

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020 : QUELS INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA MÉDITERRANÉE ?

**Iván Martín.** Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Espagne

Le nouvel instrument européen de voisinage et partenariat (IEVP) est entré en fonctionnement en janvier 2007, englobant en un seul instrument de financement de la politique européenne de voisinage (PEV) les fonds MEDA, Phare, Tacis et d'autres programmes plus spécifiques (comme Interreg) de soutien aux pays voisins de l'Union européenne. Alors que la première révision intermédiaire des instruments financiers pour les actions extérieures<sup>1</sup>, IEVP compris, vient à peine de paraître, il s'impose de réfléchir à la nécessité de prévoir de nouveaux instruments dans les relations entre l'Union européenne et ses voisins méditerranéens, étant donné que 2010 sera l'année de l'ouverture des négociations pour les perspectives financières 2014-2020.

Dans cette brève communication, sur un sujet si complexe et qui se trouve au cœur même des relations euroméditerranéennes, je tenterai dans un premier temps d'expliquer pourquoi je crois à la nécessité de prévoir de nouveaux instruments financiers, si nous voulons relever les défis économiques et sociaux auxquels la région devra faire face. Je me pencherai ensuite sur le genre d'instrument qu'il conviendrait de dessiner. Pour finir, j'ajouterai quelques réflexions opérationnelles préliminaires.

## **LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEL INSTRUMENT FINANCIER**

Partons de deux constats. Comme cela a été dit lors de l'intervention précédente, certains des grands défis économiques, politiques, sociaux et culturels

du monde, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, convergent en Méditerranée. En réalité, les grands défis auxquels l'Union européenne devra faire face en Méditerranée n'ont guère varié depuis 1995 : immigration ; sécurité au sens large, y compris la menace terroriste ; écart des revenus entre le nord et le sud de la Méditerranée ; création d'emplois dans les pays arabes méditerranéens ; méconnaissance mutuelle et incompréhension entre les peuples (dialogue des cultures) ; et préservation de l'environnement partagé. Néanmoins, durant ces quatorze années, la plupart de ces problèmes se sont aggravés et, par conséquent, l'urgence à les aborder est devenue plus impérieuse. Mais encore, de nouveaux problèmes sont apparus qui posent de nouveaux défis, imminents dans certains cas ; la Méditerranée devra notamment affronter trois courses contre la montre qui détermineront sa destinée dans les années à venir : la question de l'énergie et du changement climatique, accès à l'eau compris, la création d'emplois et la sécurité alimentaire.

Par ailleurs, la réponse donnée par l'Union européenne à ces défis en Méditerranée, par l'intermédiaire du Partenariat euroméditerranéen issu de la Déclaration de Barcelone de novembre 1995 et de la politique européenne de voisinage mise en place en 2005, est clairement insuffisante pour y faire face, de sorte que le maintien du statut quo dans les relations euroméditerranéennes comporte des risques graves pour la stabilité de la région<sup>2</sup>.

L'expiration de la période d'exécution des fonds

MEDA (1995-2006) nous permet d'évaluer leur efficacité, leur fonctionnement et leur impact<sup>3</sup>. Au-delà de l'aide inestimable aux politiques de réforme structurelle et de stabilisation budgétaire de la région, qui a contribué de manière significative à l'assainissement macroéconomique des pays partenaires méditerranéens (PPM) et à quelques réussites très limitées de projets sectoriels ou régionaux, je pense qu'il n'est pas exagéré de constater l'existence d'un large consensus autour de l'idée que les programmes MEDA ne sont, ni par leur volume ni par leur conception, un instrument apte à répondre aux énormes défis posés en Méditerranée en termes d'emploi, en termes d'environnement, en particulier d'accès à l'eau dans la région, en termes d'éducation et, bien entendu, pas davantage en termes de convergence<sup>4</sup>.

### Les chiffres de la coopération économique euroméditerranéenne restent insignifiants comparés à l'ampleur des défis et à la population de la région

De fait, force est de reconnaître que les instruments financiers dont nous disposons actuellement n'arrivent même pas à compenser les pertes de revenus de l'État enregistrées par les pays partenaires méditerranéens suite au démantèlement des tarifs douaniers sur les produits industriels européens après la création des zones euroméditerranéennes de libre-échange. Le cas du Maroc peut servir d'exemple ; à trois ans de l'achèvement de sa zone de libre-échange, ses recettes tarifaires ont diminué de 450 millions d'euros par an (par rapport aux recettes qu'il aurait enregistrées s'il n'avait pas réduit ou éliminé les tarifs douaniers sur les produits industriels européens), tandis qu'il perçoit de l'Union européenne au titre de la coopération économique et financière (dans le cadre de l'IEVP) quelque 165 millions d'euros annuels, autrement dit, pas de quoi compenser les pertes de revenus financiers de l'État<sup>5</sup>.

En effet, bien qu'appréciable en valeur absolue, puisque l'on approche du milliard d'euros annuel, les chiffres de la coopération économique euroméditerranéenne restent insignifiants comparés à l'ampleur des défis et à la population de la région (déjà près de 180 millions de personnes) : nous parlons de quatre ou cinq euros annuels par habitant, alors qu'en Europe on considère nécessaire atteindre au moins deux cents euros par habitant et par an pour parvenir à mettre en place une véritable politique de convergence. Je pense en effet que les programmes MEDA ont mis en évidence l'existence d'un seuil minimal d'efficacité au-dessous duquel les retombées de l'aide sont absorbées par les procédures bureaucratiques, l'assistance technique, la planification, etc. Or, les fonds MEDA et l'IEVP sont loin d'atteindre ce seuil (dans le cas des fonds MEDA, la fragmentation des projets est un obstacle supplémentaire à leur efficacité). Certes, du point de vue quantitatif, l'IEVP s'est traduit par une certaine augmentation des ressources, mais de façon plutôt marginale, puisque nous sommes passés de moins de quatre euros à un peu plus de cinq par habitant et par an, ce qui est un progrès mais n'altère guère l'appréciation globale que mérite le montant de cette aide. De ce point de vue, il est vrai que l'aide budgétaire directe (transferts financiers destinés à des secteurs concrets liés à l'avancement des réformes dans ces secteurs) qui est en train de s'imposer comme modalité privilégiée de l'aide en Méditerranée est un mécanisme de distribution des apports qui minimise la question des procédures bureaucratiques et les frais de gestion. C'est donc probablement la meilleure façon de débours des sommes relativement petites, comme dans le cas de la coopération euroméditerranéenne ; en effet, cette modalité d'aide a remplacé en grande partie le financement par projets dans le cadre de la PEV. Le montant total annuel de l'aide budgétaire directe aux pays de la PEV/IEVP est passé de 397 à 635 millions d'euros en 2007<sup>6</sup>.

Même ainsi, il convient de souligner que l'IEVP introduit une innovation très intéressante, à savoir les 5 %

de fonds réservés aux programmes de coopération transfrontalière sous-régionaux ou bilatéraux, complétés par un montant équivalent de fonds structurels européens (qui finançaient les projets Interreg jusqu'à présent), au total 1 180 millions d'euros. Ces programmes de coopération transfrontalière reprennent la méthodologie des fonds structurels européens, bien que légèrement simplifiée dans certaines procédures. Malheureusement, alors que le Programme du bassin méditerranéen est déjà en route (même si tous les pays du Sud n'y ont pas encore adhéré), parmi les trois autres programmes bilatéraux établis en Méditerranée, deux sont bloqués entre l'Espagne et le Maroc pour des raisons politiques ; en revanche, le troisième, entre la Sicile et la Tunisie, a déjà été approuvé.

L'Union pour la Méditerranée, pour sa part, ne semble pas apporter beaucoup de valeur ajoutée en termes de mobilisation de nouvelles ressources financières et moins encore dans le contexte actuel de crise économique mondiale. En effet, aucun engagement financier précis n'a été assumé, ni au Sommet de Paris de juillet 2008, ni à la réunion ministérielle de Marseille de novembre 2008, pour financer les projets régionaux sélectionnés. La Déclaration de Paris soulignait, en son point 31, que « [...] L'Union pour la Méditerranée mobilisera des moyens de financement supplémentaires pour la région, essentiellement par l'intermédiaire de projets régionaux et sous-régionaux. Sa capacité à attirer des moyens financiers supplémentaires en faveur de projets régionaux, assortie d'un haut niveau de coordination entre les donateurs, constituera sa valeur ajoutée, le financement provenant essentiellement des sources suivantes : participation du secteur privé ; contributions du budget de l'Union européenne et de tous les partenaires ; contributions d'autres pays, d'institutions financières internationales et d'organismes régionaux ; facilité euroméditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) ; l'enveloppe IEVP Euromed, le fonds d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage et l'instrument de coopération transfrontalière de l'IEVP, ainsi que les autres instruments applicables aux pays visés

par l'initiative, pour lesquels les règles de sélection et de procédure habituelles resteront applicables ». Dans la Déclaration de Marseille, il a été spécifié (point 14) que : « Le financement et l'exécution des projets seront précisés au cas par cas par les partenaires intéressés conformément à leurs propres procédures et par l'entremise de sous-groupes ad hoc ». Autrement dit, dans la mesure où l'assignation de fonds européens est arrêtée jusqu'en 2013, les mécanismes financiers prévus pour l'Union pour la Méditerranée ne vont pas au-delà des mécanismes traditionnels de financement des projets applicables à d'autres domaines.

### Il convient de parler de l'intérêt d'explorer la possibilité de concevoir et d'introduire de nouveaux instruments financiers en Méditerranée

Qui plus est, les débats et propositions qui ont précédé la création de l'UpM ont mis en lumière que l'un des axes essentiels pour renforcer le Partenariat euroméditerranéen doit s'appuyer sur la construction d'infrastructures de toute sorte (énergie, transports, dépollution...) et, par ailleurs, que le succès de la plupart des initiatives envisagées (en particulier en matière d'énergie, de financement et d'investissement, ou concernant l'eau) passe par une série de réformes de politiques d'accompagnement assurant la création d'un climat propice à l'initiative privée qui, malgré les progrès enregistrés, ne sont pas achevées dans les pays partenaires méditerranéens. Or, l'expérience d'intégration européenne prouve que la construction d'infrastructures, même si exécutée par des entreprises privées, a besoin de financement public, notamment si l'on souhaite parvenir à un certain degré de cohésion régionale (ce qui transforme les infrastructures en de véritables biens publics dont la rentabilité sociale dépasse largement la rentabilité financière), surtout dans le cas des infrastructures environnementales. De même, l'acceptation sociale des réformes encouragées par l'Union européenne

dans le domaine économique et social est grandement facilitée quand elles s'accompagnent d'une enveloppe financière conséquente qui contribuera à palier leurs effets négatifs pour les collectifs touchés et à faciliter ainsi la transition.

C'est dans ce contexte, je pense, qu'il convient de parler de l'intérêt d'explorer la possibilité de concevoir et d'introduire de nouveaux instruments financiers en Méditerranée. Pour ce faire, je crois qu'il est essentiel de passer de la logique de coopération qui a primé jusqu'à présent dans la coopération euroméditerranéenne à la logique d'intégration, qui est sous-jacente, d'une certaine manière, à la politique européenne de voisinage, et de mettre en pratique ce qui est devenu un lieu commun de la rhétorique euroméditerranéenne : la Méditerranée n'est pas le passé de l'Europe, mais son avenir, et les problèmes des pays du sud de la Méditerranée sont de plus en plus des problèmes internes à l'Europe. Alors même que nous voulons avancer vers la création de la zone euroméditerranéenne de libre-échange en 2010 et la participation des pays partenaires au marché unique européen, cela doit aussi avoir des implications financières, comme les avait eues la création du marché unique en 1993, accompagné d'une triplification des fonds de la politique régionale européenne pour financer une authentique politique de cohésion.

En effet, la question clé des relations économiques euroméditerranéennes est la question de la convergence : sans convergence ni politique de convergence claire, le projet de Partenariat euroméditerranéen ou, à présent, d'Union pour la Méditerranée, n'a pratiquement plus de sens, et cela implique la coresponsabilité sur les effets des politiques appliquées.

Or, l'Europe a justement, au moins depuis 1993, un instrument politique très rôdé qui a prouvé son efficacité, la politique régionale européenne et plus précisément, la politique de cohésion qui a fonctionné exactement dans cette direction : réussir la convergence interne au sein de l'Espace économique européen, la coresponsabilisation du développement entre territoires à niveaux de développement très inégaux, tout en promouvant la mise à niveau,

la modernisation du tissu économique des régions à la traîne pour faire face à la concurrence au sein du marché unique. De fait, pour un économiste du développement spécialisé dans les pays méditerranéens, il est surprenant de constater à quel point les principes appliqués dans le cadre de la politique régionale européenne sont tout aussi saillants dans le cadre de la coopération euroméditerranéenne : la complémentarité (c'est-à-dire le cofinancement, un élément essentiel de l'appropriation), l'additionnalité (la nécessité de ne pas remplacer de fonds nationaux), la cohérence (un seul cadre de planification stratégique) ou la coordination (dans le cas des pays méditerranéens, avec l'État et avec les agents de la coopération internationale). Les instruments de cette politique régionale européenne sont les fonds structurels de diverse nature que l'Union européenne a mis en place : le FEDER, le FEOGA Orientation, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion...

### La seule stratégie est de mettre en œuvre une véritable politique structurelle de convergence dans les PPM

Ainsi la seule stratégie capable d'élucider toutes les inconnues posées, autrement dit, de combiner un investissement colossal en infrastructures dans les PPM avec un coup de pouce aux réformes aussi énergique que celui qui est attendu de la politique européenne de voisinage, mais avec le paquet pertinent de stimulations, de constituer un véritable partenariat ouvrant une voie de convergence entre le nord et le sud de la Méditerranée pour instaurer à moyen terme des liens véritables entre partenaires égaux de l'Union européenne et des PPM et de donner une réponse appropriée et cohérente aux grands défis économiques, sociaux, environnementaux, voire culturels que la Méditerranée est appelée à relever par des actions précises couronnées d'une dimension opérationnelle, la seule stratégie est effectivement de mettre en œuvre une vérita-

ble politique structurelle de convergence dans les PPM, en mobilisant massivement les ressources financières de l'Union européenne en faveur du développement de ses voisins et partenaires de la rive sud de la Méditerranée du même ordre et de même nature que la mobilisation déjà engagée dans les élargissements européens successifs dans le sud de l'Europe autour des années 1980 et 1990 et dans l'est de l'Europe ces dernières années.

### VERS UN FONDS EUROMÉDITERRANÉEN DE COHÉSION

J'aimerais aborder à présent les perspectives de l'extension de la méthodologie des fonds structurels aux pays du sud de la Méditerranée. Pour commencer, il faut souligner qu'il ne s'agit pas seulement, ni surtout, d'une augmentation substantielle des ressources financières disponibles (même si c'est aussi cela), c'est avant tout une méthodologie propre aux fonds structurels, qui déclenche un processus de mobilisation et de transformation institutionnelle (qui ne peut cependant pas fonctionner avec des montants dérisoires). Ils ont un effet transformateur, un effet de levier comme dirait le secteur financier, beaucoup plus important que celui d'une simple injection de ressources. Et ce, au moins à deux titres :

- En premier lieu, un effet de levier sur la mobilisation de ressources du secteur privé, c'est-à-dire, un effet multiplicateur. Pour le développement des pays du sud de la Méditerranée, cette mobilisation est indispensable mais sera très difficile à réussir si les ressources du secteur public ne sont pas mobilisées auparavant ; les investissements publics en infrastructures caractéristiques du mécanisme des fonds structurels constituent justement le facteur d'attraction majeur pour l'investissement privé (étranger et local) et de promotion de l'activité économique. L'expérience de l'Espagne dans les années 1990 en est un exemple excellent.
- En second lieu, un effet de levier sur les réformes. L'Europe offre d'excellents exemples : il est ainsi beaucoup plus facile de promouvoir n'importe quelle

conditionnalité envisagée, notamment en termes d'acceptation sociale des réformes, si elle s'accompagne d'une enveloppe financière conséquente garantissant, y compris à court terme, une analyse coût-bénéfice positive pour le pays et notamment pour les collectifs les plus touchés par les réajustements. Les résistances de certaines élites sociales et politiques aux réformes sont beaucoup plus faibles dans ce contexte.

Évidemment, les pays du Sud ne peuvent entrer, constitutionnellement, dans les clés de répartition de la politique régionale européenne, qui est limitée aux États membres. Mais rien n'empêche de créer de nouveaux instruments financiers calqués sur les fonds structurels, en s'en inspirant et en les adaptant aux circonstances des pays partenaires méditerranéens : pour commencer, un nouveau Fonds euroméditerranéen de cohésion qui reflèterait l'engagement européen sur la convergence économique et non seulement législative de ses voisins.

Pour des raisons liées au volume de ressources nécessaires autant qu'à la préparation des pays partenaires bénéficiaires (capacité d'absorption), il serait impensable de l'étendre d'emblée à tous les pays : il faudrait moduler un nouvel instrument en fonction de l'avancée des réformes dans chaque pays et de l'évolution de ses capacités d'absorption à la fois financières et institutionnelles. Dans une première étape, une approche pragmatique consisterait à aborder cette question en visant un consensus pour un pays du Sud et un pays de l'Est (car bien que mon analyse ne porte que sur les pays méditerranéens voisins, de toute évidence, nous devrions envisager une innovation de cette nature pour le sud et l'est de l'Europe simultanément) et commencer à appliquer dans ces pays le nouvel instrument à caractère pilote à l'aide d'un fonds de cohésion-pays.

De fait, un mécanisme incorporant un élément de modulation similaire, bien que d'un montant beaucoup plus limité, a été établi dès 2007 avec l'Instrument de gouvernance, dont les fonds n'ont été assignés qu'à l'Ukraine et au Maroc jusqu'à présent.

En effet, il est évident que, parmi les pays partenaires méditerranéens, le Maroc serait la meilleure option en vue de l'application de ce nouvel instrument financier de cohésion et ce, pour de nombreuses raisons, celles-là mêmes qui ont abouti au document conjoint sur le statut avancé, accordé au Conseil d'association UE-Maroc du 13 octobre 2008<sup>7</sup>. Par ce document, il est précisément accordé au Maroc « un soutien financier approprié et en phase avec l'ampleur et le caractère ambitieux » du statut avancé, et les parties s'engagent à une « réflexion conjointe [...] en vue de franchir, à partir de 2013, une nouvelle étape pour l'accès aux moyens financiers communautaires adéquats pour accompagner le Maroc dans une logique de la politique régionale et de cohésion de l'UE et d'adoption de nouvelles procédures de mise en œuvre » ; c'est-à-dire, pour envisager un type de participation aux fonds structurels européens.

En termes opérationnels, nous devons être conscients que les fonds structurels ont fonctionné dans certains pays ou régions européennes et pas dans d'autres. Il serait extrêmement intéressant de savoir pourquoi et d'essayer d'en tirer des conclusions pour la Méditerranée également. C'est pourquoi il faudra envisager l'analyse exhaustive de l'expérience européenne en matière de politique régionale de cohésion du point de vue méditerranéen.

Par ailleurs, les fonds structurels européens ont développé une grande variété d'instruments et d'objectifs adaptés aux réalités spécifiques de chaque région européenne, avant de parvenir à leur complexité actuelle. En revanche, je crois que, concernant le nouvel instrument envisagé pour les pays méditerranéens, il serait beaucoup plus efficace dans cette première phase de créer un seul fonds qui regrouperait les différents objectifs, en particulier s'il est prévu de se concentrer sur un pays pilote : le Fonds euroméditerranéen de cohésion<sup>8</sup>.

De toutes manières, il faudrait amorcer au plus tôt le débat sur la définition opérationnelle des modalités d'extension de la politique régionale européenne (et des fonds structurels) dans les pays du Sud méditerranéen (l'Union européenne s'y étant formellement

engagée dans le cadre du statut avancé du Maroc) : création d'un fonds de cohésion spécifique ou d'une modalité de participation à la politique régionale européenne (beaucoup plus compliquée du point de vue juridique et constitutionnel) ; articulation sur un seul fonds-pays ou plusieurs fonds structurels thématiques, comme dans le cas de l'Europe (et dans le cadre de la PEV, avec l'Instrument de gouvernance et le Fonds d'investissement de voisinage<sup>9</sup>), système de programmation et rôle des différentes instances de gouvernement, supervision de la Commission, etc.

Il faut également souligner que l'approche territoriale des fonds structurels est très différente de l'approche macroéconomique ou sectorielle suivie jusqu'à présent dans le cadre de la coopération euroméditerranéenne. En effet, ainsi que l'a remarqué Jorge de la Caballería dans son intervention, ces dernières années la Commission a fait plus largement appel à l'aide budgétaire directe (transferts financiers destinés à des secteurs précis, liés en principe à l'avancement des réformes) au lieu du financement par projets qui avait primé dans le cadre des programmes MEDA. L'aide budgétaire directe est allée jusqu'à financer 100 % de la coopération financière totale dans le cas du Maroc en 2007 et 88 % cette année dans le cas de l'Égypte. Or, pour appliquer cette nouvelle approche territoriale, nous manquons aujourd'hui d'un instrument aussi essentiel qu'un rapport de cohésion dans la région euroméditerranéenne, à la manière des rapports émis pour les régions européennes. Et c'est une question fondamentale pour toute extension de la méthodologie des fonds structurels.

Concernant les ressources nécessaires, nous pouvons dire qu'en appliquant à un pays comme le Maroc la limite des fonds structurels fixée dans les dernières perspectives financières 2007-2013, équivalant à 4,25 % du PIB d'un pays, nous parlerions d'environ deux milliards d'euros par an, ce qui reviendrait à multiplier la coopération actuelle par 14 (voir tableau). Ce montant paraît énorme, mais il est toujours possible d'appliquer le nouveau fonds par étapes, en augmentant progressivement les

dotations annuelles de sorte à arriver en 2020, par exemple, à l'équivalent de 2 % du PIB, environ un milliard d'euros par an qui se traduirait par un véritable saut qualitatif pour la coopération financière avec le Maroc et, prévisiblement aussi, pour ses perspectives de convergence. Il faudrait compléter ce fonds-pays par un mécanisme de modulation qui garantirait une augmentation progressive des aides structurelles (d'un montant qui pourrait avoisiner celui du fonds-pays) pour tous les pays intégrés dans le système en fonction de l'avancée de leurs réformes et du développement de leurs capacités administratives et institutionnelles conformément à une feuille de route déterminée (selon le modèle de la PEV, mais avec des plans d'action plus précis en termes de calendriers, priorités et ressources et avec une application effective des principes de différenciation et de conditionnalité positive). Ces ressources financières renforceraient la coopération bilatérale et ne remplaceraient pas les ressources assignées aux projets régionaux dans le cadre du PEM, qui ont un rôle structurant.

La crise économique ne fait qu'accentuer les enjeux posés par le manque de convergence et, par conséquent, la nécessité d'un instrument de ce genre. Je pense qu'il serait bon de faire un effort de pédagogie

politique comme nous l'avons fait en Europe en publiant le rapport *Le coût de la non-Europe* (Rapport Cecchini) ; il conviendrait aussi de faire un exercice de prospective et d'analyser en profondeur les « coûts de la non-convergence » en Méditerranée pour les pays partenaires méditerranéens, mais aussi pour l'Europe (par rapport, entre autres, à la nouvelle approche globale de la politique migratoire européenne). L'Union européenne a toujours fait preuve d'une capacité de mobilisation exceptionnelle pour affronter les défis communs et les avis sont unanimes pour dire aujourd'hui que la Méditerranée en est un.

### QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

Quant à la gestion de cet éventuel instrument financier pour la période 2014-2020, de toute évidence, en plus du rapport cité sur la cohésion en Méditerranée, il conviendrait de préparer une étude préliminaire sur la transférabilité de ces fonds qui posent bien entendu de nombreux problèmes. Certains sont très complexes et délicats du fait justement de la méthodologie des fonds structurels qui renvoie à l'essence de la structure politique, économique et institutionnelle d'un pays.

J'aimerais rappeler ici trois questions qui me semblent fondamentales à ce sujet :

Sommes théoriques que percevraient les pays arabes méditerranéens en cas de transposition des normes de la politique régionale communautaire pour 2007-2013

|          | PIB (mill.) | PIB per capita (€) | Plafond théorique des fonds structurels (% PIB) | Plafond théorique annuel des fonds structurels* | Population (mill.) | Aide annuelle par habitant (€)** |
|----------|-------------|--------------------|---|---|--------------------|----------------------------------|
| Maroc    | 52 098      | 1 708              | 4,25 %  | 2 214   | 30,366             | 72,9                             |
| Algérie  | 92 745      | 2 770              | 4,25 %  | 3 942   | 33,481             | 117,7                            |
| Tunisie  | 24 662      | 2 459              | 4,25 %  | 1 048   | 10,077             | 104                              |
| Égypte   | 74 998      | 1 068              | 4,25 %  | 3 187   | 74,998             | 42,5                             |
| Jordanie | 11 368      | 1 873              | 4,25 %  | 483   | 5,600              | 86,3                             |
| Liban    | 17 266      | 4 598              | 4,25 %  | 734   | 3,755              | 195,42                           |

\*Aide théorique obtenue en appliquant la limite maximale de 4,25 % du PIB fixée dans le document 15915/05 du Conseil de l'Union européenne du 19/12/2005. Il faudrait revoir ces montants à la baisse pour tenir compte des différences de pouvoir d'achat.

\*\*À titre de comparaison, en 2007-2013 les 12 nouveaux États membres recevront une moyenne de 223 € par habitant et par an en fonds structurels. Pendant cette période, le Portugal et la Grèce recevront respectivement 245 et 223 € par habitant et par an.

Source : Élaboration propre à partir de données fournies par *Euro-Mediterranean Statistics*, EUROSTAT 2007.

- Le rôle de la Commission européenne est essentiel dans le cas des fonds structurels et il devrait l'être assurément aussi dans tout nouveau schéma de cohésion élargi au bassin méditerranéen, comme il l'est déjà pour le reste dans le cas des programmes MEDA et de l'EVP. Mais il faudrait mobiliser plus de ressources humaines car, à mon avis, nous en manquons sérieusement à la Commission européenne pour gérer les programmes méditerranéens.
- En deuxième lieu, une question clé très délicate a trait à la réforme et au renfort des autorités régionales et locales des pays bénéficiaires, puisqu'elles sont les gestionnaires directs de ces fonds. Dans le cas des pays partenaires méditerranéens, cela pose un problème éminemment politique. Accompagner l'autonomie politique, dont bénéficient déjà les municipalités de certains pays, en lui associant une autonomie administrative et financière réelle serait une condition préalable pour adopter cette démarche. Personnellement, je considère que, de ce point de vue politique, une approche globale telle que proposée, soutenue par des ressources financières substantielles, devrait permettre d'avancer dans cette direction. La question de la capacité administrative des autorités locales et régionales est plus facilement abordable : son développement fait partie de la procédure de transformation structurelle et la disponibilité de fonds et d'assistance technique enclenchera le développement des capacités nécessaires. En Espagne, nous le connaissons bien pour l'avoir utilisé dans la procédure de distribution et de gestion des fonds structurels, ce qui a amplement contribué à renforcer et à moderniser les administrations locales.
- Pour finir, l'élaboration d'un système unique de programmation conjointe et de planification stratégique (qui identifierait les retards structurels de chaque région, ainsi que ses ressources institutionnelles, humaines, économiques, financières...), exécuté sous forme de plans opérationnels avec un contrat unique (qui remplacerait les plans d'action de voisinage), où convergeraient tous les acteurs travaillant dans une région et toutes les modalités d'interven-

tion, tous les fonds et mécanismes faisant partie de ce grand instrument financier de cohésion, comme dans le cadre de la politique régionale européenne. Cela pourrait également servir à progresser dans la direction d'une plus grande cohérence entre les actions des différentes agences de coopération pour le développement (agences nationales, organismes internationaux, Commission européenne...) qui travaillent dans chaque pays et chaque région.

Nous sommes à quatre ans de l'entrée en vigueur des perspectives financières 2014-2020 et sur le point d'entamer les négociations. Dans cette période de transition, pendant laquelle nous serons toujours liés par les perspectives financières 2007-2013, il faut préparer le terrain pour s'assurer de pouvoir affirmer en 2020, 25 ans après la Déclaration de Barcelone, que le Partenariat euroméditerranéen aura encouragé une véritable phase de convergence dans la région. Pour ce faire, il est nécessaire d'avancer sur les fronts suivants :

- Assurer le succès des programmes de coopération transfrontalière qui pourraient servir de banc d'essais pour gérer ce type de fonds. Le Programme de coopération transfrontalière Espagne-Maroc, prévu dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat pour un montant de 156 millions d'euros pour l'Andalousie et le nord du Maroc et 32 millions d'euros pour les Canaries et le sud du Maroc en 2007-2013, est actuellement bloqué pour des raisons politiques bilatérales et les fonds assignés courent le risque d'être reprogrammés si ces pays ne parviennent pas à un accord avant 2010.
- Garantir une dotation de fonds appropriée en vue de l'application de la politique régionale aux pays méditerranéens et, à court terme, à certains d'entre eux comme le Maroc, bien que de manière progressive et partielle, au plus tard à partir de 2014, afin d'offrir à nos voisins du Sud une véritable perspective de convergence, un modèle à suivre (effet de démonstration) et une stimulation efficace pour avancer

dans les réformes. Pour avoir un impact réel sur le processus de transformation économique, politique et social des pays partenaires méditerranéens, il faudrait multiplier les fonds de coopération actuels de l'Union européenne avec ces pays.

- Profiter de cette période de transition (jusqu'en 2014) pour préparer convenablement l'application élargie de la politique régionale européenne dans trois domaines au moins : a) rédiger les rapports et les études nécessaires pour mettre en œuvre ces programmes dans le cadre d'un exercice de planification stratégique du développement régional dans les différents pays partenaires méditerranéens, notamment au Maroc, selon le modèle des rapports de cohésion européens ; b) une analyse minutieuse de la transférabilité des fonds structurels européens et des problèmes de gestion politique, institutionnelle et financière qu'ils poseraient certainement, y compris la question des éventuelles réformes institutionnelles nécessaires ; etc) le développement des capacités institutionnelles et administratives des autorités régionales et locales qui, en principe, sont les vecteurs institutionnels de ces politiques. Rien n'empêche de s'atteler immédiatement à la préparation d'un rapport de cohésion et d'études de transférabilité, ni de lancer un programme ambitieux de renforcement des capacités (comme convenu pour les pays voisins de l'est de l'Europe et du Caucase méridional, dans le cadre du Partenariat oriental établi au Sommet de Prague le 7 mai 2009) : il s'agit de procédures qui demandent des ressources financières très modestes et qui sont abordables, y compris dans le cadre de la coopération bilatérale des pays européens. Et elles auraient des effets positifs même si cette application élargie de la politique régionale européenne n'aboutissait pas finalement.

C'est à mon avis le grand défi de l'Union européenne en Méditerranée, le véritable projet structurant pour l'ensemble de la région et la seule manière cohérente de répondre aux défis colossaux qui lui sont posés par le voisinage. L'Union européenne a l'expérience de sa

politique régionale, le savoir-faire institutionnel et, en y mettant toute sa volonté politique, elle a démontré avoir la capacité de mobilisation suffisante pour se doter des ressources requises. La convergence en Méditerranée n'est pas moins précieuse pour son avenir que la création du marché unique en 1993, de l'union économique et monétaire en 1999 ou de l'élargissement en 2004.

#### Notes

1. Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, COM(2009) 196 final, du 21 avril 2009.
2. Ce constat n'est pas nouveau. On le déduisait déjà de l'exercice de prospective réalisé dans le cadre de l'enquête *Dix ans du Processus de Barcelone. La société civile donne son opinion*, menée par l'IEMed en 2005 (<http://www.iemed.org/documents/surveyUK.pdf>), pp. 38-46.
3. Une évaluation officielle du programme MEDA II et de son application vient d'être publiée par la Commission européenne ([http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/2009/1264\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2009/1264_docs_en.htm)).
4. Pour une analyse récente sur la performance des fonds MEDA, voir Michal Natorski : *The MEDA Programme in Morocco 12 Years On: Results, Experiences and Trends*, « Documentos CIDOB Méditerranée », n° 11, Barcelone, Fundació CIDOB, 2008. [http://www.cidob.org/en/content/download/7230/72561/file/doc\\_mediterraneo\\_11.pdf](http://www.cidob.org/en/content/download/7230/72561/file/doc_mediterraneo_11.pdf).
5. Iván Martín, « The Social Impact of Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco », *Mediterranean Politics*, vol. 9, n° 3, 2004, pp. 422-458.
6. Voir la brochure « Aide budgétaire : la manière efficace de financer le développement ? », [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/budgetsupport08\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/budgetsupport08_fr.pdf).
7. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/morocco/docs/document\\_conjoint\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf).
8. Dans le rapport *Un Partenariat euroméditerranéen renouvelé pour la paix, l'emploi et le développement durable. Un nouvel élan du Processus de Barcelone basé sur la convergence*, élaboré par l'Institut de la Méditerranée, CESPI et l'IEMed pour la Commission interméditerranéenne de la CRPM pour le Sommet de l'Union pour la Méditerranée de Paris, de juillet 2008, les auteurs proposent de créer quatre fonds différents : Med-Regio, Agri-Med, Med-Funds et Cult-Med.
9. Voir une description de ces instruments dans Erwan Lannon et Iván Martín, *Rapport sur les progrès du Partenariat euroméditerranéen*, IEMed, 2009, pp. 40-41.