

Rapport du Pr. Jean-Louis Reiffers sur la session « Intégration régionale et mondialisation » lors de la consultation région Moyen Orient Afrique du Nord des 5-6 mai 2008

La présentation de la Banque Mondiale a insisté sur la nécessité de renforcer l'intégration régionale dans la perspective d'une meilleure insertion dans l'économie mondiale, chose que tous les commentateurs ont également souligné dans leurs interventions. A été également partagée l'idée que les frontières bien gérées permettent de réduire les divisions.

Conformément à l'analyse économique actuelle, la BM a également mis en évidence un certain nombre de critères permettant d'évaluer les progrès d'intégration économique, notamment ceux qui résultent du développement de la sous-traitance, de la variété des produits, qui se traduisent par une plus grande interpénétration des structures de production, le développement des échanges de biens intermédiaires et des échanges intra-branches de produits différenciés.

De ce point de vue, les participants ont considéré, avec les experts de la BM, que la région MENA dans ses relations avec les grands blocs était encore largement insérée dans un modèle d'échange Nord-Sud interbranches classique. Les raisons en sont multiples et tiennent notamment au manque d'investissements directs étrangers, d'infrastructures de transports, à « l'existence de frontières épaisses » liées, en particulier, à une relative incapacité à la différenciation des produits et à la faible intégration des marchés Sud-Sud.

Du point de vue du rapporteur, l'apport de la discussion au travail proposé concerne cinq points principaux : (i) le concept d'intégration régionale, (ii) l'ancrage des pays de MENA avec l'UE et la notion de voisinage (iii) les questions liées à l'intégration Sud-Sud, (iv) les politiques d'intégration régionale, (v) le rôle des métropoles.

Le concept d'intégration régionale

La discussion a révélé que l'intégration dans de grandes régions de pays de niveau de développement inégaux pouvait correspondre à des conceptions différentes.

La première caractérise le Sud-Est asiatique, il s'agit d'une division poussée des processus productifs qui fragmente la fabrication de nombreux produits entre différents lieux. Cette fragmentation est organisée par les grandes firmes et n'implique que peu de convergence politique, culturelle ou territoriale. Le rôle de la diaspora chinoise a également été souligné.

La seconde caractérise NAFTA qui est pour l'essentiel une zone de libre-échange, renforcée par un effort pour libéraliser les services et harmoniser les normes, avec un dispositif de garantie des investissements étrangers. Le point important est que NAFTA fonctionne sans transferts significatifs de fonds publics gratuits et a privilégié une logique centralement marchande avec toutes ses conséquences : taux de change courant flexible, convertibilité du compte de capital, gestion des crises de change ex post (cf. la gestion de la crise du peso mexicain etc.), peu d'engagement sur la correction des conditions initiales, le développement des infrastructures etc.

La troisième correspond à la philosophie européenne qui, dans son principe, met en place une logique marchande tout en prenant des engagements clairs sur le développement d'une cohésion entre les nations européennes (équilibre territorial compris) par le biais d'un transfert gratuit via les fonds dits de convergence (politique structurelle du FEDER, Fonds social du FSE et autres politiques communes). Contrairement à ce qui a été indiqué dans le projet de rapport de la BM, la convergence a été, en général, extrêmement forte (probablement au prix d'une croissance plus faible) et se développe rapidement entre les 15 et les nouveaux états membres aujourd'hui (à cet égard, la comparaison entre le niveau d'inégalité entre les régions US et les régions européennes est inappropriée dans la mesure où dans le cas des US il s'agit d'un Etat fédéral qui a mis plus de 150 ans à faire converger ses composantes, alors que l'UE n'a que 50 ans et s'élargit continuellement ; la comparaison appropriée serait de comparer la vitesse du processus de convergence¹). C'est cette orientation qui a été retenue dans le partenariat euro-méditerranéen et qui est au centre des débats à propos du projet d'Union pour la Méditerranée. Elle implique inévitablement d'aller au-delà de la mise en place des marchés et des institutions liées pour viser un certain degré de convergence des niveaux de revenus et des niveaux de vie.

L'ancrage des pays de MENA avec l'UE

Comme l'a bien précisée la discutante (Mme Sobhy) les relations entre l'UE et les pays méditerranéens doivent se développer dans le cadre de l'approche européenne précédemment évoquée. Cela veut dire traiter des questions commerciales, d'investissement, de développement du secteur privé, des évolutions institutionnelles nécessaires, mais se préoccuper également des questions sociales, d'éradication de la pauvreté, et de celles relatives aux infrastructures, à l'environnement et aux liens avec le reste du monde

Cet ensemble de sujets lui est apparu nécessaire à considérer dans un cadre régional pour répondre aux grands défis que sont le chômage, l'instabilité et l'exposition particulière aux chocs d'origine interne (sécheresse, difficultés de la transition) et externe (prix des matières premières et de l'énergie), à la mobilité des personnes, défis auxquels sont confrontés les pays méditerranéens.

Plusieurs intervenants ont appuyé ce point de vue (notamment Simon Compaore, maire de Ougadougou) en soulignant l'importance du préalable politique et celle du financement des infrastructures.

La conclusion principale de cette discussion est que pour les partenaires du Sud, l'Europe doit être considérée comme un exemple et en faire bénéficier ses voisins. La discussion sur la façon dont l'UE a abordé cette question dans le partenariat de Barcelone, la politique de voisinage et tente de l'aborder dans l'Union pour la Méditerranée n'a pas été approfondie.

Le rapporteur se limitera à indiquer quelques grands traits qui lui paraissent centraux et qui sont à l'agenda des réflexions actuelles :

En premier lieu, la nécessité d'un ancrage plus fort de l'UE avec ses partenaires de MENA qui permette d'aller plus loin dans la logique européenne précitée ce qui implique de faire

¹ On consultera utilement ici le document « communication de la Commission de l'UE : « Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance ; quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale » 2007

bénéficier les voisins du Sud d'un accès plus complet au marché intérieur de l'Union, marché qui se caractérise par les quatre libertés fondamentales suivantes :

- La libre circulation des marchandises y compris agricoles
- La libre circulation des services qui pose de considérables problèmes sociétaux, en particulier pour ce qui concerne le mode 4 (cf. la difficulté à élaborer les trois directives services à l'intérieur de l'UE),
- Une circulation des capitaux plus libre, ce qui implique, à la fois, une plus grande convertibilité du compte de capital des partenaires (aujourd'hui impossible à envisager), une amélioration de la transparence financière et du fonctionnement des services financiers et probablement un « parapluie » de la BCE
- Une facilitation de la circulation des hommes et des femmes, surtout si l'ouverture réciproque aux services veut être encouragée.

En second lieu, la prise en compte et la correction des distorsions d'anticipation dont souffrent les partenaires du Sud par rapport aux nouveaux adhérents et aux pays placés dans le processus d'adhésion à l'UE, distorsions qui sont une entrave importante à l'entrée d'investissements étrangers au Sud (avec le blocage de l'intégration Sud-Sud). Cet effet de distorsion qui n'est jamais que la conséquence du fait que l'économie est devenue une affaire d'anticipations, constitue sans doute la principale critique que l'on puisse faire à l'approche européenne.

En troisième lieu, la surveillance étroite de l'évolution des inégalités et de la pauvreté, la région méditerranéenne se caractérisant comme étant la région du monde en développement où le nombre de pauvres en % de la population (à 1\$/jour) est la plus basse (3%). Observation cohérente avec les fondements métaphysiques de l'islam et sa pratique qui conduit à être très prudent vis-à-vis de politiques qui augmenteraient, même à court terme, le chômage et la pauvreté.

En quatrième lieu, la nécessaire amélioration de conditions initiales défavorables qui interdisent aux partenaires de bénéficier de tous les apports positifs de l'ouverture internationale, en particulier, l'analphabétisme, le manque d'infrastructures, l'importance du secteur informel, la faiblesse des taux d'activité des femmes, des retards institutionnels patents.

Dans le cadre actuel du fonctionnement de la région euromed, la relation avec l'UE bien que s'inspirant de ces principes, est loin de pouvoir répondre à ces objectifs, le transfert financier gratuit est faible relativement aux pays en adhésion (30 fois moindre en moyenne), l'action régionale s'est réduite relativement à l'action bilatérale (l'UE et chaque partenaire) dans la politique de voisinage. La politique de voisinage s'est concentrée sur l'ouverture commerciale et des transferts directs aux administrations nationales pour pousser à des évolutions institutionnelles plus ou moins mises en œuvre. L'intégration Sud-Sud se développe fort peu, preuve du manque de volonté des pays du Sud, qui veulent négocier directement, et pour leur propre compte avec l'UE. L'avenir dira si la mise en place de l'Union pour la Méditerranée permettra de consolider cette approche européenne. Le point positif à souligner est que les pays qui ont le plus avancés dans l'approfondissement avec l'UE sont aussi ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats dans la globalisation. Un indicateur important qui pourrait être utilisé dans le rapport est que, très logiquement, lorsqu'un pays se rapproche du cadre institutionnel de l'UE et peut mieux participer au marché intérieur de l'UE, ses échanges

s'orientent davantage, en proportion, vers les autres pays du monde (cf. rapport Femise 2007 disponible sur le site).

L'intégration Sud-Sud

La discussion a abordé l'importance et le faible développement de l'intégration des pays du Sud entre eux. Aujourd'hui, malgré les accords d'Agadir et Gafta, le nouvel accord de libre-échange Tunisie/Maroc, les échanges Sud-Sud entre pays méditerranéens sont très peu développés. Cela tient notamment à l'importance des barrières tarifaires qui subsistent et au manque d'infrastructures horizontales. Les accords signés ont du mal à se développer compte tenu de l'importance des produits mis en exception. Cependant, si les pays sont bien conscients qu'un grand marché Sud-Sud devrait permettre des rendements croissants sur des spécialisations plus fines, ils craignent des réallocations de facteurs de production massives dans des structures de production plus concurrentes que complémentaires.

On retrouve là l'opposition entre la « complémentarity school » et la « competitive school » qui s'était manifestée au début des processus d'installation des zones de libre échange. Là encore, le rôle de la région la plus développée est importante. Elle peut agir sur plusieurs leviers :

- En limitant l'effet des ajustements sur les pauvres et le chômage, notamment en favorisant les reconversions par le développement de la formation professionnelle,
- En généralisant le cumul diagonal des règles d'origine qui permettent un accès conjoint au marché européen et au marché des voisins du Sud,
- En menant une politique régionale de normes,
- En facilitant l'investissement direct,
- En développant la connection des réseaux Sud-Sud en matière d'énergie et de télécom,
- En diminuant les coûts d'échange, formalités douanières, portuaires etc.

Les participants ont tous reconnu qu'une plus grande intégration Sud-Sud était une nécessité pour rendre plus efficaces à long terme les systèmes productifs, et pour équilibrer la verticalité actuelle de la zone euromed. Mais là encore les particularités de la région impliquent un chemin progressif, le développement de nouvelles opportunités productives (cf. l'implantation de Renault /Toyota au Maroc) et un suivi particulièrement attentif des ajustements.

Les politiques d'intégration régionale

Les interventions qui concernent ce point ont eu toutes en commun :

En premier lieu, de regretter l'approche mécaniciste et déterministe de la BM qui centre son analyse sur des lois de concentration permettant d'obtenir des effets d'échelle, sur une action essentiellement centrée sur le développement d'infrastructures et sur celui de « blind institutions ». Il est clair que les participants, sans nier le caractère déterminant de ces lois pensent que les problèmes de « division » doivent être pris en compte dès l'amont des choix économiques. Cela revient :

- À ne pas s'en remettre uniquement au paradigme parétien : « on fait le gain monétaire maximum et après on se préoccupe de corriger les situations » car les systèmes de redistribution sont souvent inefficaces et sont de plus en plus fréquemment perçus

comme des obstacles à la compétitivité, dans un contexte où la base fiscale est faible compte tenu du poids du secteur informel,

- A introduire des considérations en amont des choix économiques sur l'équilibre des territoires et le contrôle du développement de la pauvreté (ce qui a été développé par la BM elle-même sous le vocable de pro-poor growth et que le rapport ignore totalement),
- A développer des actions territoriales ciblées y compris pour maintenir des systèmes productifs locaux ou en développer d'autres (en veillant à l'évaluation des actions),
- A raisonner en termes de concentration humaine optimale (notamment dans les villes ; il est remarquable que le rapport n'aborde pas la question de la taille optimale d'une ville dans un contexte géographique, démographique et environnemental donné), plutôt qu'à considérer que la concentration humaine par elle-même est une chose favorable (et inévitable) qui s'équilibrera d'elle-même et qui implique simplement un effort de gestion.
- A chercher à utiliser le potentiel des nouvelles technologies de l'information les contraintes de l'environnement pour développer de nouvelles activités dans des territoires localisés.

Il est remarquable de constater que si aucun intervenant n'a remis fondamentalement en cause les tendances longues mises en évidence dans le rapport, tous ont insisté sur la nécessité de les équilibrer par des actions efficaces plus centrées sur le développement de systèmes régionaux. Le point de vue du rapporteur est que le rapport gagnerait à souligner le potentiel de ces systèmes (et bien entendu les risques de gaspillage à les développer de façon non efficace), le type de relations qu'ils peuvent entretenir avec les grandes concentrations humaines et à discuter de la possibilité de les consolider dans un environnement sous-développé. Et ici l'expérience réussie, même limitée, le processus qui conduit au succès, méritent d'être mis en évidence au même titre que la tendance générale.

En second lieu, les intervenants ont insisté sur le fait que les politiques régionales devaient non seulement favoriser une allocation plus efficace des ressources, mais prendre en compte les conditions initiales, les corriger grâce à l'intervention des espaces plus riches, raisonner, si possible, en terme de « contrat social régional » de façon à créer la fenêtre d'opportunité politique permettant les réformes et le dépassement de conflits ancestraux. Ici nous pénétrons manifestement dans une particularité de la région euromed qui assujettit le développement et surtout la circulation des hommes à un approfondissement du dialogue culturel et à un accord explicite sur un certain nombre de valeurs partagées.

Les villes et l'intégration régionale

Plus qu'ailleurs, les villes ont de tout temps joué un rôle intégrateur important en Méditerranée. Elles l'ont fait par leur spécialisation et son évolution (cf. Braudel le rôle spécialisé de Madrid, Marseille, Gêne, Venise, Le Caire/Alexandrie, sous Philippe II). Il a été souligné qu'il ne s'agissait pas d'imaginer à plusieurs décennies la spécialisation des grandes métropoles méditerranéennes. Il reste que celle-ci se produira forcément et que de grandes métropoles plus ou moins spécialisées participeront grandement à l'intégration de la région. Le point de vue du rapporteur est que ce point devrait être discuté, de façon à distinguer les éléments métropolitains (en particulier directionnels) qui doivent se trouver partout et ceux que les tendances générales et les choix politiques vont amener à se concentrer quelque part. Les activités portuaires, financières, notamment, montrent bien que des actions volontaristes

mobilisant des fonds publics peuvent avoir des effets de long terme considérables sur la spécialisation des métropoles.
