro-Mediterranean networks, such as the Euro-Mediterranean Human Rights Network, were consolidated between 1995 and 2007. This is of importance as a Euro-Mediterranean civil society has progressively emerged. Of course, numerous problems occurred, notably at the level of the Civil Forum but one must stress that such an experience was quite unique in the external relations of the EU.

In the field of migration, the lack of political will of the EU Member States has been the main obstacle to promote the movement of people, while the contradiction of promoting a regional economic integration without at least free movement of workers persists. This is not new as, for instance, the European Community never applied the principle of free movement of workers with Turkey.

However, the 2005 *Five Year Work Programme* adopted during the 1st Euro-Mediterranean Summit contains innovative proposals.³¹ First, the EMP was re-structured around four partnerships:

- Political and Security Partnership.
- Sustainable Socio-Economic Development and Reform.
- Education and Socio-Cultural Exchanges.
- Migration, Social Integration, Justice and Security.

Second, a number of new themes and objectives were introduced, such as to “increase the participation of women in decision-making including in political, social, cultural and economic positions” or “reinforce judicial co-operation, including on cross border issues.”

Unfortunately, and despite those innovations, this first summit was not a political success due to the absence of a number of Heads of State of the Mediterranean partners.

25. See Erwan Lannon, *Towards a Union for the Mediterranean: Progress and Challenges in Economic Relations*, European Parliament Briefing Paper, Committee on International Trade, Brussels, September 2008.

26. Chairman's Conclusions of the 7th Euromed Trade Ministerial Conference, Marseilles, 2nd July 2008, p. 2.

27. See Ahmed Galal and Jean-Louis Reiffers (coords.), *FEMISE Report on the Euro-Mediterranean Partnership 2007*, Marseilles, February 2008, p. 3 and Annex 1. See also the contribution of Azzam Mahjoub in this volume.

28. See also the contribution of Azzam Mahjoub for the most recent trends in this regard and notably for the trade deficits.

29. See <http://www.euromedalex.org>.

30. See Tim Jensen, *The Cartoon Crisis Revisited: A Danish Perspective*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2nd June 2006, http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/989/989_Jensen_Danish_cartoon_crisis.pdf.

31. Euromed Summit, Barcelona, November 2005, *Five Year Work Programme*, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/index_en.htm.

The European Neighbourhood Policy “Uni-Bilateralism” and the New Approach Regarding Multilateralism

It is obviously too early to evaluate properly the implementation of the ENP so far. Nevertheless, some first obvious conclusions can already be drawn. It is nevertheless very difficult to draw general conclusions. A case-by-case analysis is therefore always more appropriate.

First, with certain partners the pre-accession methodology seems to work as it is generating a kind of competition between countries like Tunisia and Morocco. Each of them closely observing the evolution of relationships established with the EU and its Member States. Second, it is obvious that the ENP methodology (positive conditionality, reinforced benchmarking, integration and implementation of the Community *acquis*, use of pre-accession instruments, etc.) was not accepted by partners like Algeria.

Regarding financial cooperation, novelties such as access to the TAIEX instrument supporting partner countries with regard to the approximation, application and enforcement of EU legislation³² and the SIGMA programme³³ supporting ENP partners' public administration reforms are quite interesting for Mediterranean countries willing to pursue the ENP objectives. The twinning programmes seem to be even more attractive for the ENP partners, while access to the EU agencies³⁴ and programmes are apparently, at least for the time being, attractive but difficult to put in place.

What is clear is that with the launching of the ENP, the uni-bilateral track of the Euro-Mediterranean relationships has been considerably reinforced. New instruments have been introduced, such as ENP country reports, action plans, and progress reports. These new instruments were in fact already used within the framework of the pre-accession strategy for candidate countries to EU membership. However, the ENP is not a pre-accession strategy as such and the ENP incentives are therefore much weaker than in the pre-accession strategy.

The Uni-Bilateral Tracks

The ENPI is a unilateral instrument adopted by the European Parliament and the Council. As in the MEDA regulation, the Member States and the European Commission maintain full control of the decision-making process.

The main features of the other new instruments are the following:

- The ENP country reports are adopted unilaterally by the European Commission in order to evaluate the economic and political situation of a partner country at a precise moment of time in order to progressively define the priorities of the ENP action plans.

32. TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange instrument). See <http://ec.europa.eu/enlargement/taieex>.

33. See http://www.sigmaweb.org/pages/0,2987,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1,00.html.

34. Communication, *The General Approach to Enable ENP Partner Countries to Participate in Community Agencies and Community Programmes*, Brussels, 4th December 2006, COM(2006) 724 final.

- The ENP action plans are considered as the main instruments of the ENP. They are prepared (draft action plans) by the European Commission based on the Commission's unilateral country reports. The draft is prepared by the European Commission (with, in principle, an input of the Council as far as security issues are concerned) and then adopted at the level of the EU Council as an EU common position. It is finally endorsed at the level of the Association Council via a non-legally binding recommendation. Therefore, the degree of bilateralism can vary from one action plan to another depending on the input and degree of involvement of the partner country and eventually the civil society. The importance of the action plans lies in the fact that those instruments identify the main priorities of the ENP for each partner. As it is a non-legally binding agreement between the partners it thus gives more flexibility to the ENP partners in case the objectives of the action plan are not (fully) reached.
- The ENP progress reports are prepared unilaterally by the European Commission in order to assess the progress achieved by the partner in the reform process. One of the main issues here – as in the pre-accession process – is the degree of objectivity of the analysis or more precisely to what extent this unilateral assessment is taking into account the political will or the final aspirations and objectives of the partner.³⁵

Despite the fact that the ENP is often considered as mainly a bilateral policy, it is clear that the unilateral nature of the aforementioned instruments points towards a strong European unilateral approach.

The New Approach Regarding Multilateralism

It is also important to recall that the ENP also innovated as far as multilateralism is concerned. The multilateral cooperation and assistance programmes are in fact based on three different layers.

First, there is a regional dimension composed by the multilateral aspects of the Euro-Mediterranean Partnership and of the emerging Eastern Partnership. This is done technically at the level of the regional strategy papers (2007-2013) and regional indicative programmes (2007-2010) for the Euromed Partnership³⁶ and the Eastern dimension.³⁷

Second, a so-called “interregional cooperation” is developed mainly through technical assistance (TAIEX and SIGMA, scholarships, promotion of cooperation between local actors in the partner countries).³⁸

35. All aforementioned instruments can be found at http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

36. See *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf.

37. See *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Regional East Programme Strategy Paper (2010-2013) & Indicative Programme (2010-2013)*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_regional_east_en.pdf.

38. See *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Interregional Programme: Strategy Paper (2007-2013) & Indicative Programme (2007-2010)*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_interregional_en.pdf.

Third, a Cross-Border Cooperation (CBC) framework has been established in order to promote a decentralised approach focusing on local and regional authorities.³⁹ According to the Indicative Programme 2007-2010, CBC on the EU's external border is drawn on funds "from both the external and internal headings of the EC budget, for the pursuit of CBC activities serving both sides of the EU's external border. A number of important innovations are expressed in the ENPI Regulation itself – for example the manner in which internal and external funding is combined within the ENPI, and the provision for decentralised programming and implementation by local partners themselves." This trans-regional approach is therefore one of the most innovative aspects of the new financial approach. However, it remains to be seen if this approach will generate the expected results.

By way of conclusion, it is obvious that the ENP is a "European policy" that is using instruments that were conceived originally for the pre-accession process and therefore, legally speaking, the unilateral approach is predominant. On the other hand, there is also clearly a tendency to develop new forms of decentralised cooperation through the cross-border or interregional cooperation. The ENP also gives the opportunity to the partners to familiarise themselves with the EU policies and financial instruments. Finally, it is worth underlining that the whole ENP is centred on the political and socio-economic reforms.

The Potential Impact of the Union for the Mediterranean and of the Advanced Status with Morocco: Increased Intergovernmentalism and Differentiation

There is already an impact of the Union for the Mediterranean on Euro-Mediterranean relations, which is the return to a more intergovernmental approach. For the advanced status granted to Morocco, the first EU-Morocco Summit held in March 2010 in Granada showed the potential but also the limits of this approach for the time being.⁴⁰

The Potential Impact of the Union for the Mediterranean

The Return to a More Intergovernmental and Nationalist Approach

First, one should note that originally the approach followed by the then candidate Nicolas Sarkozy for the Union of the Mediterranean was sub-regional; that is, the initial idea was to limit the Union to the riparian States of the Mediterranean thus excluding the majority of Member States of the EU 27. Moreover, there was a clear national agenda behind this first proposal. It was firstly a way to reinforce the leadership of France in the European Union and in the Mediterranean and this is one of the reasons why the reaction of Angela Merkel was so

39. See *European Neighbourhood & Partnership Instrument: Cross-Border Cooperation Strategy Paper (2007-2013) & Indicative Programme (2007-2010)*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf.

40. See *First EU-Morocco Summit in Granada on 7th March 2010*, IP/10/242, Brussels, 5th March 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/242&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

strong. Second, there was also the idea of finding an alternative to the accession of Turkey and this is why Turkey made its attendance at the Paris Conference conditional on the Union for the Mediterranean not being considered as an alternative to accession. Finally, it was clear at the time of the first proposals that the future French President planned to revise the French Arab and African policies.

After numerous debates and a crisis between France and Germany, the European Council of 13th March 2008 adopted a statement entitled "Barcelona Process: Union for the Mediterranean", according to which: "The European Council approved the principle of a Union for the Mediterranean which will include the Member States of the EU and the non-EU Mediterranean coastal States."⁴¹ This therefore put an end to the initial French ambitions and preserved to a certain extent the original EMP framework, even if new partners such as Monaco and the Balkan countries were invited to join the traditional Euro-Mediterranean partners.

The French EU Presidency then organised in Paris the second Euro-Mediterranean Summit of the Heads of State or Government on 13th July 2008. A Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean⁴² was issued by the participants with a view to "enhance multilateral relations," "increase co-ownership," and "set governance on the basis of equal footing and translate it into concrete projects, more visible to citizens."

In fact, the Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean states that the Union for the Mediterranean is a "multilateral partnership with a view to increasing the potential for regional integration and cohesion" and that it will be "complementary to EU bilateral relations with these countries."⁴³

The Union for the Mediterranean is, however, based on a strong intergovernmental approach to the point that one can refer to a kind of "de-communitisation" process. This "de-communitisation" process means that the Heads of States or Governments of the members of the UfM are supposed to play an increasing role compared to the former EMP framework. The return to intergovernmentalism can be seen in the creation of a number of new intergovernmental institutions, such as the Co-Presidency, the Secretariat and the Joint Permanent Committee.⁴⁴ This institutionalisation of bodies, quite similar to those already existing at EU level – and reinforced and complemented with the coming into force of the Lisbon Treaty –, therefore implies, as a mechanical consequence, the use of unanimity within the framework of the decision- and policy-making processes as well as the reference to the "lowest common denominator". Moreover, one should not forget that these rules must apply to the now 43 members of the Union for the Mediterranean!

41. European Council of 13th and 14th March 2008, *Presidency Conclusions*, Annex I: Statement on "Barcelona Process: Union for the Mediterranean", Brussels, 20th May 2008, 7652/1/08 REV, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07652-re01.en08.pdf>.

42. *Joint Declaration of the "Paris Summit for the Mediterranean"*, Paris, 13th July 2008, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf.

43. Euromed Summit, Paris, 13th July 2008, *Joint Declaration of the "Paris Summit for the Mediterranean"*, p. 8.

44. *Ibid.*, p. 15.

Today it is still difficult to see if the influence of the European Commission in the decision- and policy-making processes is going to diminish or not within the framework of the new Union for the Mediterranean as we still have to see what will be the final arrangements between the old and new Euro-Mediterranean institutional structures. On paper, it seems that intergovernmental structures will take the lead but, on the other hand, one should not forget the crucial role of the European Commission and the European Investment Bank at operational level.

There is another ambiguity here in the Union for the Mediterranean as numerous references were made to the approach used by the founding fathers of the European integration process during the preparations of the Paris Summit. In the Joint Declaration, references are made, for instance, to the creation of “regional concrete projects, more visible to citizens,” to the “common aspiration to achieve peace” and to the “strengthening of regional economic integration.”⁴⁵

However, the functional approach developed in the 1950s cannot be disconnected from supranationalism as for example the role of the High Authority (the predecessor of the European Commission) was crucial in the framework of the European Coal and Steel Community and as the Member States clearly agreed to surrender some elements of their sovereignty. In contrast, intergovernmentalists focus on State actors and on the concepts of “national sovereignty”. In other words, in such a framework, States maintain full control and do not surrender their sovereignty to an independent authority in charge of preserving the “general interest”. Thus, there is here another contradiction between the long-term vision of an “economic community” promoted by the European Commission within the framework of the ENP and the institutions and procedures of the Union for the Mediterranean.

Paradoxically, the Union for the Mediterranean, which is supposed to be a “multilateral framework”, tends to reinforce bilateral relationships as it is clearly based on an intergovernmental approach. This is reinforced by the fact that the methodology is partly based on the concept of “reinforced cooperation”.

The “Reinforced Cooperation” Approach

The “reinforced cooperation” or “variable geometry” approach is promoted notably for the six projects identified at the Paris Summit:

- De-Pollution of the Mediterranean.
- Maritime and Land Highways.
- Civil Protection.
- Alternative Energies: Mediterranean Solar Plan.
- Higher Education and Research, Euro-Mediterranean University.
- The Mediterranean Business Development Initiative.⁴⁶

Apart from the fact that most of these initiatives were already launched before the Paris Summit,⁴⁷ it is important to stress that the Paris Declaration states that the “Heads of State

45. Ibid., points 5 and 11.

46. Ibid., Annex, pp. 19-20.

47. For instance, the idea of a “Permanent Euro-Med University” was already mentioned in Cairo on 18th June 2007 in the Joint Declaration *Towards the Creation of a Euro-Med Higher Education and Research Area*, adopted by the Euro-Mediterranean Ministers of Higher Education and Scientific Research, http://www.bmbf.de/pub/euro_med_higher_education-en.pdf; the EIB was also working on de-pollution of the Mediterranean and on a number of projects related to infrastructures or SMEs.

and Government underscore the potential offered by the reinforced cooperation through the principle of variable geometry projects in line with the scope and main aims of the initiative. Such an approach will enable member countries with affinities, shared objectives and complementarities to give momentum to the process and reach the goals of the Barcelona Declaration.”⁴⁸ One of the dangers is that the promotion of sub-regional and variable geometry approaches can lead to reinforcing the traditional Member States’ zones of influences and fragment the overall ENP strategy.

Moreover, there are no rules or procedures as far as external reinforced cooperation is concerned. What about the minimum number of partners to be involved in each project? What about the respect for the “Barcelona *acquis*”? How to proceed in case of external financing (from Gulf Countries, for example)?

There is indeed a need to organise those procedures properly. This should be, in principle, the role of the Secretariat, which is not yet operational. The experience of “closer” and then “enhanced” cooperation institutionalised within the EC and EU treaties have clearly demonstrated the limits of institutionalised reinforced cooperation. This will be even more difficult in the external field so that one can expect the development of ad hoc reinforced cooperation at Euro-Mediterranean level that will reinforce differentiation and intergovernmentalism.

The Potential Impact of the Advanced Status with Morocco

The advanced status for Morocco⁴⁹ finds its roots in the methodology applied by the EU within the ENP framework. Differentiation is a key element here. The advanced status adopted in October 2008 during the 7th Association Council and formalised within the framework of a joint document⁵⁰ is essentially a political commitment designed to reinforce bilateral relations between the EU and Morocco.

The original idea, promoted by the Moroccan King, was “more than association and less than accession.” In fact, in the joint document most of the ideas proposed were already put forward in the various ENP communications of the European Commission. The main objective is, therefore, on the EU side, to use this reinforced partnership as a pull factor for the other partners in the logic of rewarding the good students and, on the Moroccan side, it is expected that this new label will ease the access to EU funds and participation to EU programmes, policies and agencies. It is, in other words, a strategic political choice made by Morocco in a difficult regional context.⁵¹

However, and as stressed by Larbi Jaidi and Iván Martín, “the Advanced Statute is a framework for bilateral relations between the EU and Morocco, but it is unlikely to succeed if it is not

48. Euromed Summit, op. cit., p. 16.

49. For an exhaustive analysis see: Larbi Jaidi and Iván Martín, *Comment faire avancer le Statut avancé UE-Maroc ?*, “Documents IEMed”, No. 5, Barcelona, IEMed, 2010, http://www.iemed.org/publicacions/papers5_ma.pdf.

50. *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut avancé*, http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf.

51. The joint statement adopted on the occasion of the first EU Morocco Summit clearly notes that: “Morocco has made its rapprochement with the EU a fundamental political choice”, *Joint Statement European Union-Morocco*, Granada, 7th March 2010, Brussels, 7220/10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/113247.pdf.

accompanied by a simultaneous integration of Morocco with its own neighbours, notably the Maghreb countries. Key elements of the Advanced Statute project include Euro-Mediterranean regional programmes, projects of the Union for the Mediterranean, sectoral strategies and action plans defined within the framework of the Euro-Mediterranean Partnership but, above all, freeing of economic relations with Algeria, even if this is only possible through the opening of the common border, which has been closed since 1994.”⁵²

This conclusion is also true for most of the Mediterranean partners of the EU. As the 1995 Barcelona Declaration stressed from the very beginning: the multilateral framework of cooperation must complement bilateral relationships.

The first EU-Morocco Summit, held in March 2010, was considered by some observers as being essentially a marketing initiative.⁵³ It is true that the joint statement⁵⁴ reiterates the main objectives developed within the ENP framework such as the “deeper free trade area”. In fact, it is more the organisation of the Summit as such that was of importance than the contents of the Declaration itself as it clearly emphasised that the EU-Moroccan relations were entering a new phase characterised by a reinforced political dialogue⁵⁵ but also emphasised the “strategic” nature of this new partnership as mentioned in the Declaration.

However, there is an interesting new trend. The partners, for instance, noted with satisfaction “the promising prospects for cooperation opened up between Morocco and the Council of Europe, particularly as a result of Morocco’s accession to the Council of Europe’s North-South Centre.”⁵⁶ This is something new for a Mediterranean partner of the EU and should not be underestimated.

52. Own translation. Larbi Jaidi and Iván Martín, *Comment faire avancer le Statut avancé EU-Maroc ?*, op. cit., p. 8.

53. See Aziz Ben Marzouk, “Sommet de Grenade. Le Maroc demande un « partenariat privilégié »”, *L’Économiste*, <http://www.leconomiste.com/article.html?a=99037>.

54. *Joint Statement European Union-Morocco*, Granada, 7th March 2010, Brussels, 7220/10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/113247.pdf.

55. It is interesting to note that the EU was represented by Herman van Rompuy, President of the European Council, and José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, whereas Morocco was represented by its Prime Minister M. Abbas el Fassi. See *Joint Statement European Union-Morocco*, op. cit., p. 1.

56. See *Joint Statement European Union-Morocco*, op. cit., p. 7.

General Conclusion

The overall framework of Euro-Mediterranean relations has become extremely complex. Nowadays, we have a number of different layers, instruments, strategies and unilateral, bilateral and multilateral instruments framing more and more differentiated relationships. Amongst the most important developments one should underline the return to more intergovernmentalism as promoted by the Union for the Mediterranean and the possible creation of a Euromed “hard core” or “avant-garde” generated by the ENP positive conditionality approach through the creation of new “advanced statuses”.

A number of Mediterranean partners will now enter a second phase with the negotiation of “deep and comprehensive FTAs” (DCFTAs) including “‘behind the border’ elements and liberalisation of trade flows among partner countries, with a certain level of asymmetry if appropriate.”⁵⁷ This is certainly a crucial issue for Morocco. At bilateral level, the real question is now for the Mediterranean partners to decide to what extent they can go further in the process of economic integration with the EU. At multilateral level, the next step is therefore a comprehensive understanding of what could be the future Euro-Mediterranean Economic Model of Integration.

Several ideas are already on the table. Originally, Romano Prodi proposed to refer to the EEA model. In 2007, the European Commission then proposed the “longer-term vision of an economic community emerging between the EU and its ENP partners,” emphasising that “working towards a broader Neighbourhood economic community would include such points as the application of shared regulatory frameworks and improved market access for goods and services among ENP partners, and some appropriate institutional arrangement such as dispute settlement mechanisms.”⁵⁸ The Union for the Mediterranean points logically towards the idea of building a Union in the long run, but this seems for the time being unrealistic given the persistence of major conflicts in the Middle East but also in the Western Sahara. In other words, peace is a precondition for developing, in the (very) long term, a Euro-Mediterranean Union.

A Euro-Mediterranean Community of interests based on the functional approach used to create the European Coal and Steel Community seems to be a more credible option for the medium term. Energy and environmental issues (water, desertification, de-forestation), tourism or SMEs can, among other areas of cooperation, be used in a first “sectoral approach” step. This Euro-Mediterranean Economic Community should necessarily be based on common institutions and policies. A common Euro-Mediterranean commercial policy could be envisaged, for example. However, without peace in the region the challenge will be huge.

At another level, there is a danger of developing a “multi-speed neighbourhood policy”⁵⁹ or “a multi-speed Union for the Mediterranean” that could lead to de-coupling the Mediterranean

57. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4th December 2006, COM(2006)726 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf, p. 5.

58. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, op. cit., p. 5.

59. See Erwan Lannon, “The Proliferation of EU’s Proximity Strategies: Towards a Multi-Speed Neighbourhood Policy?”, *BEPA Monthly Brief*, No. 23, European Commission, Brussels, February 2009, pp. 2-4.

partners into two sub-groupings: the “good” and the “bad” students. After Morocco and Israel, Jordan and Tunisia have also asked the EU to develop special relationships whilst countries like Algeria and Syria are increasingly more marginalised in Euro-Mediterranean relations. One of the major problems of this positive conditionality approach is that the good students are rewarded – notably through supplementary financial means – , whereas it is the “bad” student that needs more support.

On the other hand, the new architecture of the Union for the Mediterranean could, in the longer run, reinforce the sense of ownership required to fully involve the Mediterranean partners in the management of the different actions and projects, something that was really missing in the EMP and ENP frameworks.

However, today, the Co-Presidency system is disturbing the management of the late Barcelona Process, but the definitive articulation between the old institutional structures and the new ones has still to be precisely defined. Despite the tensions it raised in the EU, the Union of the Mediterranean originally generated quite positive reactions among the Mediterranean partners as it promises the possibility of developing a kind of common policy.

Let us hope that this trend will finally prevail. Let us hope that a real “Euro-Mediterranean Community” of interests but also of values will progressively emerge for the benefit of the “Euro-Mediterranean general interest” and that the still underestimated “Barcelona *acquis*” will be preserved for the good of all partners.⁶⁰

60. See Roberto Aliboni, George Joffe, Erwan Lannon et al., *Union pour la Méditerranée. Le potentiel de l'acquis de Barcelone*, “ISS Report”, No. 3, Paris, EUISS, November 2008.

2. L'impact potentiel de la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne dans les économies du sud et de l'est de la Méditerranée : un essai d'évaluation

Azzam Mahjoub

Résumé

Évaluer l'impact de la Zone de libre-échange (ZLE) euro-méditerranéenne dans les économies des partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) de 1995 à nos jours s'avère une tâche extrêmement complexe car le problème de l'imputation s'impose. En effet, on ne peut pas attribuer l'évolution (1995-2010) des économies des PSEM, uniquement et exclusivement, aux effets de la ZLE euro-méditerranéenne.

Afin de contourner ce piège, l'auteur propose d'évaluer l'impact potentiel du volet économique du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), à partir des objectifs énoncés dans la Déclaration de Barcelone (effets positifs espérés) et des conséquences prévues lors de l'établissement de la ZLE euro-méditerranéenne, en examinant les nombreuses études d'impact qui ont précédé l'établissement de celle-ci. D'une part, les effets positifs espérés sont l'accélération du développement, la réduction des écarts de développement dans la région et la promotion de la coopération et de l'intégration régionale. D'autre part, les impacts négatifs attendus se résument en pertes d'activité et d'emploi dans le secteur manufacturier et en réajustements fiscaux et déficits budgétaires provoqués par le manque à gagner fiscal inhérent au démantèlement tarifaire. Enfin, d'autres effets positifs sont espérés, notamment sur le plan commercial, par une amélioration de la productivité stimulée par une augmentation de la compétitivité et, sur le plan financier, par la hausse d'IDE, provoquée par l'« effet d'annonce » que comporte la création d'une ZLE.

Le bilan des coûts de gains prévus de la ZLE euro-méditerranéenne nous montre que le coût de l'ajustement est très probable et que les gains potentiels restent fortement dépendants d'apports extérieurs de capitaux. En ce sens, l'accroissement des IDE s'érige en pièce maîtresse, conditionnant l'ensemble du processus.

Après avoir analysé les effets potentiels qui ressortent des études d'impact et de la Déclaration de Barcelone : croissance, IDE, commerce extérieur, secteur manufacturier et finances publiques, l'auteur conclut que l'effet de convergence a été peu ou pas sensible pour les neuf partenaires méditerranéens étudiés (PM9). D'autre part, malgré l'accroissement manifeste des IDE depuis 2003-2004, le poids des PM9 et PM7 reste encore en deçà de leur poids dans la population mondiale. De plus, malgré la stabilité de la part de l'UE dans ces IDE, il faut souligner la percée des puissances émergentes et des pays du Golfe. Finalement, l'auteur évoque trois scénarios (volontariste, moyen et stressé) comme pistes pour l'interprétation du futur des IDE vers la Méditerranée.

Introduction

Cette modeste contribution se voudrait être un essai d'évaluation du volet économique du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) et de son impact potentiel depuis le lancement du processus à Barcelone, en 1995, jusqu'à nos jours.

Il faut préciser d'emblée qu'il est particulièrement difficile en suivant les évolutions et changements économiques depuis 1995 dans les pays méditerranéens (PM) impliqués dans le Partenariat euro-méditerranéen, et particulièrement dans leurs relations avec l'Union européenne, d'extraire en soi l'impact propre du PEM. C'est le problème dit de l'imputation chez les économistes.

Pour contourner cette difficulté méthodologique réelle, nous avons procédé de manière à faire ressortir plutôt l'impact économique potentiel probable du PEM. À cet effet, nous avons sélectionné un certain nombre de domaines-clés susceptibles de traduire les impacts potentiels et probables du PEM dans sa dimension économique.

Ces domaines-clés ont été sélectionnés sur la base :

- Des objectifs économiques assignés au PEM tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration de Barcelone en 1995.
- Des impacts potentiels attendus du PEM tels qu'ils ont été établis par les nombreuses études qui ont précédé l'établissement de la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne (ZLE).

Les objectifs du partenariat économique et financier

À Barcelone, en 1995, les partenaires euro-méditerranéens se sont fixé trois sous-objectifs à long terme pour réaliser l'objectif ultime premier, à savoir la construction d'une zone de prospérité partagée, il s'agit de :

- L'accélération du développement.
- La réduction et les écarts de développement dans la région.
- La promotion de la coopération et de l'intégration régionale.

Ces trois objectifs sont censés converger dans leurs effets pour construire cette zone de prospérité partagée. L'instauration du libre-échange dans la région euro-méditerranéenne assortie d'une coopération économique plus diversifiée, plus étendue et d'une assistance financière plus intensifiée, serait le levier décisif pour construire cette zone de prospérité partagée (selon la Déclaration de Barcelone).

Voici donc trois impacts attendus sous l'angle des objectifs fixés :

- Un surplus de croissance.
- Un effet de convergence (réduction des écarts).
- Une intensification des échanges entre les partenaires : UE-PM et intra PM.

Les études d'impacts prévisibles

Il faut d'abord rappeler que la ZLE qui constitue le volet commercial de l'accord de Partenariat euro-méditerranéen négocié bilatéralement entre l'Union européenne d'une part, et les PM séparément, d'autre part, présente au moins quatre caractéristiques spécifiques. Il s'agit d'une ZLE entre des pays pris individuellement d'une part, et un groupement de pays d'autre part, entre des économies à niveau de développement inégal, entre des économies à niveau d'intégration inégal et entre des économies à niveau de protection mutuelle inégal. Ces spécificités font que cette ZLE sorte du schéma classique de création d'une ZLE où des pays présentant des niveaux de développement et de protection similaire s'accordent pour la mise en place d'un démantèlement de la protection régissant leurs propres échanges commerciaux.

Cette mise en place de la ZLE se caractérise donc par une asymétrie manifeste. Alors que l'UE (à l'exclusion des produits agricoles et de quelques produits textiles) est déjà ouverte aux produits des PM, ces derniers sont amenés à procéder à un démantèlement unilatéral de l'ensemble de leur dispositif de protection vis-à-vis des importations provenant de l'UE.

La création d'une ZLE entre les PM et l'UE signifie donc un démantèlement pratiquement unilatéral de la protection à l'égard des produits européens sans contrepartie correspondante de la part de l'UE puisque la quasi-totalité des produits manufacturés est déjà en accès libre sur le marché européen.

Les PM sont amenés, de fait, à procéder à un démantèlement unilatéral de l'ensemble du dispositif de protection de leur industrie manufacturière. Le secteur industriel manufacturier constitue de fait un enjeu important pour ces pays.

Deux impacts négatifs majeurs sont attendus :

- Un impact direct : la suppression ou l'affaiblissement à terme de nombreuses activités manufacturières incapables de soutenir la concurrence par les effets de la déprotection et du démantèlement tarifaire. Ainsi, l'impact sur l'activité économique et sur l'emploi serait manifeste avec des intensités variables selon, bien sûr, l'importance du secteur manufacturier (part dans le PIB et l'emploi) et de la vulnérabilité initiale associant taux de chômage élevé et forte protection douanière.
- Un impact indirect : au niveau des finances publiques par le manque à gagner fiscal inhérent au démantèlement tarifaire. Ainsi, l'impact socio-économique de la mise en place de la

ZLE avec l'UE s'analyse pour les PM au niveau des effets sur leurs finances publiques. En effet, les recettes douanières constituent pour les pays de la rive sud de la Méditerranée une importante ressource budgétaire. La « vulnérabilité budgétaire » initiale (importance des recettes douanières dans les recettes fiscales et déficit budgétaire) est à prendre en considération pour évaluer l'intensité variable de l'impact sur les finances publiques. Des réajustements fiscaux et des impacts sur les déficits budgétaires sont attendus.

La mise en place de la ZLE présente donc un défi d'acuité variable en matière d'ajustement fiscal et de préservation du déficit budgétaire dans des limites acceptables.

En conséquence, les impacts négatifs prévisibles concerneront :

- Le secteur manufacturier en termes de pertes d'activité et d'emploi.
- Les finances publiques en termes de manque à gagner fiscal.

Quant aux impacts positifs :

- Sur le plan commercial : les effets commerciaux positifs attendus de la création de la ZLE dans le domaine des produits manufacturés ne pourraient être qu'indirects. Ils devaient provenir de l'augmentation de la compétitivité associée :
 - à la baisse du prix des intrants importés de l'UE ;
 - aux ajustements vers une meilleure productivité générés par la déprotection.
 Ces effets indirects généreraient un meilleur comportement des exportations des produits industriels (augmentation des parts de marché). Par ailleurs, la disparition de la protection douanière à l'encontre des produits européens pourrait induire un détournement du trafic des échanges extérieurs des PM vers l'UE (augmentation de la part de l'UE des importations et des exportations des PM).
- Sur le plan financier : les investissements directs étrangers (IDE) sont une variable décisive. Les études faites sur l'impact prévisible de la ZLE sur les pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PM) montrent que le flux croissant de capitaux étrangers constitue l'argument souvent avancé pour la mise en valeur des aspects bénéfiques de la création de la ZLE. Cet argument se base sur « l'effet d'annonce » qu'aurait l'événement de création d'une ZLE auprès des investisseurs étrangers, phénomène observé lors de la mise en place de certaines expériences de ZLE.

De fait, si le coût de l'ajustement est très probable, les gains potentiels associés à la ZLE restent fortement tributaires des apports extérieurs de capitaux, créateurs d'activités nouvelles dans les créneaux compétitifs permettant de compenser les pertes fiscales et sociales et de mettre en application des stratégies de mise à niveau des systèmes productifs.

Ainsi, l'accroissement sensible de l'investissement direct étranger constitue la « pièce maîtresse » conditionnant l'ensemble du processus conduisant à la réalisation pour les PM de bilans positifs de création d'une ZLE avec l'UE.

Sur la base des principaux éléments se dégageant des études d'impacts prévisibles de la ZLE sur les PM ainsi que des objectifs déclarés à Barcelone en 1995, les impacts potentiels du PEM sur le plan économique qui seront ci-après analysés concernent :

- La croissance (surplus de croissance et convergence).
- Les investissements directs étrangers.
- Les échanges extérieurs.
- Le secteur manufacturier.
- Les finances publiques.

Au préalable, on procédera à une brève présentation des PM en 2007 en comparaison à 1995, et au terme de l'analyse des impacts, on dégagera les principaux enseignements et quelques perspectives.

Les pays méditerranéens : une brève présentation générale

Il faut préciser que les PM dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) connaissent une évolution à géométrie variable avec une diversité en matière politique, économique et sociale et des différences dans l'établissement de la zone de libre-échange avec l'UE.

Les décalages dans la négociation, conclusion, ratification des Accords d'association montrent que pour le Maroc et la Tunisie, l'amorce de la ZLE remonte à 1998¹, alors que pour l'Égypte, la Jordanie et le Liban, il s'agit de 2002-2003 et pour l'Algérie 2005. Enfin, quoique conclu en 2002, l'accord avec la Syrie n'est pas toujours mis en application. Quant à la Libye, il s'agit jusqu'alors d'amorce de négociation.

Ainsi, en 2008, seule la Tunisie est en Zone de libre-échange avec l'UE (12 ans après le début de l'application). L'horizon ± 2015 verra le Maroc, l'Égypte, la Jordanie et le Liban achever la période de transition de 12 ans pour l'établissement de la Zone de libre-échange, l'Algérie rejoindra l'ensemble probablement entre 2015 et 2020.

Nous avons distingué dans les PM impliqués dans le PEM, les PM7, regroupant l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie et la Tunisie ; et les PM9 qui comptent, en plus, Israël et la Turquie².

2007 est la dernière année où les statistiques à l'échelle régionale et mondiale sont disponibles (tableau 1).

1. De fait, en 1996 pour la Tunisie soit 2 ans avant la ratification.

2. L'Autorité palestinienne n'a pas été retenue faute essentiellement de données statistiques suffisantes.

TABLEAU 1 : DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES

	Population	RNB	RNB/tête	RNB/tête
	2007 (millions)	2007 (millions)	2007 (\$)	Monde 2007 (%)
Algérie	34	122,5	3 603	45,1 %
Égypte	75	119,5	1 593	19,5 %
Jordanie	6	16,3	2 717	34,0 %
Liban	4	23,8	5 950	74,4 %
Maroc	31	70,7	2 281	28,5 %
Syrie	20	35,3	1 765	221 %
Tunisie	10	32,8	3 280	41,0 %
PM7	180	420,9	2 338	29,2 %
Israël	7	159,2	22 743	284,4 %
Turquie	74	593,0	8 014	100,2 %
PM9	261	1 173	4 495	56,2 %
Monde	6 610	52 850,4	7 996	100,0 %
PM7/Monde	2,72 %	0,80 %	–	–
PM9/Monde	3,95 %	2,22 %	–	–

Source : WDI 2009.

La population des PM7 et des PM9 en 2007 comptait respectivement 180 millions et 261 millions soit 2,72 % et 3,95 % de la population mondiale (l'Égypte 75 millions et la Turquie 74 millions représentent 57 % du total des PM9 en ajoutant l'Algérie (28 millions) et le Maroc (26,5 millions), cela fait 82 % du total des PM9 en termes de population.

Par rapport à 1995, date du lancement du PEM, les PM7 (143,6 millions) et les PM9 (210,7 millions) représentaient respectivement 2,53 % et 3,7 % de la population mondiale.

En termes de revenu national brut RNB, en 2007, les PM7 (420,9 milliards \$) et les PM9 (1 173 milliards \$) représentent seulement 0,8 % et 2,22 %³ du RNB mondial. En 1995, ces proportions étaient respectivement de 0,62 % et de 1,54 %. En 2007, Israël (159,2 milliards \$) et la Turquie (593 milliards \$) assuraient à eux deux 64 % du RNB global des PM9 soit près des 2/3⁴.

3. La Belgique en 2007 avait un RNB de 436,9 milliards \$ et le Canada de 1 307,5 milliards \$ à titre de comparaison.

4. Israël avait un RNB (159,2 milliards \$) qui dépassait celui de l'Algérie (122,4 milliards \$) et de l'Égypte (119,75 milliards \$ en 2007).

Comparé à la moyenne mondiale, le RNB par tête des PM7 en 2007 (2 338 \$) représentait 29,2 % et celui des PM9 (4 495 \$) 56,2 %. Les disparités au sein des PM9 sont fortes avec, aux extrêmes, l'Égypte (1 593 \$), et Israël (22 743 \$) soit 14,2 fois plus. Au sein des PM7, les écarts vont de 1 (Égypte) à 3,7 (Liban) en 2007.

En 2007, par comparaison à 1995 et par rapport à la moyenne mondiale en termes de RNB par tête, les PM7 et les PM9 ont amélioré, à des degrés divers, leurs scores puisque les RNB par tête, en proportion du RNB mondial moyen, sont passés de 25 % à 29,2 % pour les PM7 et de 42 % à 56,2 % pour les PM9 entre 1995 et 2007.

Les écarts des RNB par tête au sein des PM9 se sont réduits quelque peu en passant du 1 à 20 de 1995 entre l'Égypte (790 \$) et Israël (15 920 \$) au 1 à 14,2 comme déjà précisé pour 2007.

Globalement, le poids tant des PM7 que des PM9 en termes de PIB reste inférieur à leurs poids en termes de population. En proportion de la moyenne mondiale, le RNB par tête dans les PM7 et surtout les PM9 (Turquie) a connu une évolution positive, tout en demeurant à un niveau faible pour les PM7 (29,2 %). À ce niveau, en comparant 1995 et 2007, les progressions les plus significatives ont concerné la Turquie, le Liban et l'Algérie.

Croissance et convergence

Un surplus de croissance à géométrie variable

Comme précisé dans l'introduction, une accélération du développement (un surplus de croissance) et une réduction des écarts de revenus par tête (convergence) pourraient résulter du PEM. Il est difficile d'imputer les évolutions connues par les PM en termes de croissance à l'impact du PEM, d'autant que cet impact potentiel est variable selon les pays (dates du début d'application des Accords d'association) et qu'il ne peut être isolé de l'effet combiné d'autres facteurs tels, à titre d'exemple, l'importance du commerce extérieur avec l'UE en proportion du PIB ou la hausse du prix des carburants pour les pays exportateurs.

Ces réserves étant prises en compte, nous avons considéré les évolutions des rythmes de croissance d'une part entre les deux périodes 1990-2000 et 2000-2007 en utilisant les données de la Banque mondiale (WDI 2009) et entre les périodes 1995-2000 et 2000-2007 en nous appuyant sur les données de l'EUI (rapportées par FEMISE 2009). En dépit de quelques différences, il est possible toutefois de souligner (tableau 2 et tableau 3) que l'Algérie a connu un surplus de croissance variable selon les sources et les périodes +2,6 points (WDI) et +2,3 points (EUI). Pour la Jordanie, le surplus varie de +1,3 à +1,9 points, le Maroc de +2,6 à 1 points et la Turquie de 2 à 1 point.

TABLEAU 2 : CROISSANCE DU PIB

	PIB		
	1990-2000	2000-2007	Variation
Algérie	1,9	4,5	2,6
Égypte	4,4	4,3	-0,1
Jordanie	5	6,3	1,3
Liban	6,1	3,3	-2,8
Maroc	2,4	5	2,6
Syrie	5,1	4,5	-0,6
Tunisie	4,7	4,8	0,1
Israël	5,4	3,2	-2,2
Turquie	3,9	5,9	2
Slovénie	2,7	4,3	1,6
Roumanie	-0,6	6,1	6,7

Source : WDI 2009.

TABLEAU 3 : TAUX DE CROISSANCE ANNUEL (% ANNUEL MOYEN)

	Taux de croissance annuel (% annuel moyen)		
	1995-2000	2000-2007	Variation
Algérie	3,2	5,5	2,3
Égypte	5,4	4,3	-1,1
Israël	4,5	2,7	-1,8
Jordanie	3,1	5	1,9
Liban	2,3	3	0,7
Maroc	3,6	4,6	1
Syrie	3,6	3	-0,6
Tunisie	5,6	4,8	-0,8
Turquie	3,9	4,4	0,5
PM9	3,6	4,4	0,8

Source : EUI.

Pour la Tunisie, le surplus serait légèrement positif (0,1 point) car le taux de croissance serait passé de 4,7 % à 4,8 % entre 1990-2000 et 2000-2007 selon WDI 2009. Selon l'EUI, ce taux de croissance aurait par contre baissé de 5,6 % en 1990-95 à 4,8 % en 2000-2007 soit une baisse de 0,8 point.

Pour le Liban, il est probable que la période 1990-1995 (reconstruction après la guerre) ait connu un rythme de croissance très soutenu comparativement aux périodes suivantes 1995-2000 et 2000-2007. Ainsi, selon la Banque mondiale, le Liban aurait connu une baisse de 2,8 points de croissance entre 1990-2000 et 2000-2007. L'EUI indiquerait cependant un léger surplus de 0,7 point en 2000-2007, en comparaison avec 1995-2000. En tout état de cause, ces évolutions peuvent être difficilement imputables au PEM compte tenu de la date récente de l'Accord d'association. Enfin, trois pays auraient connu une décélération du rythme de croissance : l'Égypte (-0,1 ; -1,1), la Syrie (-0,6 ; -0,6) et Israël (-2,2 ; -1,8).

Encore une fois, ces évolutions ne peuvent être directement attribuables, pour tout ou partie, à l'impact du PEM. Tout au plus, on peut affirmer que ces variations dans les rythmes de croissance ont accompagné le PEM sans pour autant en dépendre d'une manière univoque.

La réduction des disparités : une faible convergence

Pour rendre compte des changements en termes de disparités entre les PM et l'UE, nous avons pris le PIB par tête (PPA) de l'UE à 15 comme référence (indice 100 %) (tableau 4).

TABLEAU 4 : PIB PAR TÊTE (PPA) EN % UE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Algérie	19,3 %	19,5 %	18,9 %	19,0 %	18,8 %	18,3 %	18,2 %	18,6 %	19,5 %	19,8 %	20,3 %	20,1 %	20,3 %
Maroc	10,3 %	11,1 %	10,4 %	10,7 %	10,3 %	10,0 %	10,4 %	10,4 %	10,8 %	10,9 %	10,9 %	11,2 %	11,0 %
Tunisie	17,6 %	18,3 %	18,6 %	18,8 %	19,1 %	19,1 %	19,5 %	19,5 %	20,1 %	20,7 %	21,1 %	21,4 %	22,0 %
Égypte	13,8 %	13,9 %	14,0 %	13,9 %	14,1 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %	14,1 %	14,1 %	14,2 %	14,6 %	15,0 %
Jordanie	14,3 %	13,9 %	13,5 %	13,1 %	12,7 %	12,4 %	12,5 %	12,7 %	12,7 %	13,1 %	13,5 %	13,6 %	13,7 %
Liban	33,5 %	34,2 %	34,4 %	34,0 %	32,2 %	31,2 %	31,7 %	31,9 %	32,5 %	33,7 %	33,1 %	31,9 %	32,0 %
Syrie	15,5 %	15,5 %	15,0 %	15,2 %	13,9 %	13,4 %	13,5 %	13,6 %	13,4 %	13,5 %	13,6 %	13,6 %	13,5 %
Turquie	32,2 %	33,5 %	34,6 %	34,3 %	31,8 %	32,3 %	29,6 %	30,8 %	31,7 %	33,6 %	35,5 %	36,6 %	36,9 %
Israël	85,6 %	87,2 %	85,7 %	85,3 %	83,8 %	86,5 %	83,2 %	80,4 %	79,8 %	80,8 %	82,7 %	83,7 %	85,0 %
UE (15)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : WIR 2009.

Au vu des données disponibles, deux pays ont connu une réduction des disparités un peu significative : la Tunisie de 17,6 % à 22 % soit 4,4 points⁵ ; la Turquie de 32,2 % à 36,9 % soit 3,7 points. L'Égypte, l'Algérie et le Maroc ont encore plus faiblement réduit l'écart : 1,2 points pour

5. Ceci signifie que le PIB par tête (PPA) en Tunisie qui représentait 17,6 % de celui de l'UE (à 15) en 1995, se situe à 22 % en 2007.

l'Égypte (13,8 % ; 15 %), 1 point pour l'Algérie (19,3 % ; 20,3 %) et 0,8 point pour le Maroc (10,3 % ; 11 %). Par contre, la Syrie, le Liban, la Jordanie et Israël ont vu les écarts augmenter quelque peu (1 point en moyenne).

Globalement, le PEM ne s'est pas accompagné d'une convergence significative entre les PM et l'UE. À titre indicatif, la Slovaquie qui a intégré l'UE en 2004 après une période de préadhésion a vu les écarts avec l'UE se réduire de 18,1 points entre 1995 et 2007 (62,9 % ; 81 %).

Le commerce extérieur

Comme précisé à l'introduction, parmi les impacts commerciaux attendus, on compte une plus grande ouverture commerciale assortie d'une accélération des exportations, et d'une compétitivité accrue en termes de parts de marché. De plus, une intensification des échanges commerciaux entre les PM et l'UE et intra PM est attendue aussi.

Pour l'ensemble des PM9, le taux d'ouverture mesuré par le rapport : exportations + importations / PIB s'est accru de 9 points passant de 42 % à 51 % entre 1995 et 2007.

La Jordanie a un ratio d'ouverture commerciale élevé et en hausse : 81 % en 1995 et 121 % en 2007, ce qui signifie une très forte dépendance vis-à-vis des échanges extérieurs. Tous les PM9 ont connu une ouverture commerciale à la hausse allant de 5 points pour le Liban (de 50 % à 55 %), à 14 et 15 points pour la Tunisie (de 74 % à 98 %) et Israël (de 53 % à 68 %) (tableau 5).

TABLEAU 5 : TAUX D'OUVERTURE DES PM (X+M)

	1995	2007
Algérie	48 %	61 %
Égypte	25 %	34 %
Israël	53 %	68 %
Jordanie	81 %	121 %
Liban	50 %	55 %
Maroc	40 %	63 %
Syrie	61 %	70 %
Tunisie	74 %	98 %
Turquie	34 %	42 %
PM9	42 %	51 %

Source : FEMISE 2009.

Les exportations ont connu une accélération manifeste. En comparant les périodes 1990-1999 à 2000-2007 (tableau 6).

TABLEAU 6 : TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN DES EXPORTATIONS DES PM SUR DEUX PÉRIODES (EN \$ CONSTANTS)

	1990-1999	2000-2007	Variation %
Algérie	-2,50 %	12,50 %	14
Égypte	-4,60 %	16,40 %	21
Jordanie	4,00 %	20,50 %	16,5
Liban	8 %	15,10 %	7,1
Maroc	3 %	7,30 %	4,3
Syrie	4,80 %	11,10 %	6,3
Tunisie	3,60 %	11,90 %	8,3
Israël	6,60 %	5,40 %	-1,2
Turquie	6,10 %	18,40 %	12,3
PM9	3,40 %	12,50 %	9,1
Monde	3,60 %	8,70 %	5,1

Source : Comtrade 2008 et Cnuccd 2008 (FEMISE 2009).

Le surplus de croissance des exportations est de 9,1 points (3,4 % à 12,5 %) soit un accroissement près de deux fois supérieur à la moyenne mondiale (de 3,6 % à 8,7 % soit 5,1 points de surplus).

Ce surplus de croissance des exportations (à l'exception d'Israël qui a connu une baisse de 6,6 % à 5,4 %) a été variable selon les pays : il est plus élevé pour l'Égypte, la Jordanie, l'Algérie et la Turquie.

La part des PM9 dans les exportations mondiales (part de marché) est passée de 1,41 % à 2,07 % entre 1995 et 2007. Bien sûr l'Algérie, et dans une moindre mesure, l'Égypte (compte tenu des combustibles dans les exportations et de l'évolution très favorable des prix) ont accru leur part dans le marché mondial (de 0,20 % à 0,47 % pour l'Algérie et de 0,07 à 0,12 % pour l'Égypte). À l'exception du Maroc qui a connu une baisse de 0,13 % à 0,11 %, et de la Tunisie où la part est restée inchangée à 0,11 %, les autres pays ont accru quelque peu leur part dans les exportations mondiales (tableau 7).

TABLEAU 7 : PART DES PM9 DANS LES EXPORTATIONS

	Exportations de marchandises (millions \$)		Part sur le marché mondial (%)	
	1995	2007	1995	2007
Algérie	10 258	60 163	0,20 %	0,43 %
Égypte	3 450	16 201	0,07 %	0,12 %
Israël	19 046	54 065	0,37 %	0,39 %
Jordanie	1 769	5 700	0,03 %	0,04 %
Liban	816	3 574	0,02 %	0,03 %
Maroc	6 881	14 656	0,13 %	0,11 %
Syrie	3 563	11 700	0,07 %	0,08 %
Tunisie	5 475	15 029	0,11 %	0,11 %
Turquie	21 637	107 215	0,42 %	0,77 %
PM 7	32 212	127 023	0,62 %	0,91 %
PM 9	72 895	288 303	1,41 %	2,07 %
Monde	5 172 481	13 952 366	100 %	100 %

Source : WDI 2009.

Le poids de l'UE dans les échanges extérieurs des PM a baissé et le commerce intra PM est resté à un niveau bas.

TABLEAU 8 : PART DES ÉCHANGES DES PM AVEC L'UE (EN %)

	1995	2007
Algérie	62 %	45 %
Égypte	40 %	24 %
Israël	44 %	31 %
Jordanie	25 %	16 %
Liban	57 %	33 %
Maroc	58 %	56 %
Syrie	57 %	24 %
Tunisie	74 %	70 %
Turquie	49 %	22 %
PM 9	51 %	32 %

Source : FEMISE 2009.

Entre 1995 et 1997, la part de l'UE dans les échanges des PM9 a fortement baissé de 19 points passant de 51 % à 32 %. Cette baisse touche aussi bien les exportations que les importations. Elle a été particulièrement forte pour la Syrie (de 57 % à 24 %), la Turquie (de 49 % à 22 %), le Liban (de 57 % à 33 %) et dans une moindre mesure l'Algérie (de 62 % à 45 %), l'Égypte (de 40 % à 24 %) et Israël (de 44 % à 31 %) (tableau 8).

Pour le Maroc et la Tunisie, la part de l'UE reste prépondérante, mais avec une légère baisse : de 58 % à 56 % pour le premier et de 74 % à 70 % pour le deuxième. Alors qu'un détournement de trafic était attendu au profit de l'UE, au contraire, c'est au profit du reste du marché que cela a joué.

Cette chute relative du poids de l'UE dans les échanges extérieurs des PM9 aurait accompagné une baisse du déficit commercial accusé par les PM9 à l'égard de l'UE. Il serait passé de 24,5 milliards \$ environ en 1995 à 11,8 milliards \$ environ en 2007 (selon EUI - rapporté par FEMISE 2009) (tableau 9).

TABLEAU 9 : SOLDES COMMERCIAUX – TOTAL ÉCHANGES DES PM (EN MILLIONS \$)

	1995	2007	
UE	Algérie	-326	12 605
	Égypte	-2 985	-1 163
	Israël	-8 520	-5 245
	Jordanie	-1 084	-2 851
	Liban	-3 059	-2 800
	Maroc	-1 860	-5 477
	Syrie	500	2 111
	Tunisie	-1 317	-27
	Turquie	-5 786	-9 163
	PM9	-24 437	-11 789

Source : FEMISE 2009.

Toutefois, les évolutions ont été variables selon les pays. Alors que pour la Turquie, le Maroc et la Jordanie, le déficit commercial vis-à-vis de l'UE s'est accru (de 5,8 milliards à 9,1 milliards pour la Turquie et de 1,86 milliards à 5,47 milliards pour le Maroc entre 1995 et 2007, et de 1 milliard à 2,8 milliards pour la Jordanie), les autres pays ont, par contre, réduit leur déficit ou augmenté leur excédent, comme c'est le cas pour l'Algérie en raison de la bonne conjoncture pétrolière (de -0,3 milliards à +12,6 milliards).

Les cas de la Tunisie, de l'Égypte et de la Jordanie montreraient quelques investigations, d'autant que les sources statistiques nationales montrent des différences.

Pour la Tunisie, l'Accord d'association a été mis en application dès 1996. Selon les statistiques nationales, le déficit commercial vis-à-vis de l'UE était de 826 milliards de DT. Il a commencé à se creuser jusqu'en 2001 où il a atteint 1,4 milliard de DT (avec un taux de couverture de 84 % en moyenne). Depuis, le déficit a diminué et le taux de couverture a atteint presque 100 % en 2005. Et en 2007, selon les sources nationales, la Tunisie a connu un excédent d'un demi-milliard environ. Ainsi, le schéma d'évolution commerciale de la Tunisie vis-à-vis de l'UE indique une amélioration significative récente en termes de rééquilibrage des échanges extérieurs...

Pour la Jordanie, jusqu'alors, cela ne semble pas être le cas puisque depuis 2003 (date d'application de l'Accord d'association), le déficit commercial a augmenté d'année en année (1,3 milliard \$ environ en 2003 à 2,3 milliards \$ environ en 2007). Le taux de couverture est particulièrement faible 7,4 % en 2003 et 5,4 % en 2007 !!! Le déséquilibre commercial est considérable et il n'a pas eu tendance à s'atténuer depuis l'entrée en application de la ZLE avec l'UE.

Pour l'Égypte, entre 2003 et 2007, les exportations en direction de l'UE se sont accrues en moyenne de 20 % par an, passant de 3,5 milliards environ à 7,1 milliards €. Les importations venant de l'UE ont augmenté en moyenne de 12 % par an, passant environ de 6,3 à 10,1 milliards €. Même si le déficit en volume a augmenté de 2,7 à 3 milliards entre 2003 et 2007, le taux de couverture se serait amélioré de 56 % à 70,4 %. Toutefois, les statistiques nationales indiquent entre 2004 et 2007 une évolution défavorable à l'Égypte. Le déficit aurait doublé en passant de 2,7 à 5,5 milliards \$ et le taux de couverture se serait détérioré de 65,5 % à 57,2 %.

En milliards \$	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Exportations	5 144,1	6 948	7 440,6
Importations	7 849	11 289,4	13 005,5
Solde	-2 704,9	-4 341,4	-5 564,9
Taux de couverture %	65,5	61,5	57,2

Source : Banque centrale d'Égypte.

La sensibilité des pays partenaires à l'égard de l'équilibrage des échanges commerciaux accompagnant la mise en place de la ZLE est forte car c'est un des impacts les plus tangibles et un des effets positifs attendus de la part des PM.

Quant aux échanges intra PM9, force est de relever leur faiblesse et quasi-stagnation stagnation : 4 %. On note peu de variation significative à l'exception du Liban, de la Syrie et de la Jordanie qui se prévalent d'échanges intra PM significatif : 15 %, 16 % et 13 % respectivement en 2007 (tableau 10).

TABLEAU 10 : PART DES ÉCHANGES INTRA PM (EN %)

Pays	X+M		Variation
	1995	2007	(%)
Algérie	6 %	5 %	1
Égypte	5 %	7 %	-2
Jordanie	9 %	13	4
Liban	6 %	15	9
Maroc	4 %	6	-2
Syrie	13 %	16 %	3
Tunisie	6 %	6 %	0
Israël	1 %	3 %	2
Turquie	5 %	2 %	-3
PM9	4 %	4 %	0

Source : Comtrade (FEMISE 2009).

Il est incontestable que la faible intensité des échanges intra PM9 constitue un obstacle aux retombées commerciales positives attendues de la ZLE avec l'UE.

Au total, le PEM ne s'est pas accompagné d'une intensification des échanges entre les PM et l'UE d'une part et entre les PM d'autre part⁶.

Les investissements directs étrangers (IDE) : un accroissement significatif... Une percée des pays du Golfe et des pays émergents

Comme souligné dans l'introduction, l'accroissement sensible de l'IDE constitue « la pièce maîtresse » conditionnant l'ensemble du processus conduisant à la réalisation pour les PM d'un bilan positif de création d'une ZLE avec l'UE.

En 1995, les flux entrants d'IDE au profit des PM7 étaient de 1,45 milliard \$ soit 0,42 % des flux mondiaux. En 2001, ils se sont élevés à 6,7 milliards soit 0,81 % de la part mondiale et, en 2008, ils ont avoisiné les 25 milliards soit 1,47 % des flux mondiaux.

L'accroissement est considérable tant en volume (multiplication par 17) et en proportion des flux mondiaux (multiplication par 3,4). D'une moyenne de 1,6 milliards entre 1994-1996, on est passé à 5,1 milliards en 1997-2007 et à plus de 22 milliards au cours des années 2005-2008.

6. Les échanges intra-groupe d'Agadir (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie) sont restés jusqu'alors à un niveau faible aussi.

Tous les PM7, à des degrés divers, ont bénéficié de cet afflux d'IDE comme le montre le tableau 11 (les parts sont en millièmes).

TABLEAU 11 : IDE – FLUX ENTRANT (MILLIONS \$)

	1995	2001	2007	2008
Algérie	0	1 196	1 662	2 646
Égypte	595	510	11 578	9 495
Jordanie	13	138	1 950	1 954
Liban	35	1 451	2 731	3 606
Maroc	332	2 875	2 803	2 388
Syrie	100	110	1 242	2 116
Tunisie	378	486	1 618	2 761
PM7	1 453	6 766	23 584	24 966
Israël	1 684	3 630	9 020	9 639
Turquie	885	3 352	22 046	18 198
PM9	4 022	13 748	54 650	52 803
Roumanie	419	1 157	9 923	13 305
Slovénie	151	370	1 438	1 815
Monde	342 592	832 567	1 978 839	1 697 354

Part dans les IDE du monde (en millièmes)

	1995	2001	2007	2008
Algérie	0,000	1,437	0,840	1,559
Égypte	1,737	0,612	5,851	5,594
Jordanie	0,039	0,165	0,985	1,151
Liban	0,102	1,743	1,380	2,124
Maroc	0,969	3,453	1,416	1,407
Syrie	0,292	0,132	0,628	1,247
Tunisie	1,102	0,584	0,818	1,627
PM7	4,24	8,13	11,92	14,71
Israël	4,915	4,360	4,558	5,679
Turquie	2,583	4,026	11,141	10,721
PM9	11,74	16,51	27,62	31,11
Roumanie	1,223	1,390	5,015	7,839
Slovénie	0,441	0,444	0,727	1,069

Source: WIR 2009.

L'Égypte avec 9,5 milliards environ en 2008 (seulement 0,6 milliard en 1995) a bénéficié de près des 2/5 des flux IDE pour les PM7. Les autres PM7, en 2008, ont reçu de 2 à 3 milliards \$ en moyenne alors qu'en 1995, les flux étaient dérisoires pour des pays comme l'Algérie, la Jordanie et le Liban.

Israël et la Turquie ont toujours bénéficié d'une part importante des flux d'IDE en direction des PM9. En 1995, ils ont reçu respectivement 1,68 et 0,88 milliard \$ (2,6 milliards en total contre seulement 1,45 milliard pour l'ensemble des PM7). En 2008, ces 2 pays (Israël et Turquie) ont bénéficié de 9,6 et 18,2 milliards \$ respectivement soit 27,8 milliards contre près de 25 milliards pour l'ensemble des PM7. C'est manifestement la Turquie qui a connu l'accroissement le plus important, de moins : de 1 milliard (0,88) en 1995 à 18,2 milliards en 2008 soit une multiplication par 20.

La part de la Turquie dans les PM9 est de 34,5 % en 2008. L'Égypte (9,5 milliards) et Israël (9,6 milliards) ont représenté respectivement 18 % chacun soit 36 % du total des PM9. Ces trois pays, Turquie, Égypte et Israël totalisent 70 % des flux d'IDE pour les PM9.

Ainsi, alors qu'en 1995, Israël était le principal bénéficiaire des IDE dans la région (42 % du total), désormais et en 2008, sa part a décliné à seulement 18 % (à égalité avec l'Égypte et trois fois inférieure à la Turquie [34,5 %])⁷.

L'accélération des flux d'IDE au profit des PM au cours des années 2003-2008 en particulier est incontestable. Selon MIPO-ANIMA, sur un cumul de flux de 221 milliards \$ (2003-2008), la provenance de ces flux (tableau 12) montre que l'UE a assuré 39,5 %, les pays du Golfe 30,9 %, les États-Unis + Canada 18,7 % et les pays émergents (et autres) 10,7 %.

TABLEAU 12 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES IDE EN MÉDITERRANÉE – CUMUL DE FLUX 2003-2008 (MILLIARDS €)

DESTINATION	Maghreb	Machrek	Autres	Total
Provenance				
Union européenne	25,6	19,6	42,3	87,5
Pays du Golfe	16	42,1	10,4	68,5
États Unis + Canada	6,2	4,8	30,3	61,8
Pays émergents et autres	2,5	10,4	10,8	23,8
Total	50,3	76,9	93,8	221

Source : MIPO 2003-2008 (Turquie, Israël, Chypre et Malte).

7. La part d'IDE d'Israël dans les flux mondiaux a faiblement augmenté 0,5 % en 1995 et 0,56 % en 2008. Par contre, les parts respectives de l'Égypte et de la Turquie sont passées de 0,17 % à 0,56 % et de 0,26 % à 1 %.

Certes, la part de l'UE est prépondérante ; toutefois elle a tendance à décliner quelque peu (d'une moyenne de 45,3 % en 2003-2005 à 32,6 % en 2006-2008) au profit des pays du Golfe (19 % en moyenne 2003-2005 et 27,8 % en moyenne 2005-2008) et récemment des pays émergents (tableau 13).

TABLEAU 13 : RÉPARTITION DES IDE EN MÉDITERRANÉE SELON LES PAYS D'ORIGINE (%) – 2003/2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Europe	40	54	42	22	39	36,8
Pays du Golfe/Mena	16	20	21	33	33	17,5
États-Unis + Canada	25	2	19	29	10	12,5
Pays émergents et autres	20	24	18	15	26	34

Source : ANIMA-MIPO 2009.

En 2008, et malgré la crise, leur part est montée à 34 % du total des IDE reçus par les PM9. Ce qui est, par ailleurs, remarquable est le déclin relatif de la part des États-Unis et du Canada dans les IDE en Méditerranée 25 % en 2003 et 12,5 % seulement en 2008.

Selon MIPO-ANIMA et pour le cumul des flux 2003-2008, la moitié des IDE reçus au Maghreb provient de l'UE et 32 % des pays du Golfe. Alors qu'au Machrek, les pays du Golfe ont assuré 55 % des IDE contre 25,5 % pour l'UE.

Quant aux autres pays méditerranéens (Turquie, Israël, Chypre et Malte), l'UE arrive en tête avec un pourcentage d'IDE de 45 %, suivie par les États-Unis et Canada avec 32,3 %.

La répartition sectorielle des IDE (cumul 2003-2007) montre certes que l'énergie (17 %) les BTP- immobilier, transport (16 %) et les banques et assurances (14 %) arrivent en tête, toutefois les autres secteurs représentent 22 % du total⁸ (tableau 14).

Il ressort donc que globalement, les IDE au profit des PM9 se sont accrus d'une manière très significative et que les pays du Golfe et, récemment, les pays émergents ont augmenté leur contribution au détriment relatif de l'UE (dont la part reste toutefois prépondérante) et des États-Unis⁹ + Canada. Il est fort probable que l'effet d'annonce du PEM ait joué en faveur de ces évolutions en matière d'IDE.

8. Les données disponibles ne permettent pas de spécifier dans « autres secteurs » ceux relevant directement de l'industrie manufacturière, ce qui aurait permis une analyse plus pertinente de l'impact des IDE sur ce secteur manufacturier qui est un enjeu important dans la Zone de libre-échange.

9. Toutefois, si on raisonne pays par pays, les États-Unis en 2003-2007 sont les premiers investisseurs dans la région (36 milliards) à égalité avec l'EAU. La France (24 milliards) et le Royaume-Uni (18 milliards) sont aux 3e et 4e positions.

TABLEAU 14 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES IDE EN MÉDITERRANÉE – CUMUL 2003-2007

	Mds Euro	%
Énergie	38	17
BTP-Immobilier, transport, utilités	36	16
Banque et assurances	33	14
Télécom et Internet	28	12
Tourisme	19	8
Ciment, minéraux, verre, papier	18	8
Chimie, plastique, engrais	9	4
Autres secteurs	51	22

Source : ANIMA-MIPO 2008.

Le secteur manufacturier

Il faut rappeler que pour la plupart des PM, le secteur industriel manufacturier constitue un enjeu important, car la ZLE avec l'UE va se traduire par un démantèlement quasi-unilatéral de la protection douanière à l'égard des produits industriels européens, sans contrepartie du côté de l'UE, vu que la presque totalité des produits manufacturiers des PM sont déjà en accès libre sur le marché européen. L'impact prévisible serait la suppression ou l'affaiblissement à terme des activités manufacturières incapables de soutenir la concurrence par les effets du démantèlement tarifaire. Une part variable du PIB manufacturier serait menacée, ce qui n'est pas sans conséquence négative en termes d'emplois. Le défi pour chaque PM est d'autant plus grand que le pays se trouve dans une situation initiale de forte protection et de taux de chômage élevé.

Le poids de l'industrie manufacturière dans le PIB et les exportations a baissé en règle générale (tableau 15). À l'exception de la Jordanie et de la Turquie, tous les autres PM ont vu la part de l'industrie manufacturière dans le PIB baisser de 1 à 6 points¹⁰ entre 1995 et 2007.

À l'exception donc de la Turquie et de la Jordanie, la perte de vitesse relative du secteur manufacturier a été accompagnée par une plus forte contribution de l'industrie non manufacturière (combustibles) – ce qui est le cas de l'Algérie et, en moindre mesure, de l'Égypte – ou par les services dans le cas du Liban et du Maroc en particulier.

Il est difficile d'imputer ces évolutions au PEM, d'autant que les activités manufacturières, dans les PM où l'agroalimentaire et l'habillement textile occupent une part relativement importante, ont été tributaires des aléas climatiques et des systèmes de quotas¹¹ dont les impacts sont certains.

10. Passant de 11 % à 5 % pour l'Algérie en raison de la conjoncture pétrolière qui a fait augmenter le poids des combustibles dans le PIB au détriment de l'industrie manufacturière et des autres secteurs.

11. La fin du système des quotas d'exportations ayant régi le commerce mondial du textile pendant trente ans a pris fin le 1er janvier 2005. En dépit de la prorogation de l'échéance de trois ans, ceci a dû contrarier une part significative de l'activité manufacturière dans les PM.

TABLEAU 15 : POIDS DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE DANS LE PIB (%)

	Industrie manufacturière	
	1995	2007
Algérie	11	5
Égypte	17	16
Jordanie	15	19
Liban	15	11
Maroc	19	15
Syrie	15	12
Tunisie	19	17
Turquie	16	19
Israël	–	–
PM10	111	114
Slovénie	26	23
Roumanie	29	22
Monde	20	18

Source : WDI 2009.

En termes d'exportation, la part des produits manufacturiers dans les exportations totales des PM7 a baissé de 34 % à 27 % entre 1995 et 2007, et pour les PM9 de 60 % à 56 %. Cette baisse relative a concerné certains pays, l'Égypte surtout ; la Tunisie et Israël dans une moindre mesure (tableau 16).

TABLEAU 16 : PRODUITS MANUFACTURÉS

	Poids relatif dans les exportations totales du pays (%)		Part sur le marché mondial (%)	
	1995	2007	1995	2007
Algérie	0 %	1 %	0,008 %	0,006 %
Égypte	40 %	19 %	0,036 %	0,031 %
Israël	89 %	76 %	0,437 %	0,409 %
Jordanie	49 %	76 %	0,022 %	0,043 %
Liban	58 %	60 %	0,012 %	0,021 %
Maroc	51 %	65 %	0,090 %	0,095 %
Syrie	–	32 %	–	0,037 %
Tunisie	79 %	70 %	0,111 %	0,105 %
Turquie	74 %	81 %	0,413 %	0,864 %
PM 7	34 %	27 %	0,28 %	0,34 %
PM 9	60 %	56 %	1,13 %	1,61 %
Monde	75 %	72 %	100 %	100 %

Source : WDI 2009.

Par contre, la Jordanie, le Maroc et la Turquie ont vu les exportations manufacturières accroître leur part dans les exportations totales.

Ce qui est remarquable est que la part sur le marché mondial (un indicateur de compétitivité) a augmenté tant pour les PM7 que pour les PM9. La Turquie a doublé sa part de marché (0,413 % en 1995 et 0,864 % en 2007). C'est aussi le cas de la Jordanie (de 0,022 à 0,043 %) et du Liban de 0,012 % à 0,021 %. Par contre, l'Égypte, la Tunisie et Israël ont connu une régression variable de leur part de marché. Le Maroc a amélioré quelque peu sa part (de 0,090 % à 0,095 %).

Ainsi, l'évolution en termes de compétitivité mesurée par la part de marché a été à géométrie variable, avec une performance particulière pour la Turquie et, dans une moindre mesure, pour la Jordanie. Mais, si l'on se réfère aux données de l'ONUDI pour les années 2000 et 2005, on relève que le pourcentage des exportations d'intensité technologique moyenne ou élevée dans les exportations manufacturières est, en Égypte, plutôt faible et en diminution entre 2000 et 2005 (de 19,3 % à 11,7 %). En Jordanie, cette proportion qui, avoisinant celle d'Israël en 2000 (49,8 % pour la Jordanie et 50,1 % pour Israël), a toutefois baissé dans les deux pays : à 37,4 % pour la Jordanie et à 38,6 % pour Israël. La dynamique des exportations manufacturières connue pour la Jordanie s'est faite dans des activités plutôt à faible intensité technologique (zones franches).

Généralement, les autres PM ont quelque peu amélioré l'intensité technologique de leurs exportations manufacturières à des niveaux variables, même si la proportion des exportations à intensité technologique moyenne ou élevée reste inférieure à 30 %. Seule la Turquie, où cette proportion s'est relevée de 31,9 % à 40,6 %, peut se prévaloir de progrès manifestes (à titre simplement indicatif, cette proportion est de 57,4 % en Slovaquie et de 53,8 % au Portugal en 2005).

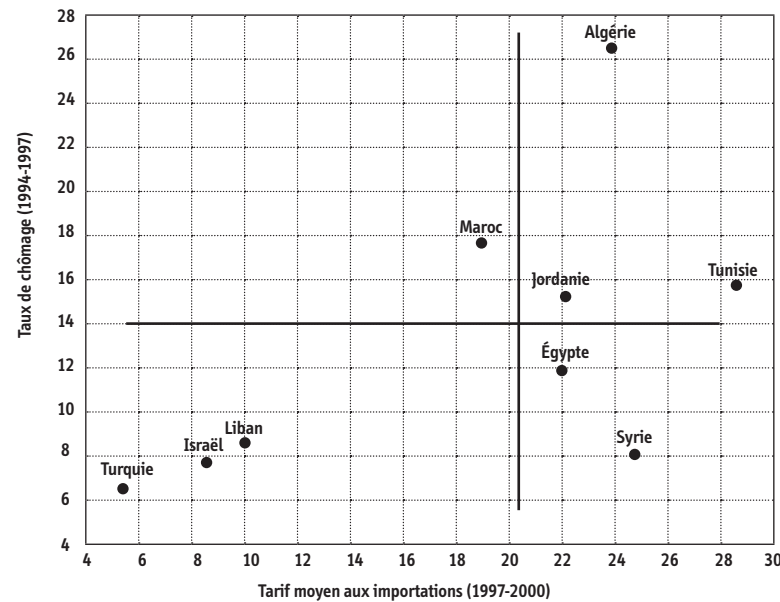
Tout semble indiquer qu'à l'exception de la Turquie, les PM9 où en général les exportations manufacturières représentent entre les 2/3 et les 4/5 des exportations totales (Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie) continuent à se prévaloir d'avantages compétitifs basés sur une intensité technologique plutôt faible (délocalisations/coût unitaire du travail bas). Ainsi, sans établir une relation de causalité, depuis 1995, le PEM s'est accompagné d'évolutions à géométrie variable en ce qui concerne le secteur manufacturier ; la moindre contribution de ce dernier dans le PIB et les exportations a été variable, il en est de même en termes de compétitivité mesurée pour la part dans le marché mondial. Toutefois, force est de relever que le défi de l'accroissement significatif de l'intensité technologique des produits manufacturiers, en dépit de quelques progrès, reste important.

Si l'impact sur l'industrie manufacturière en termes de PIB ou d'exportations peut, plus ou moins, être cerné, celui sur l'emploi est difficile faute de données disponibles.

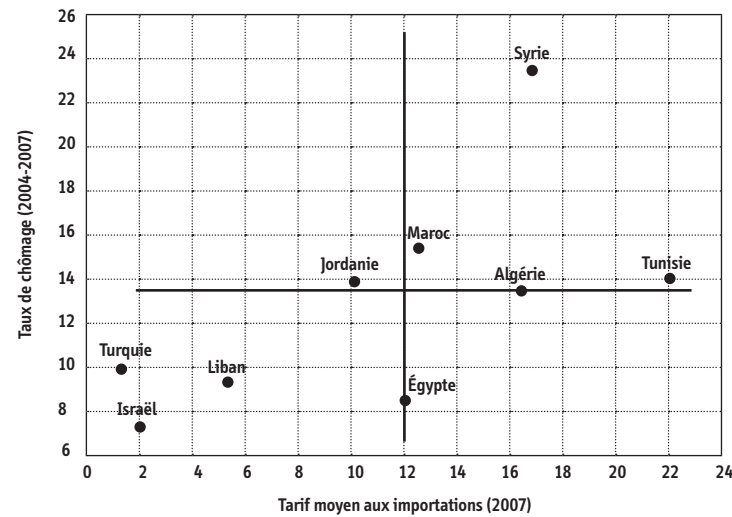
Quoiqu'il ne soit pas aisé, dans le cadre de cette modeste contribution, d'évaluer ou de cerner les impacts sociaux en termes d'emplois du fait du démantèlement tarifaire concernant les produits manufacturiers, on peut toutefois apprécier le degré de vulnérabilité des PM en fonction de leurs situations au milieu des années 90 et, en 2007, en termes de niveau de protection (mesurée ici par le niveau moyen de protection) et de taux de chômage.

Un PM éprouve d'autant plus de difficultés d'ajustement à la ZLE que son niveau de protection est élevé et que le taux de chômage est important¹². Les deux graphiques suivants illustrent la vulnérabilité sociale à l'ajustement à la ZLE.

GRAPHIQUE 1 : VULNÉRABILITÉ SOCIALE À L'AJUSTEMENT À LA ZLE



GRAPHIQUE 2 : VULNÉRABILITÉ SOCIALE À L'AJUSTEMENT À LA ZLE



12. L'hypothèse sous-jacente est que la mise en place de la déprotection vis-à-vis des importations manufacturières de l'UE serait, à court ou à moyen terme, génératrice de pertes d'activités et d'emplois.

Tant en 1995 (1994-1997) qu'en 2007, trois pays, la Turquie, Israël et le Liban affichent une vulnérabilité relativement faible car ils combinent une faible protection tarifaire et un faible taux de chômage. Ici, l'ajustement à la ZLE est comparativement plus facile (graphique 1). À l'inverse, l'Algérie, la Tunisie et dans une moindre mesure la Jordanie (1995) et le Maroc (2007) montrent une difficulté manifeste à l'ajustement. Même si, entre les deux périodes, ils ont abaissé leur niveau de protection sans aggraver pour autant leur chômage.

Ces PM continuent à afficher des tensions fortes sur le marché du travail (taux de chômage comparativement important et tarif moyen encore relativement élevé (graphique 2).

En 2007, la Syrie est dans une situation de vulnérabilité forte car le taux de chômage (selon les données nationales) est particulièrement élevé et le niveau de protection est comparativement le plus fort.

À la vulnérabilité sociale que comporte l'ajustement à la ZLE s'ajoute la vulnérabilité budgétaire pour nombre de PM. Le manque à gagner fiscal est, comme nous l'avons déjà précisé, l'un des effets prévisibles du démantèlement tarifaire.

Ajustement fiscal et vulnérabilité budgétaire

Comme le montre le tableau 17, la libéralisation commerciale s'est traduite dans tous les PM par la baisse du poids des taxes prélevées sur le commerce international dans les recettes publiques courantes. Il est à remarquer la part négligeable de ces prélèvements douaniers en Israël et en Turquie 1 % seulement en 2007.

TABEAU 17 : RÉPARTITION DES RECETTES PUBLIQUES COURANTES EN (%)

	Taxes sur les revenus et le profit		Taxes sur les biens et les services		Taxes sur le commerce international		Autres taxes		Contributions sociales		Dons et autres revenus	
	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007
Algérie	65	7	10	63	18	4	1	1	-	-	5	26
Égypte	17	28	13	19	10	5	10	3	10	-	41	44
Israël	36	32	32	29	0	1	4	5	14	16	14	17
Jordanie	10	12	23	40	22	9	9	14	-	0	36	24
Liban	9	13	7	35	46	7	15	12	0	1	23	32
Maroc	20	27	39	31	15	7	3	6	7	13	16	15
Syrie	32	-	37	-	13	-	8	-	0	-	19	-
Tunisie	16	27	20	32	28	6	4	5	15	18	17	11
Turquie	36	23	43	42	2	1	6	6	-	-	13	28

Source : WDI 2009.

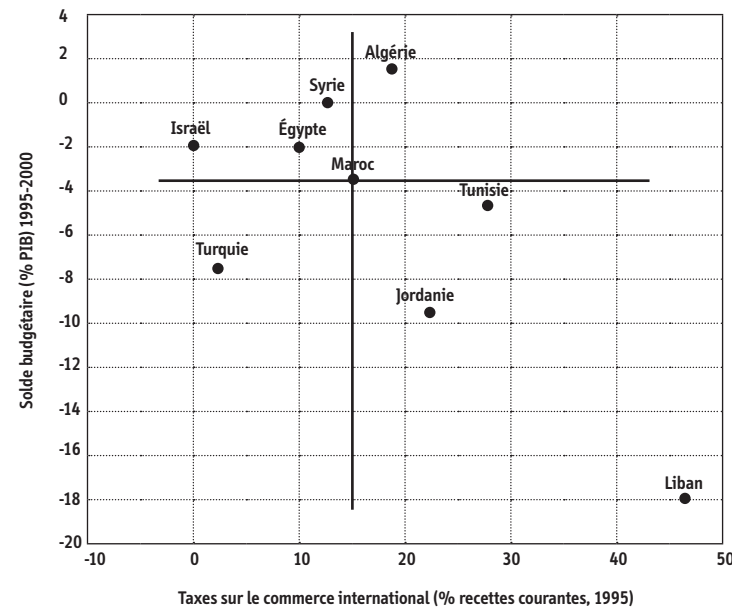
Cette part, quoi qu'en baisse sensible partout dans les PM, reste comparativement plus élevée (9 %) en Jordanie. Cette baisse relative des recettes fiscales douanières s'est accompagnée de réajustements fiscaux variables selon les pays¹³.

Certains PM ont compensé ce manque à gagner fiscal en augmentant la part de la taxation indirecte : Algérie, Jordanie, Liban en particulier. D'autres ont plutôt augmenté la part de la taxation directe comme en Égypte et au Maroc. La Tunisie a combiné les deux moyennant une importante réforme fiscale. Par contre, ce qui est intéressant à relever est que, pour la Turquie, le poste « Dons et autres revenus publics » est relativement important et en forte hausse.

Certes, en Algérie et aussi en Égypte, ce poste est substantiel aussi et en hausse. Cela s'explique par la forte augmentation des revenus publics pétroliers, mais aussi par les dons en Égypte comme en Turquie probablement.

Les réajustements fiscaux sont d'autant plus difficiles à opérer que les situations initiales et actuelles sont marquées par un déficit budgétaire élevé et une part de recettes douanières dans les recettes publiques importantes.

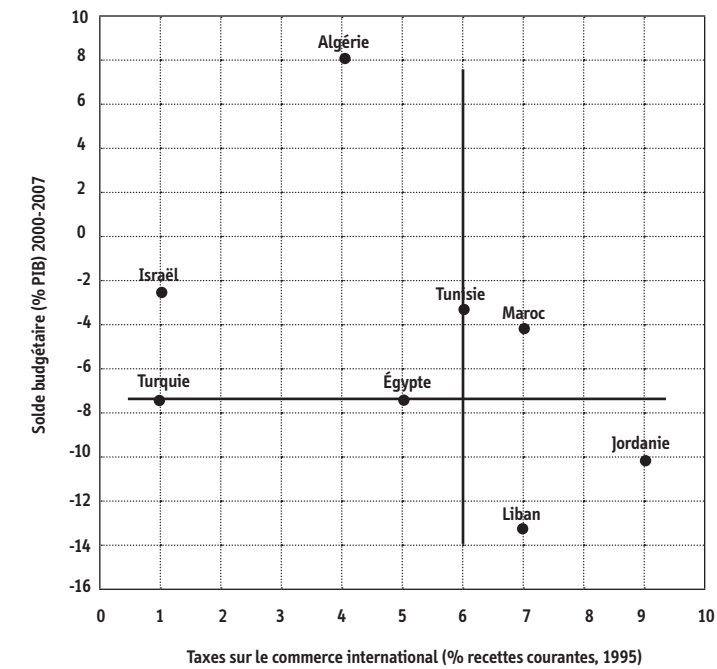
GRAPHIQUE 3 : VULNÉRABILITÉ BUDGÉTAIRE À L'AJUSTEMENT À LA ZLE



13. Comme le montre le tableau, les recettes publiques courantes comprennent taxes sur les revenus et le profit, taxes sur les biens et les services, taxes sur le commerce international, autres taxes ; contributions sociales et dons et autres revenus publics.

Les graphiques suivants illustrent la vulnérabilité budgétaire à l'ajustement au libre-échange. Le Liban, la Jordanie et, dans une moindre mesure, la Tunisie affichent en 1995 une forte vulnérabilité comparativement (graphique 3). En 2007, le Liban et la Jordanie continuent à montrer une vulnérabilité manifeste à l'ajustement : le déficit budgétaire demeure important et le poids des recettes douanières, quoiqu'en baisse sensible, reste relativement élevé. À l'exception de l'Algérie et, dans une moindre mesure, Israël, en 2007, les autres PM ont des niveaux de vulnérabilité variables qui risquent de s'accroître avec la crise mondiale actuelle.

GRAPHIQUE 4 : VULNÉRABILITÉ BUDGÉTAIRE À L'AJUSTEMENT À LA ZLE



Conclusion : principaux enseignements... et perspectives

Comme précisé à l'introduction, il s'agit d'un essai d'évaluation non exhaustif et donc partiel de l'impact économique du PEM. Encore une fois, il faut souligner la difficulté de l'exercice car, non seulement les PM9 ont connu des évolutions à géométrie variable depuis 1995, date du lancement du Processus de Barcelone, mais de plus le caractère encore récent de la ratification des Accords d'association scellant le PEM (pour nombre de PM) constitue une limite objective à la tentative d'évaluation de l'impact de ce dernier. De plus, le problème de l'imputation, c'est-à-dire de la corrélation causale entre le PEM et les évolutions connues par les PM9 depuis 1995, marque aussi une limite à l'exercice. Toutefois, nous avons pu faire ressortir nombres d'évolutions économiques et sociales où l'impact du PEM serait potentiel et probable à des degrés divers.

Si le surplus de croissance a été variable selon les pays durant la période 2000-2007 par rapport aux périodes antérieures, force est de relever que l'effet de convergence a été peu ou pas sensible pour les PM9 en règle générale.

L'accroissement des IDE au profit des PM9 est manifeste notamment depuis 2003-2004, confortant ainsi l'effet d'annonce du PEM ; toutefois le poids des PM7 et des PM9 dans les flux mondiaux entrants d'IDE reste encore en deçà de leur poids dans la population mondiale : 1,17 % des IDE pour 2,72 % de la population pour les PM7, et 2,76 % des IDE pour 3,94 % de la population pour les PM9 en 2007.

Certes, tous les PM9 ont bénéficié de cet afflux d'IDE, toutefois la Turquie a été comparativement la plus grande bénéficiaire (plus du tiers des IDE pour les PM9 est allé en direction de la Turquie).

Si la part de l'UE dans ces IDE se maintient plus ou moins à près de 40 %, force est de relever la percée des pays du Golfe (EAU en particulier) et récemment des pays émergents. En incluant l'autorité palestinienne, soit les PM10, le groupe ANIMA a établi trois scénarios pour le futur des IDE vers la Méditerranée (PM10) :

1. Scénario volontariste :
 - Vers les 100 milliards \$ en 2011.
 - Pas impossible si la crise ne dure pas trop + gros effort régional.
2. Scénario moyen :
 - Consolidation, mais PM10 restent durablement dans la fourchette 40/60 milliards \$ par an.
3. Scénario stressé :
 - Une crise profonde et durable.
 - Retour au niveau moyen de 10 milliards \$ (fin années 90-début 2000).
 - Très peu probable.

Le scénario volontariste serait à même de créer l'amorce d'un vrai effet de levier pouvant induire des surplus de croissance et une convergence significatifs. Pour les échanges extérieurs, certes, les PM9, à des degrés divers, ont connu une accélération du rythme des exportations conjuguée à une plus grande ouverture commerciale, toutefois l'effet de détournement du trafic a joué en faveur du reste du monde et au détriment de l'UE. La part de cette dernière dans les échanges des PM9 a baissé, de plus les échanges intra PM9 sont restés à un niveau faible et stagnant. Le déséquilibre commercial est resté en faveur de l'UE à quelques exceptions près (Algérie et dans une certaine mesure la Tunisie).

L'industrie manufacturière qui était un enjeu important dans le processus de démantèlement tarifaire des PM9 a vu son poids relatif dans le PIB diminuer en général (sauf en Turquie et en Jordanie). Il en est de même du poids des exportations manufacturières dans les exportations totales pour la plupart des PM9 (à l'exception de la Turquie, de la Jordanie et du Maroc). Toutefois, la compétitivité mesurée par la part dans le marché mondial a augmenté dans les PM9, mais cette évolution est restée encore tributaire d'avantages compétitifs basés sur une intensité technologique plutôt faible généralement dans les PM7.

Si l'impact sur l'emploi n'a pu être dégagé faute de données, on a pu toutefois montrer la vulnérabilité persistante de plusieurs PM7 en termes d'ajustement au libre-échange malgré quelques progrès çà et là : taux de chômage encore élevé et niveau de protection, certes, en baisse mais encore comparativement élevé.

L'impact de la fiscalité a été manifeste en termes de diminution de la part des recettes douanières dans les recettes fiscales publiques ; les PM9 ont procédé à des réajustements fiscaux d'intensité variable. Toutefois, certains PM7 continuent à afficher une vulnérabilité fiscale avec des déficits budgétaires plus ou moins importants et des recettes douanières en proportion des recettes fiscales publiques encore relativement élevées avec des risques d'aggravation avec la crise mondiale. La crise actuelle n'a pas pu manquer, en effet, d'avoir des impacts économiques réels sur les PM9.

Comme ailleurs dans le monde, la crise financière et économique mondiale a été ressentie dans les PM9. À des degrés divers, les PM9 verront leur rythme de croissance baisser, voire devenir négatif comme c'est le cas en 2009 pour Israël et surtout la Turquie compte tenu de leur plus forte intégration aux marchés des capitaux internationaux (tableau 18).

TABLEAU 18 : CROISSANCE ET SOLDE COURANT (2007/2008)

	Croissance PIB (%)				Solde compte courant (% PIB)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Algérie	3	3	2,1	3,7	22,6	23,2	2,7	7,3
Égypte	7,1	7,2	4,7	4,5	1,9	0,5	-2,4	-2,8
Jordanie	8,9	7,9	3	4	-17,2	-11,3	-10	-8,8
Liban	7,5	8,5	7	4	-6,8	-11,6	-11,3	-10,5
Maroc	2,7	5,6	5	3,2	-0,1	-5,4	-5,5	-4,7
Syrie	4,2	5,2	3	4,2	-3,3	-4	-3,2	-4,3
Tunisie	6,3	4,5	3	4	-2,5	-4,2	-3,8	-2,9
Israël	5,2	4	-0,1	2,4	2,8	1	3,2	2,4
Turquie	4,7	0,9	-6,5	3,7	-5,8	-5,7	-1,9	-3,7

Source : FMI, octobre 2009.

La Jordanie et le Liban connaîtront une réduction de moitié de leur taux de croissance entre 2008 et 2010, il en est de même et dans une moindre mesure pour l'Égypte et la Tunisie.

L'Algérie et, dans une plus faible mesure, l'Égypte, exportateurs de pétrole, ont été directement touchés par la crise financière mondiale en raison de la forte baisse du prix du pétrole et de l'arrêt soudain des entrées de capitaux. Toutefois, ces pays ont puisé dans leurs réserves substantielles constituées avant la crise et ont pris des mesures anticycliques devant permettre d'atténuer l'impact sur le reste de l'économie. Le corollaire est la forte diminution des soldes des comptes courants (de +22,6 milliards \$ en 2007 à +7,3 milliards \$ en 2010 pour l'Algérie, et de +1,9 milliard \$ à -2,8 milliards \$ pour l'Égypte).

La remontée des cours du brut et la reprise anticipée de la demande mondiale vont contribuer à réduire l'impact de la récession (reconstitution des réserves de change, maintien des dépenses publiques pour des mesures anticycliques). Dans les autres PM7, les canaux de transmission sont : les exportations, les IDE, les recettes touristiques et les transferts des émigrés.

La réduction à des intensités variables des recettes provenant de ces secteurs affectera d'autant plus ces pays que leur marge de manœuvre initiale est plus ou moins réduite (réserves de changes faibles, déficits des comptes courants élevés) rendant les mesures anticycliques et les relances budgétaires plus difficiles.

La plupart des PM7 (non exportateurs de pétrole) verront donc une décélération de la croissance et un creusement du déficit des comptes courants (tableau 17). Il est à espérer que la crise mondiale actuelle ne vienne pas contrarier outre mesure les évolutions en cours dans les PM et que le contexte politique régional vienne à donner un nouvel élan au PEM.

Certes, le PEM, depuis son lancement en 1995, a connu des évolutions significatives, la PEV (les plus d'action) et récemment l'Union pour la Méditerranée sont généralement considérés comme des approfondissements du Processus de Barcelone.

Au vu des évolutions constatées, l'échéance 2010, retenue comme date objectif pour instaurer la ZLE euro-méditerranéenne, est repoussée à 2010 (voire plus pour certains PM).

Les objectifs du PEM annoncés par la Déclaration de Barcelone : accélération de la croissance, réduction des disparités (convergence) et intensification des échanges (Nord-Sud et Sud-Sud) restent encore et toujours à l'ordre du jour euro-méditerranéen.

Certains analystes imputent la faiblesse ou l'absence de progrès significatifs dans la réalisation de ces objectifs au processus plutôt lent et souvent contrarié des réformes dans les PM. En effet, les impacts positifs attendus de la ZLE étaient, pour une part importante, tributaires des politiques actives d'accompagnement dans les PM (mise à niveau, ajustement fiscal) et des réformes politiques institutionnelles.

Il est un fait, par ailleurs, que le système d'incitation mis en place dans le cadre du PEM et/ou de la PEV n'a pas produit un effet de levier significatif malgré les progrès enregistrés çà ou là.

La nature plus complète de la ZLE euro-méditerranéenne, tant du point de vue de la couverture sectorielle (l'agriculture et les services, y compris le mode 4) que de la profondeur en termes de convergence réglementaire et institutionnelle, serait à même de « positiver » le PEM... Cela doit s'accompagner nécessairement d'un décollage dans l'intégration Sud-Sud...

About the authors

Erwan Lannon is Professor in European Law at the University of Ghent, Belgium. He is also Director of Studies at the College of Europe and Associate Researcher at the European Union Institute for Security Studies. Professor Lannon holds a Master degree in International Politics and Strategic Studies from the Université Libre de Bruxelles, Belgium, and a PhD in Law from the Université de Rennes I, France. He has worked as an expert for several EU institutions and as consultant for the United Nations and the Mouvement Européen International.

Azzam Mahjoub est professeur émérite en sciences économiques à l'université El Manar-I de Tunis. Il a aussi été professeur invité dans diverses universités arabes, européennes et américaines. Il a travaillé comme consultant national dans les ministères de l'Environnement, de l'Éducation et du Développement de Tunisie et en tant que consultant international pour le PNUD, le Plan Bleu, la CNUCED, l'Union européenne, l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, EuroMeSCo, l'Arab NGO Network for Development. Il est également ancien vice-président de l'Arab Society for Economic Research.

Josep Riera began his long diplomatic career in 1979, which includes Spanish diplomatic representations in Algeria, Brazil, the United Nations and the European Union. Moreover, he has been General Deputy Director for Mexico, Central America and the Caribbean countries, advisory member in the President's Cabinet and Deputy Director General for the Middle East. In 1999, he was appointed Spanish Deputy Permanent Representative to NATO and in 2001 Spanish Ambassador to Equatorial Guinea. In 2003 he took the position of Director General of Security, Disarmament and International Terrorism Affairs. In 2005, he was appointed Spanish Ambassador to Serbia and Montenegro. Since July 2008 he has been Ambassador in Special Mission for Mediterranean Affairs.

