

LA LETTRE DU

N° 147 - JUIN 1996

CEPII CENTRE
D'ÉTUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES

LIBRE-ÉCHANGE EURO-MÉDITERRANÉEN : MARCHÉ DE DUPES OU PARI SUR L'AVENIR ?

L'Europe et les pays méditerranéens se sont engagés dans la voie de l'association. Ils ont décidé de développer une coopération politique et sociale et de constituer des zones de libre-échange : les accords d'association, déjà conclus ou en cours de négociation, prévoient la mise en place graduelle du libre-échange industriel, accompagnée d'une augmentation de l'aide financière de l'Union. Pourtant certaines voix s'élèvent pour exprimer des réticences ou, du moins, un certain scepticisme : le libre-échange ne serait-il pas un marché de dupes dont les gains n'iraient, en réalité, qu'à l'Europe ? Le risque existe, en effet, que les ruptures provoquées par l'ouverture empêchent les économies méditerranéennes, encore fragiles, de tirer bénéfice de la libéralisation. Mais, dans ce cas, l'Europe serait, elle aussi, perdante. Le projet régional est un pari sur l'avenir que font, ensemble, les pays méditerranéens et l'Union européenne. Cette dernière devra, à la fois, encourager l'ouverture méditerranéenne pour que l'option du gradualisme ne conduise pas à ajourner les réformes, intensifier la coopération, pour contenir les sources de déséquilibre et, enfin, surmonter ses propres réticences à accorder une ouverture plus large de son marché aux produits agricoles méditerranéens¹.

1

■ La Méditerranée : un marché pour l'Europe

La Méditerranée² est la région du monde où les Quinze réalisent, depuis longtemps, leur plus fort excédent commercial (18 milliards de dollars en 1994), l'excédent massif en produits manufacturés l'emportant largement sur le déficit énergétique (tableau 1). Cette région est structurellement déficitaire pour les échanges de marchandises : d'importantes recettes de tourisme et de transferts lui permettent de supporter, de façon permanente, un déficit commercial. Par ailleurs, comme beaucoup de pays en développement, les pays méditerranéens ont, au cours des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, largement eu recours à l'endettement international pour financer leur croissance. Sur le plan commercial, l'Europe en fut la première bénéficiaire. C'est à leurs voisins du Nord que les pays méditerranéens achètent la plus grande part des produits manufacturés — et notamment des biens d'équipement — qui forme l'essentiel de leur déficit commercial, particulièrement en période de forte croissance. Cependant, l'effort de rééquilibrage que ces pays ont

opéré par la suite s'est fait essentiellement vis-à-vis de la Communauté. Dorénavant, la Méditerranée n'est, en termes relatifs, pas plus déficitaire vis-à-vis de l'Union européenne qu'elle ne l'est vis-à-vis de l'ensemble de ses autres partenaires. Mais l'écart pourrait à nouveau se creuser avec le libre-échange régional. Les pays méditerranéens n'auront pas un meilleur accès au

Tableau 1 - Commerce euro-méditerranéen par secteur en 1994

	Exportations de l'UE vers la Méditerranée	Exportations de la Méditerranée vers l'UE	Solde de l'UE
Agro-alimentaire	5,2	4,3	0,9
Manufacturier	40,0	16,2	23,8
Energie	0,8	10,3	-9,5
Minerais	0,6	0,6	0
Tous produits (1)	51,6	33,3	18,3

Sources : CEPII, base de données CHELEM.

(1) Le total comprend les produits non ventilés.

1. Cette lettre prend appui sur "Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture", Isabelle Bensidoun et Agnès Chevallier, CEPII-Economica, 1996.

2. La Déclaration de Barcelone, initiant le nouveau partenariat euro-méditerranéen, a été signée en novembre 1995 par les Quinze et par douze pays méditerranéens : Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité palestinienne. Les données relatives à l'ensemble « Méditerranée » présentées ici concernent tous ces pays à l'exception de Chypre, Malte et l'Autorité palestinienne.

marché : l'ouverture du marché européen à tarif nul est déjà acquise pour leurs produits industriels, depuis au moins une vingtaine d'années, et l'agriculture est laissée en dehors du champ du libre-échange. Celui-ci va dès lors se résumer, du point de vue commercial, à l'ouverture préférentielle des marchés méditerranéens aux produits européens.

La démarche européenne en faveur de l'intégration régionale n'est évidemment pas dénuée de préoccupations commerciales : la volonté de réservation des marchés de la zone, jamais directement invoquée et pourtant sous-jacente à bien des arrangements régionaux³, existe, ici comme ailleurs. Cependant, l'Europe ne peut avoir vis-à-vis de ses voisins une démarche seulement mercantile. Une comparaison avec les relations commerciales euro-asiatiques permet de souligner les exigences particulières de la proximité. Aujourd'hui, l'Europe exporte à peu près autant de produits manufacturés vers les pays en développement d'Asie que vers ses deux zones de proximité réunies, Europe de l'Est et Méditerranée. Mais, contrairement à ce qui se produit en Asie, l'intégration internationale de la Méditerranée, comme celle des Peco⁴, se fait essentiellement par et vers l'Europe (tableau 2). En Asie, l'Europe peut chercher à améliorer ses parts de marché pour tirer parti d'une croissance vigoureuse et de plus en plus autonome. En Méditerranée, l'Europe dispose déjà de positions commerciales très fortes, mais la croissance est à la fois beaucoup plus dépendante de la conjoncture européenne et beaucoup moins bien établie. Il serait vain, pour l'Europe, de chercher à élargir sa place sur les marchés méditerranéens au détriment des producteurs locaux et au risque d'une réduction de l'activité. C'est, au contraire, la croissance de ses voisins que l'Europe doit favoriser pour, ensuite, tirer parti de la place qu'elle occupe sur leurs marchés et faire de ces relations commerciales des atouts dans la compétition mondiale. La question qui se pose alors est de savoir si le libre-échange proposé est susceptible de favoriser cette croissance.

2

Libéralisation et croissance

Inégale selon les pays, la libéralisation commerciale des pays méditerranéens est restée, jusqu'ici, limitée. Les progrès de l'insertion internationale de certains d'entre eux ont davantage reposé sur une promotion directe des activités exportatrices que sur une véritable ouverture commerciale. Le projet de libre-échange euro-méditerranéen fixe, dorénavant, de façon plus précise et plus contraignante, les objectifs et les étapes de cette ouverture. Mais on sait que, si un mauvais régime commercial peut ruiner un pays, un bon régime commercial ne suffit pas à transformer un pays pauvre en pays riche⁵. Un "bon" régime commercial, établissant la neutralité des incitations entre les activités exportatrices et celles orientées vers le marché national, ouvre la possibilité d'une croissance plus forte, si le pays se spécialise dans les productions où il est le plus efficace et se procure à l'extérieur les produits pour lesquels il l'est moins. Mais l'adaptation réussie de l'offre nécessite des politiques macro-économiques d'accompagnement et tout un ensemble de réformes micro-économiques.

Dans le domaine macro-économique, la libéralisation commerciale augmente le degré d'ouverture de l'économie aux échanges et diminue les recettes fiscales du fait de la réduction de la fiscalité douanière. C'est la façon dont la politique de change et la politique budgétaire sont menées, en réaction aux déséquilibres créés par la libéralisation, qui détermine la croissance associée au nouveau régime commercial. Les expériences récentes, aussi bien celles des différents pays d'Amérique latine que celles des Peco ou de la Turquie, illustrent bien les difficultés de gestion de l'ouverture. La poursuite d'autres objectifs — lutte contre l'inflation, réponse à la pression de la demande sociale — peut empêcher la politique macro-économique d'accompagner la libéralisation commerciale et aggraver ainsi les déséquilibres. A cet égard, le libre-échange régional confrontera les pays méditerranéens à des difficultés communes, liées notamment au poids du service de la dette sur les comptes extérieurs et les budgets. Pour certains d'entre eux, en particulier la Tunisie et le Maroc, l'ampleur du manque à gagner fiscal provoqué par l'annulation des droits de douane appliqués aux produits industriels européens (tableau 3) constituera une contrainte majeure et devra conduire à des réformes importantes de la fiscalité : ce manque à gagner représenterait *ex-ante* 150% de l'impôt sur le revenu en Tunisie et 47% au Maroc.

Mais le défi le plus important est, sans doute, celui de l'ajustement micro-économique. Les résultats du libre-échange vont dépendre de la capacité de l'offre à faire face à la concurrence. La progressivité du démantèlement tarifaire a été conçue pour donner aux activités

Tableau 2 - Méditerranée, PECO, Asie : échanges manufacturiers avec l'UE

	moyennes 1991 / 1994			
	Méditerranée	PECO	Méditerranée + PECO	Asie en développement
<i>En milliards de dollars</i>				
PIB	392	202	594	2030
Importations en provenance de l'UE	37	29	66	70
<i>En % de leur PIB</i>				
Importations	15,8	20,9	17,6	19,5
- dont en provenance de l'UE	9,5	14,3	11,1	3,4
Exportations	7,4	17,7	10,9	19,6
- dont vers de l'UE	3,7	10,0	5,9	3,7
Solde vis-à-vis de l'UE	-5,8	-4,3	-5,3	+0,3

Source : CEPIL, base de données CHELEM.

3. Henri Bourguinat, "L'émergence contemporaine des zones et blocs régionaux" in F. Célime & J.-I. Muchieli, "Mondialisation et régionalisation : un défi pour l'Europe", Paris, Economica, 1993.

4. Pays d'Europe centrale et orientale.

5. Dani Rodrik, "The limits of Trade Policy Reform in Developing Countries", *Journal of Economic Perspectives*, vol 6 n°1, hiver 1992.

Tableau 3 - Calcul du manque à gagner fiscal (1)

	Algérie	Maroc	Tunisie	Turquie	Egypte
Droits et taxes sur importations (2)					
- en % des recettes de l'administration centrale	10,2	19,0	33,0	4,5	12,1
- en % du PIB	2,9	5,0	8,2	1,0	3,9
Importations touchées par le démantèlement(3)					
- en % des importations totales	53,2	58,3	75,5	47,9	36,7
Manque à gagner fiscal					
- en % des recettes de l'administration centrale	5,4	11,1	24,3	2,2	4,4
- en % du PIB	1,5	2,9	6,0	0,5	1,4

(1) Ces chiffres sont calculés à partir de la moyenne des deux dernières années disponibles.

Sources : (2) FMI Banque mondiale, Banque centrale égyptienne.

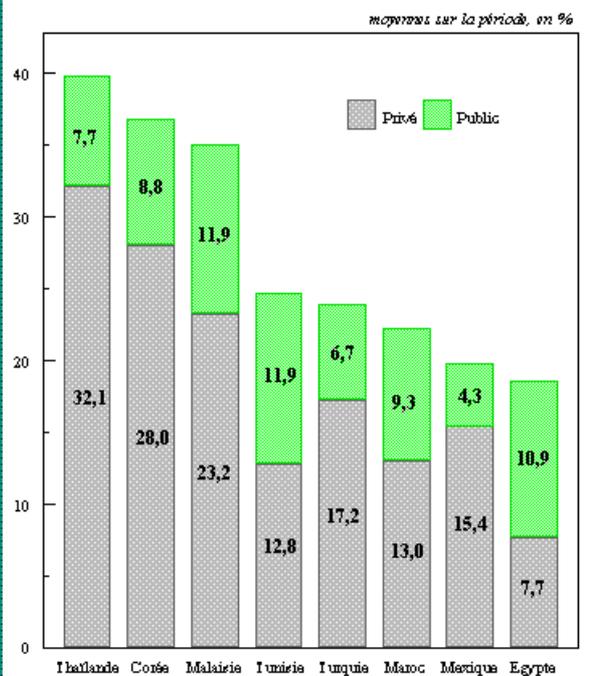
(3) CEPIL base de données CHELEM.

concurrentiels le temps de s'adapter. Ainsi, selon les accords conclus avec le Maroc et la Tunisie⁶, ce démantèlement ne touchera les secteurs de biens de consommation, qui constituent l'essentiel de l'activité manufacturière des deux pays, que quatre ans après l'entrée en vigueur de l'association et sera étalé sur huit ans. Dans l'intervalle, ces secteurs bénéficieront, du fait de la baisse des prix de leurs intrants importés, d'une protection effective plus importante qui devrait, à condition qu'elle soit bien gérée, faciliter la "mise à niveau" des entreprises et amortir le choc de la déprotection sur l'activité et l'emploi. Cette question de l'emploi est évidemment particulièrement préoccupante dans des pays où le niveau du chômage est très élevé et où le nombre des jeunes entrant sur le marché du travail restera très important pendant encore au moins une quinzaine d'années.

Au-delà des réformes nécessaires pour favoriser la réallocation des facteurs de production vers les activités où les pays méditerranéens peuvent développer des avantages comparatifs, le bilan du libre-échange ne pourra être positif que si l'investissement est suffisamment dynamique. Les investissements privés sont actuellement faibles dans ces pays, nettement inférieurs à ceux des pays d'Asie (graphique). En Tunisie, par exemple, le taux d'investissement dans l'industrie manufacturière n'a cessé de décroître : 6% en 1982, 4,1% en 1986, 3,3% en 1994. La faiblesse, souvent relevée, des investissements directs étrangers n'est, bien souvent, que la manifestation de cette insuffisance globale d'investissement. Sans atteindre la proportion exceptionnelle observée dans un pays comme la Malaisie (31%), l'investissement étranger représente, en effet, déjà 14,5% de l'investissement privé en Egypte et environ 10% au Maroc et en Tunisie, plus qu'en Thaïlande ou au Mexique. Dès lors que la perspective régionale rendra plus crédibles les efforts d'ajustement et créera, notamment par l'ouverture des économies méditerranéennes les unes aux autres, un espace plus intégré, certains freins à l'investissement, tant national qu'étranger, pourront être desserrés.

Enfin, l'expérience de beaucoup de pays en développement ou d'économies en transition montre que, pour gagner le pari de l'ouverture, c'est moins la situation économique de départ et le potentiel dont semble disposer chaque pays qui sont décisifs, que la capacité des Etats et des sociétés à supporter les coûts de la transition et à inventer les nouvelles règles du jeu social. Car l'ouverture est d'abord une modification de l'équilibre socio-politique. C'est en cela, surtout, que le projet euro-méditerranéen est ambitieux. Il fait le pari que les sociétés méditerranéennes, contraintes de réagir au choc de l'ouverture, vont hâter les transformations et les adaptations en tout état de cause nécessaires si elles ne veulent pas rester en marge des évolutions de l'économie mondiale. Il fait aussi le pari que les européens sauront assumer les nouvelles responsabilités qu'ils prennent à l'égard de leurs voisins en engageant ces derniers dans la voie du libre-échange.

Graphique - Taux d'investissement privé et public, 1990-1994



Source : SFI, Banque mondiale, *Trends in Private Investment in Developing Countries*.

■ Un engagement pour l'Europe

Un projet d'intégration régionale est, d'abord, une démarche politique. C'est l'engagement politique, pris de part et d'autre, qui constitue, en fin de compte, l'apport essentiel de la dimension régionale. La Conférence de Barcelone de novembre 1995 a constitué une étape symbolique importante. La perspective régionale, encore très timide en 1992, au moment où le concept de libre-

6. Les accords d'association ont été signés en juillet 1995 avec la Tunisie et en février 1996 avec le Maroc.

échange a été pour la première fois avancé, a désormais pris corps. Trois accords euro-méditerranéens d'association ont été signés⁷, des ouvertures entre pays méditerranéens s'ébauchent, une dynamique est enclenchée. C'est certainement sans commune mesure avec ce qu'aurait pu produire, sur la durée, l'addition de processus unilatéraux d'ouverture non coordonnés.

L'ouverture méditerranéenne, poursuivie dans un cadre régional, doit permettre aux pays méditerranéens d'échapper à l'impasse traditionnelle de la libéralisation commerciale unilatérale, à savoir le manque de crédibilité. Pour être efficace, l'ouverture doit être convaincante : il faut que les entreprises s'y adaptent plutôt qu'elles ne tablent sur l'abandon des réformes. Cette crédibilité est particulièrement décisive dans le cas du processus graduel pour lequel les pays méditerranéens ont opté. De ce point de vue, les accords passés avec l'Union européenne fournissent à la libéralisation méditerranéenne une crédibilité beaucoup plus grande que ne peuvent le faire les engagements pris auprès de l'OMC ou auprès des organisations internationales. Le désarmement tarifaire va plus loin, les engagements pris sont plus précis et, attachés à la signature d'un accord international, sont moins facilement réversibles.

Du côté européen, l'engagement financier est dans la tradition de la coopération euro-méditerranéenne. Son accroissement — l'enveloppe retenue, de 4,7 milliards d'écus pour les années 1995-1999, représente un doublement des apports par habitant — est nécessaire pour rendre acceptable aux opinions méditerranéennes un processus dont les bénéfices commerciaux iront, d'abord, à l'Europe. Proportionnée aux progrès réalisés par chaque pays bénéficiaire dans la voie du libre-échange, l'aide renforcera les effets d'annonce et la crédibilité du processus. Les mesures de soutien aux investissements directs intéresseront directement les entreprises européennes à l'ouverture méditerranéenne. Le volet financier intervient aussi, au niveau macro-économique, sur le contenu des relations commerciales. L'apport de capitaux extérieurs permet de financer le déséquilibre commercial provoqué par la libéralisation. Le besoin de rééquilibrage par le taux de change et les exportations est,

dès lors, moins fort et une division du travail reposant moins exclusivement sur l'écart des coûts salariaux peut se mettre en place. De ces différents points de vue, l'augmentation de l'aide européenne, sa programmation pluriannuelle, ainsi que les différentes mesures envisagées pour favoriser les investissements européens, distinguent le projet euro-méditerranéen d'une simple zone de libre-échange. Reste à l'Europe à assurer, à quinze, la mise en oeuvre d'un processus inédit⁸ et à définir les instruments d'un suivi macro-économique destiné à prévenir les risques.

Au-delà des instruments de la coopération, les relations euro-méditerranéennes et l'avenir des pays méditerranéens dépendront de la façon dont l'Europe affrontera, elle-même, les défis de l'intégration et de la mondialisation. La proximité et la très forte intégration commerciale font largement, et de plus en plus, dépendre la croissance des économies méditerranéennes de celle de leur principal marché extérieur. Une stagnation prolongée en Europe pourrait imposer à l'ouverture méditerranéenne une contrainte insurmontable. Elle pourrait également renforcer les contradictions de l'Union européenne, désireuse de favoriser le développement de ses voisins et d'améliorer leur compétitivité, mais aussi soucieuse de préserver ses marchés d'une concurrence accrue.

Isabelle Bensidoun
Agnès Chevallier

Dans la collection **CEPII**
EUROPE-MÉDITERRANÉE :
LE PARI DE L'OUVERTURE

par Isabelle Bensidoun et Agnès Chevallier

à paraître en juillet
aux Editions **ECONOMICA**
en vente à la **Documentation Française**
29, quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07
- 98 francs -

7. Un accord avec Israël a été signé en janvier 1996.

8. Le règlement concernant la nouvelle enveloppe financière MEDA est actuellement bloqué par le gouvernement grec, en raison du différend gréco-turc.

**LA LETTRE DU
CEPII**

RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (1) 53 68 55 14
Fax : 33 (1) 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION
Jean Pissani-Ferry
RÉDACTEUR EN CHEF
Claire Lefèvre
CONCEPTION GRAPHIQUE
Pierre Dusser
RÉALISATION
Arnick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT
(11 numéros)
France 295 F
Europe 350 F
Hors Europe 440 F
(envoi par avion)

Commande adressée à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
2^{ème} trimestre 1996
Juin 1996
Imp. ROBERT-PARIS
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.*