

RELATIONS EURO-MÉDITERRANÉENNES : UNE NOUVELLE DONNE ?

De part et d'autre de la Méditerranée, le "Nord" et le "Sud" sont en contact étroit. Héritière de l'histoire de ses membres, et soucieuse d'assurer la sécurité à ses portes, l'Union européenne a, de longue date, placé les pays méditerranéens en haut de son échelle de préférences et mis en place des instruments commerciaux et financiers destinés à favoriser leur développement. Mais les accords de Marrakech imposent une nouvelle donne. L'érosion des préférences et la réciprocité de l'ouverture commerciale vont profondément modifier les relations euro-méditerranéennes. Des formes plus poussées d'intégration à l'espace européen -zone de libre-échange, union douanière- sont en cours de négociation. Elles imposent aux pays méditerranéens des restructurations importantes qui pourraient être favorisées par un renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE. Des propositions ont été avancées en ce sens par la Commission en octobre dernier. Elles dessinent la perspective d'un espace économique euro-méditerranéen et prévoient une aide financière sensiblement accrue. Mais elles ne définissent pas précisément les formes à venir d'une intégration économique dont l'agriculture reste exclue.

1

■ L'Europe, espace naturel et privilégié d'intégration

L'Europe constitue l'espace naturel d'intégration des pays méditerranéens¹ à l'économie internationale. Petits par la taille économique (leurs PIB agrégés représentent 5% de celui des douze), ces pays gravitent autour du pôle européen avec lequel ils réalisent l'essentiel de leurs échanges. Cette intégration naturelle a été renforcée par les préférences commerciales de la Communauté qui a accordé l'ouverture quasi-totale de son marché aux produits industriels méditerranéens. Pourtant, les performances commerciales de la région apparaissent relativement médiocres. Les échanges euro-méditerranéens —6,7% des échanges européens hors intra en 1992— n'ont certes pas subi, sur les vingt dernières années, un déclin relatif semblable à celui qui a touché les échanges de l'Europe avec l'Amérique latine, l'Afrique, et, jusqu'à leur récente réémergence, les pays d'Europe centrale. Mais, ils n'ont pas connu le dynamisme des échanges asiatiques. Malgré

l'accroissement substantiel des exportations méditerranéennes de produits manufacturés, les échanges euro-méditerranéens restent encore fortement marqués par les structures traditionnelles d'échanges inter-branches entre Nord et Sud et par un excédent européen massif sur les produits manufacturés (22 milliards de dollars en 1992). Cependant, ces résultats globaux sont le produit d'évolutions dont le contraste s'est accentué au cours des années quatre-vingt : à la régression des exportations, et encore plus des importations, des pays essentiellement pétroliers —Algérie, Egypte— s'oppose l'émergence de la Turquie, du Maroc et de la Tunisie.

En orientant leur économie vers l'exportation, ces trois pays se sont mis en état de profiter de l'ouverture du marché européen qui leur était offerte. Au cours des années quatre-vingt, ils ont, dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, profondément modifié un environnement économique jusque là défavorable aux

¹ L'ensemble des pays méditerranéens retenus ici comprend les trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie) et les quatre pays du Machrek (Egypte, Jordanie, Liban, Syrie) liés à l'Union européenne par des accords de coopération, ainsi que la Turquie et Israël. Il ne comprend pas la Yougoslavie, Chypre et Malte.

exportations. Dès lors, ils ont pu exploiter l'avantage représenté par leurs bas coûts salariaux et, s'appuyant sur l'avantage de compétitivité que leur procurait l'accès à tarif nul de leurs produits industriels au marché européen, développer à destination de ce marché des exportations au contenu en travail élevé. Les articles d'habillement, qui ont bénéficié de quotas plus généreux que ceux accordés aux producteurs d'Asie, ont ainsi représenté une part croissante de leurs exportations manufacturières vers l'Europe (entre 50 et 66% en 1992). La progression des parts de marché des trois pays a été rapide et, pour la Turquie, spectaculaire.

Pour l'Europe, l'ouverture de son marché aux produits textiles en provenance des pays à bas salaires, amorcée avec les pays d'Asie dès la fin des années soixante, s'est ainsi partiellement réorientée vers des pays plus proches auxquels elle fournit, bien plus qu'aux pays d'Asie, les équipements et produits intermédiaires (tableau 1).

Tableau 1 - Echanges textiles			
Habillement : importations de la Communauté européenne			
	1967	1980	1992
en provenance des pays en développement en %	13,7	26,1	38,5
dont en % du total des pays en développement			
Asie	97,7	84,2	65,4
Maroc-Tunisie-Turquie	1,8	11,9	28,5
Echanges textiles de la Communauté européenne en 1992 (milliards de \$)			
	Exportations CE de fils & tissus (1)	Importations CE d'habillement (2)	Ratio (%) (1)/(2)
Asie	1,3	14,1	9,2
Maroc-Tunisie-Turquie	2,0	6,1	32,8

Source : CEPII, banque de données CHELEM.

Cependant, les échanges internationaux de produits textiles sont parmi ceux qui seront le plus affectés par l'application des accords de Marrakech. L'accord multifibres sera, sur les dix prochaines années, progressivement démantelé. Globalement, les exportateurs du Tiers-monde profiteront de cette ouverture accrue. Mais, la libéralisation des échanges conduira à une redistribution des cartes qui privera les pays méditerranéens d'un atout important.

■ L'épreuve de la concurrence

Les accords de Marrakech vont remettre en cause les relations euro-méditerranéennes d'un point de vue à la fois économique et institutionnel.

Sur le plan économique, la baisse générale des tarifs et l'élimination des barrières non tarifaires vont réduire la marge préférentielle dont bénéficiaient les pays méditerranéens sur le marché européen². Les plus grands perdants seront ceux qui ont, jusqu'ici, le mieux exploité cet avantage. Les récents travaux de L. Fontagné et N. Périody, menés sur le cas du Maroc et de la Tunisie, montrent que la réduction des exportations manufacturières des deux pays provoquée par l'érosion de leur marge préférentielle pourrait être très substantielle³ (jusqu'à 22% pour le Maroc et 40% pour la Tunisie). On peut estimer que les effets sur la Turquie seront sensiblement plus faibles du fait de la plus grande diversification géographique des exportations turques. Pour ceux —pays du Machrek, Algérie— dont les exportations manufacturières ont été jusqu'ici peu développées, l'érosion des préférences n'aura pas d'effet

immédiat, mais elle signifie qu'ils ne pourront plus disposer à l'avenir d'un levier aussi puissant sur le marché européen.

Sur le plan institutionnel, la non-réciprocité de l'ouverture commerciale prévue par les accords de coopération entre la Communauté et plusieurs pays méditerranéens risque de se voir de plus en plus contestée. Les exceptions aux obligations de non-discrimination du GATT ne

sont admises par l'article XXIV de l'Accord Général qu'en cas d'union douanière, de zone de libre-échange, ou d'un accord intérimaire conduisant à l'une ou à l'autre. Certains pays méditerranéens entrent dans ce régime exceptionnel : Israël est en libre-échange industriel avec la Communauté depuis 1989 ; la perspective d'union douanière, inscrite depuis 1964 dans l'accord d'association turco-européen, a été réactivée en 1987 et la date-butoir fixée à 1995 ; Chypre et Malte sont engagés dans un processus d'adhésion. Mais les pays du Maghreb et du Machrek ne pourront rester durablement dans le statut actuel. Il leur faudra, à terme plus ou moins rapproché, introduire la réciprocité vis-à-vis de l'Europe.

2 Ceci concerne les produits manufacturés. Pour les produits agricoles, la transformation des instruments de protection européens va modifier les conditions d'accès des produits méditerranéens. Celles-ci sont en cours de négociation.

3 Les effets calculés prennent en compte d'une part, les effets positifs qui sont à attendre, au niveau mondial, de la création de commerce liée à la libéralisation ; d'autre part, les effets négatifs de la réduction de la marge préférentielle des deux pays sur le marché européen. Ils ne prennent pas en compte l'amélioration de la compétitivité des deux pays qui pourrait provenir de la libéralisation. L. Fontagné et N. Périody, "Uruguay Round et PVD : le cas de l'Afrique du Nord", Colloque AFSE, Paris, 1994.

Cette perspective a été bien accueillie par les pays d'Afrique du Nord qui, répondant aux propositions européennes, sont récemment entrés en négociations, ou en conversations exploratoires, en vue de la constitution de zones de libre-échange. Ces dernières constituent en effet un renforcement de l'intégration régionale que les pays méditerranéens ne pourraient refuser qu'au risque de se trouver davantage marginalisés sur la scène mondiale. La dimension politique de l'intégration est tout aussi importante pour les pays d'Afrique du Nord et la Turquie : leurs gouvernements recherchent un ancrage politique au moment où ils sont, ou craignent d'être, déstabilisés par des oppositions islamistes radicales.

Le libre-échange industriel se résume à l'ouverture des marchés méditerranéens aux produits européens

Cependant, sur le plan économique, le bilan avantages-coûts du libre-échange envisagé est incertain. Les propositions européennes sur lesquelles le Maroc, puis la Tunisie, ont entamé des négociations, laissent l'agriculture en dehors du champ du libre-échange. Compte tenu de l'ouverture déjà quasi-totale du marché européen aux produits industriels méditerranéens, le libre-échange se résume alors à l'ouverture des marchés méditerranéens aux produits européens. Les effets négatifs à attendre sont loin d'être négligeables du fait du niveau encore élevé de la protection : détérioration de la balance commerciale, réduction des recettes fiscales, impacts sectoriels sur l'activité et l'emploi. Les effets positifs sont, eux, plus incertains et à plus long terme. Les études d'impact menées sur les cas du Maroc et de la Tunisie montrent qu'ils dépendent crucialement des politiques macroéconomiques d'ajustement et du montant des investissements directs que les pays pourront attirer. Ils dépendent aussi des gains de productivité qui pourront être réalisés en réponse au "choc" de la déprotection. Prévue sur plus d'une dizaine d'années, la transition sera longue, mais risque d'être économiquement et socialement difficile. L'attitude européenne peut à cet égard être importante, aussi bien par l'aide financière qui sera apportée que par la place qui sera réservée aux pays méditerranéens dans les nouveaux contours de l'espace européen.

■ **Les propositions européennes**

En octobre 1994, la Commission a présenté des orientations pour renforcer la politique méditerranéenne de l'Union. Elles seront

soumises au Conseil européen d'Essen du mois de décembre, qui adoptera une orientation commune sur l'avenir des relations euro-méditerranéennes. Une conférence euro-méditerranéenne devrait se tenir en 1995 et créer le cadre institutionnel nécessaire.

Les propositions de la Commission cherchent à tracer une perspective longue, mais aussi à susciter des actions immédiates car, dans la région méditerranéenne, "les risques de désordre économique et de déstabilisation socio-économique semblent devoir culminer au cours des prochaines années". Elles ont un contenu à la fois politique et économique, résumé dans le paragraphe suivant : "l'objectif doit être l'établissement d'un partenariat euro-méditerranéen. Le processus débutera avec une libéralisation progressive des échanges, soutenue par une aide financière généreuse, pour se poursuivre par le resserrement des liens de coopération politique et économique et déboucher enfin sur une association étroite, dont le contenu sera défini en commun à un stade ultérieur".

L'augmentation de l'aide est, à court terme, la proposition la plus importante

L'augmentation de l'aide financière est étroitement liée à l'établissement du libre-échange. La Commission reconnaît en effet que ce sont les pays méditerranéens qui devront supporter le coût de l'ouverture commerciale. L'Union européenne apportera une aide accrue pour soutenir les efforts de restructuration. Le montant de l'aide financière sera fixé par le Conseil. Celui proposé par la Commission (5,5 milliards d'écus sur les années 1995-1999, soit quatre fois les montants inscrits dans la Politique méditerranéenne rénovée pour les années 1992-1996) veut répondre aux inquiétudes des pays méditerranéens face à tous les effets d'éviction créés par la réintégration des Peco dans l'espace européen (graphique). Le rapprochement avec les 7,1 milliards d'écus envisagés pour ces

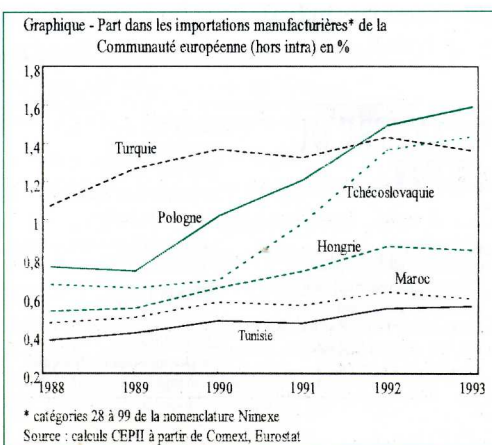


Tableau 2 - Actions extérieures de l'Union européenne : propositions de la Commission pour les Peco et la Méditerranée

	Crédits (millions d'écus)			Crédits / tête en écus		Part dans R. 4 (en%)	
	R.4 ¹	PECO	Méditerranée	PECO ²	Méditerranée ³	PECO	Méditerranée
1993	4115	986	407	9,1	2,0	24,0	10,0
1994	4306	985	427	9,1	2,0	22,9	9,9
1995	4605	1106	492	10,2	2,3	24,0	10,7
1996	5007	1235	700	11,3	3,2	24,7	14,0
1997	5463	1400	1080	12,8	4,8	25,6	19,8
1998	6034	1586	1495	14,4	6,5	26,3	24,8
1999	6719	1745	1733	15,8	7,3	26,0	25,8
1995-1999	27828	7072	5500	12,9 ⁴	4,8 ⁴	25,4	19,8

1. rubrique 4 : actions extérieures du budget des Communautés européennes, retenues par le Conseil d'Edimbourg.

2. pays retenus pour la population : Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pays Baltes, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Tchéquie.

3. pays retenus pour la population : Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie.

4. moyenne annuelle sur la période.

Sources : Calculs CEPII à partir de :

Communications de la Commission au Conseil "Au-delà des accords européens : préparation des PECO à l'adhésion", com(94)

361 final, 27 juillet 1994, et "Renforcement de la politique méditerranéenne : établissement d'un partenariat euro-méditerranéen",

CA03/0221/94. World Population Prospects, The 1992 revision, UN, 1993.

derniers est significatif, même si, par habitant, l'aide aux Peco reste encore plus de deux fois et demie supérieure (tableau 2). Si ces propositions sont acceptées par le Conseil, la préférence de l'Union pour ses proches voisins sera nettement confirmée. Sur les années 1995-1999, les deux régions recevraient plus de 45% des fonds européens qui ont été alloués aux actions extérieures (contre 33% sur 1993-1994).

En revanche, si l'Union retenait des montants d'aide sensiblement inférieurs, le signe le plus marquant du renforcement de sa politique méditerranéenne disparaîtrait. Car, contrairement au processus d'intégration à l'oeuvre avec les Peco, l'objectif économique n'est, ici, pas clairement défini. En dehors de la perspective d'adhésion, qui n'existe pas pour la plupart des pays méditerranéens, l'Union européenne n'offre pas, en effet, de concept d'association suffisamment fort pour distinguer ses partenaires privilégiés. Le libre-échange industriel ne suffit pas à définir un espace euro-méditerranéen intégrant des pays au statut différent : adhérents, pré-adhérents, associés (l'Union européenne envisage des projets de libre-échange avec d'autres zones : pays du Mercosur, Golfe). L'idée qui semble prévaloir alors est qu'un

"partenariat" se formera à mesure que les liens de coopération et la réalisation de l'espace de libre-échange, prévu à l'horizon 2010, associeront plus étroitement les partenaires. Cependant, le peu d'effort consenti dans le domaine de l'ouverture agricole restreint l'avancée du "partenariat". Celui-ci supposerait en effet que la logique des avantages comparatifs l'emporte sur la logique d'assistance. Les négociations en cours depuis plus d'un an avec le Maroc et la Tunisie en vue de nouveaux accords butent sur cette question agricole.

Dans l'immédiat, l'ampleur du geste financier qui sera décidé à l'égard des pays méditerranéens sera le signe le plus révélateur de l'engagement de l'Union européenne vis-à-vis de la région. Mais au-delà, l'issue des négociations avec les deux pays du Maghreb, ainsi que la position que l'Union adoptera vis-à-vis de l'adhésion turque, indiqueront la véritable portée du renforcement de la politique méditerranéenne.

Isabelle Bensidoun
Agnès Chevallier

LA LETTRE DU CEPII

RÉDACTION

Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. 33 (1) 48 42 64 64
Fax : 33 (1) 48 42 59 12

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION
Jean Pisani-Ferry
RÉDACTEUR EN CHEF
Jean Pisani-Ferry
CONCEPTION GRAPHIQUE
Pierre Dusser
RÉALISATION
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT
(11 numéros)
France 275 F
Europe 330 F
Hors Europe 370 F
(envoi par avion)
Commande adressée à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
4^{ème} trimestre 1994
Décembre 1994
Imp. SNLIR-IVRY
Imprimé en France.

*Cette lettre est publiée sous
la responsabilité de la
direction du CEPII. Les
opinions qui y sont exprimées
sont celles des auteurs.*