

# DOSSIER SPECIAL EUROMED

---

Edition no 21

3 mai 2001

---

## DE "MEDA I" A "MEDA II": CE QUI CHANGE

Le programme MEDA, qui constitue l'instrument financier du Partenariat euro-méditerranéen, en est à sa deuxième phase, couramment appelée "MEDA II". Le régime "MEDA I", déterminé par un règlement du Conseil de 1996, a permis d'engager plus de 3,4 milliards d'euros pour la période 1995-1999. C'est maintenant un nouveau règlement, adopté par le Conseil des ministres de l'UE à la fin de l'année dernière, qui définit le cadre juridique de MEDA pour la période 2000-2006. Le montant indicatif prévu par les ministres pour MEDA II est de 5,35 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter 7,4 milliards apportés par la Banque européenne d'investissement (BEI).

A la Commission européenne, la Direction Générale "Relations extérieures" joue un rôle stratégique dans l'application du nouveau régime. Patrick Laurent y dirige l'unité "Questions horizontales" au sein de la Direction "Proche et Moyen-Orient - Méditerranée Sud". Le Dossier Spécial Euromed lui a demandé en quoi le nouveau règlement modifie le fonctionnement du programme MEDA.

---

*Lors de la conférence ministérielle de Marseille, en novembre dernier, les participants ont estimé nécessaire de renforcer le lien entre le programme MEDA et la mise en oeuvre des réformes engagées par les Partenaires méditerranéens pour appliquer les accords d'association. En quoi le nouveau règlement "MEDA II" peut-il y contribuer ?*

Avant de répondre à votre question, examinons d'abord la logique sous-jacente de MEDA II. Ce nouveau règlement a été conçu dans une optique beaucoup plus programmatique et stratégique que son prédécesseur. MEDA I a fonctionné sur la base d'une série unique de documents programmatiques, les programmes indicatifs triennaux, et d'une présentation au Comité MED des projets individuels, en

relativement grand nombre, et jugés chacun sur leurs mérites propres mais sans prise en compte d'une perspective stratégique d'ensemble. MEDA II repose sur l'idée qu'il est préférable, car plus stratégique et administrativement plus efficace, de présenter au Comité MED des Plans de Financement Annuels - un par pays bénéficiant de l'aide bilatérale, un régional. Ces Plans de Financement Annuels s'intègrent eux-mêmes dans une filière programmatique constituée en amont de deux séries de documents stratégiques: les Programmes Indicatifs à moyen terme (triennaux comme dans MEDA I), et les Documents de Stratégie à long terme. L'analyse part donc, pour chaque partenaire, d'une approche relativement générale pour descendre vers une approche sectorielle au niveau des plans triennaux et finalement définir les

# DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 21

3 mai 2001

actions réelles que l'on veut réaliser au niveau des Plans de Financement Annuels. C'est cette filière programmatique plus structurée qui va permettre à l'Union d'être à la fois plus claire et plus exigeante dans ses choix de financement. La Conférence de Marseille a constaté, cinq ans après le début du processus de Barcelone, que beaucoup a été fait; mais qu'il y a eu une certaine dispersion des efforts, et qu'il était maintenant nécessaire de renforcer le lien entre le programme MEDA et la mise en oeuvre des réformes engagées par les Partenaires méditerranéens pour appliquer les Accords d'association. Ce n'est un secret pour personne, les réformes en Méditerranée ne progressent pas suffisamment vite, ce qui affecte négativement la croissance de l'ensemble des Partenaires. Il est donc essentiel que les Partenaires qui suivent la voie de ces réformes, telles que prévues et accompagnées par les mécanismes des Accords d'association, y trouvent leur compte. Cet encouragement par l'Union sera, et c'est là l'élément nouveau, plus nettement différencié que par le passé. Mais les choix stratégiques seront faits en partenariat, puisque dans le cheminement vers l'accomplissement des objectifs de Barcelone, chaque Partenaire part d'une situation qui lui est propre. A cet égard, nous nous efforcerons sous MEDA II d'intensifier le dialogue économique avec les Partenaires, tant aux plans bilatéral que régional.

*MEDA II devrait avoir une importance décisive dans la préparation de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne prévue pour 2010. En quoi le nouveau dispositif mis en place pourra-t-il faciliter ce processus ?*

Cette question est étroitement liée à la précédente: le rythme de préparation de la zone de libre-échange dépend de la mise en place des Accords d'association - qui, avec le paraphe récent de l'accord avec l'Egypte, atteignent maintenant la masse critique. Les travaux se concentrent maintenant sur la négociation des accords avec l'Algérie, le Liban, et la Syrie. Mais que ce soit pour ceux-ci ou pour les accords déjà en vigueur, la question sera toujours d'organiser de la manière la plus efficace la mise en oeuvre des réformes découlant des Accords d'association. Le nouveau dispositif vise à instaurer des programmes d'action plus nettement orientés vers les deux grands volets porteurs de l'établissement progressif de la zone de libre-échange, à savoir l'organisation de la transition économique et des mécanismes d'accompagnement socio-économique. En ligne avec les orientations de Marseille, l'accent sera plus nettement mis sur des orientations susceptibles d'accélérer la croissance: facilitation commerciale, libéralisation des services, convergence des cadres réglementaires, questions de bonne gouvernance; tout en travaillant également sur la prise en compte des aspects sociaux de la transition: promotion de l'éducation et de la formation professionnelle, rôle des femmes dans la vie économique et plus généralement statut de la femme dans la société méditerranéenne, mécanismes de filet social.

*En quoi la réorientation des travaux du Comité MED, qui discutera de programmes plutôt que de projets, pourra-t-elle améliorer l'efficacité des procédures? Est-ce que l'expérience de programmes mis en oeuvre à l'intérieur de l'UE et dans d'autres régions du monde donne une garantie à cet égard ?*

# DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 21

3 mai 2001

L'idée programmatique de base, qui est maintenant insérée dans MEDA II, nous est venue de notre expérience dans les pays PHARE et TACIS (Europe de l'Est et ex-URSS – ndlr). Dans le cas de ces régions, on définit avec le pays bénéficiaire une série de documents programmatiques menant finalement au Plan de Financement Annuel, ce dernier étant mis en oeuvre par le pays lui-même. En Méditerranée, nous transposons une partie de cette approche, puisque nous définissons un ensemble de trois documents de stratégie - à long terme, à moyen terme, annuel - et nous voulons augmenter considérablement le degré d'appropriation des Partenaires sur les actions qui vont être financées chez eux. Idéalement, nous voudrions à terme évoluer vers une méthode par laquelle les Partenaires vont pouvoir mettre en oeuvre eux-mêmes certaines parties des actions.

La simplification des procédures viendra sous deux formes, quantitativement et qualitativement. Au plan quantitatif, le Comité MED ne va plus avoir à travailler sur 60 à 70 projets par an. En régime de croisière, il se concentrera sur l'examen régulier d'un nombre relativement réduit de documents programmatiques, ce qui lui permettra de mieux se pencher sur la stratégie. Qualitativement, on incorporera dans le Plan de Financement annuel, le document le plus concret, des projets mûrs pour une mise en oeuvre quasi-immédiate. Ce sera un pas important vers une amélioration de l'efficacité de MEDA, puisqu'auparavant il n'était pas rare de présenter au Comité MED des projets à des degrés de maturité variable.

*Comment le programme MEDA II peut-il tenir davantage compte des spécificités de chaque partenaire – autre souci exprimé à Marseille ?*

Cela se fera par une intensification du dialogue de programmation, le dialogue programmatique bilatéral entre la Commission et les Partenaires bénéficiaires. Il faut reconnaître que ce dialogue a parfois traversé des phases de dormance. Nous avons l'intention de le réactiver là où cela est nécessaire, en organisant avec chaque partenaire bilatéral d'une part, une session annuelle consacrée au dialogue de politique économique, et d'autre part, un processus continu de coordination entre la délégation de la Commission sur place et les autorités locales. A cet égard, MEDA est maintenant un règlement en pointe en termes de coordination sur place entre d'une part, la Délégation de la Commission et les Ambassades des Etats membres et, d'autre part, le pays partenaire. L'objectif est de renforcer le sentiment par le Partenaire de l'appropriation des programmes et projets.

*La coordination entre coopération bilatérale et coopération régionale figure en principe parmi les points forts de MEDA II. Pouvez-vous expliquer comment elle sera améliorée ?*

Il faut effectivement que les mécanismes de programmation organisent mieux la synergie entre les coopérations bilatérale et régionale, et cela dans les deux sens. Un bon programme régional doit générer des actions au niveau bilatéral, et même aider à concevoir les actions correspondantes. La coopération régionale doit jouer un rôle de catalyseur, de partage d'expériences et d'encouragement à des actions bilatérales. A titre d'exemple, le programme régional dans le domaine de la coopération statistique, Medstat, nous a fait prendre conscience du besoin réel de procéder à une mise à niveau des Offices Statistiques

# DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 21

3 mai 2001

Nationaux de certains des Partenaires. De notre côté, nous sommes maintenant en train de réfléchir aux moyens d'action appropriés dans le cadre programmatique bilatéral. Mais la responsabilité, parfois la difficulté, sera essentiellement chez les Partenaires: il appartiendra dans le cas présent aux autorités statistiques nationales de parvenir à faire classer la mise à niveau de l'appareil statistique comme une priorité de la coopération bilatérale.

*Cela rejoint la notion de coopération sud-sud, dont on dit toujours qu'il faut la stimuler, mais cette coopération n'est pas toujours évidente à réaliser. En quoi MEDA II contribuera-t-il concrètement à stimuler plus efficacement cette coopération sud-sud ?*

L'intensification de la coopération aux niveaux régional et sous-régional est essentiel pour que les Partenaires méditerranéens retirent de la libéralisation les avantages attendus sous forme d'accroissement de commerce et d'investissement avec et dans la région. Concrètement, cela signifie stimuler la libéralisation des échanges de biens et de services, et aussi la convergence des cadres réglementaires dans les domaines de la politique de concurrence, les marchés publics, la propriété intellectuelle et industrielle, les normes et standards. En pratique, la Commission s'apprête notamment à mettre en oeuvre un programme régional de sensibilisation à ces concepts, le programme Euromed-Marché, qui conduira à des actions bilatérales dans les domaines prioritaires choisis par les Partenaires. La Commission s'efforcera également d'encourager les Partenaires à coordonner au plan sub-régional des actions du même type. Il faut

d'ailleurs souligner à cet égard que l'essentiel de la coopération régionale euro-méditerranéenne est déjà de nature plurilatérale, puisque, normalement, elle regroupe un minimum de deux Etats Membres de l'Union, et de deux Partenaires au Sud.

*L'un des objectifs du règlement MEDA II est de parvenir à une programmation plus efficace. Son entrée en vigueur coïncide avec une profonde réforme de l'aide extérieure au sein de la Commission européenne. Comment cela se traduit-il dans les faits et quel rôle joue la Direction Générale des Relations extérieures à cet égard ?*

La conception du règlement MEDA II a effectivement coïncidé avec la définition par l'Union d'une réforme d'ensemble de son aide extérieure. A bien des égards, les solutions retenues dans MEDA II ont permis de cristalliser des formules qui sont en voie de généralisation aux autres instruments financiers. La Direction Générale des Relations Extérieures développe les documents de programmation en amont, à savoir les Documents de Stratégie à long terme et les Programmes Indicatifs triennaux. Elle passe chaque année une "commande" à EuropeAid pour la définition des Plans de Financement correspondants. C'est elle qui conduit le dialogue programmatique avec les partenaires méditerranéens.

Cela étant, compte tenu des caractéristiques du cycle de chaque projet, (voir Dossier Spécial n° 20), nous travaillons avec nos collègues d'EuropeAid "en boucle": la DG Relations extérieures fait la programmation, EuropeAid fait la mise en oeuvre et

# DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 21

3 mai 2001

l'évaluation de celle-ci, et finalement la DG Relations extérieures suivra bien sûr en retour les travaux d'évaluation de l'aide. La Relations extérieures va donc aussi s'intéresser à la façon dont les actions qu'elle programme sont mises en oeuvre sur le terrain, de manière à en tenir compte dans ses travaux de programmation.

*La Commission européenne souhaite que l'attribution des fonds MEDA tienne compte de la capacité réelle d'absorption des Partenaires et de leurs résultats en matière de mise en oeuvre du programme. De quelle manière ce souci peut-il se traduire dans les faits, en alliant efficacité et équité ?*

Cette question est au coeur de la répartition indicative des fonds dans MEDA II. MEDA I avait déjà marqué à cet égard une rupture considérable par rapport à la logique sous-jacente des protocoles antérieurs. Dans MEDA I, le message dominant, qui n'avait pas été toujours bien compris, était qu'il n'y a pas véritablement de droit acquis pour un pays à une certaine enveloppe financière. Notre approche est fondée sur l'émulation entre d'une part les pays et d'autre part les projets à l'intérieur d'un même pays, ou encore entre les projets dans le cadre régional. La Commission a une double préoccupation. L'une est de centrer d'une manière très claire les actions de l'Union sur les pays qui suivent le chemin des Accords d'association; elle va se refléter dans les répartitions indicatives. L'autre, celle de l'efficacité budgétaire, intervient au niveau de la gestion des programmes et des projets individuels. Des programmes ou des projets qui ne se mettraient pas en oeuvre correctement ou qui seraient longs à exécuter financièrement sont des

programmes sur lesquels la Commission pourra envisager de prendre des mesures relativement drastiques, bien évidemment dans le respect des procédures prévues par chaque convention de financement. C'est là l'idée sous-jacente aux mécanismes de dégageement automatique des actions non exécutées au bout d'un certain temps après l'engagement financier. La logique en est tout à fait saine; elle consiste à vouloir éviter de stériliser des moyens financiers, à les dégager et à les mettre au service des actions qui s'exécutent le mieux.

*La coordination avec l'autre grande source de financement européenne pour la région méditerranéenne, la BEI, était à l'ordre du jour lors de l'élaboration de MEDA II. De quelle façon peut-on l'assurer en pratique ?*

MEDA II devrait effectivement conduire à une nette amélioration de la coordination des actions de la Commission et de la BEI. En ce qui concerne les bonifications d'intérêt par la Commission des actions environnementales de la BEI, ces bonifications se feront, au plan opérationnel, par insertion à l'intérieur des Plans de Financement Nationaux, ce qui n'était pas le cas auparavant. La bonification par la Commission se fera au vu de l'examen des mérites propres du projet environnemental concerné, à travers un dialogue programmatique Commission - BEI.

L'autre innovation de MEDA II concerne les capitaux à risque. Sous MEDA I, les actions de promotion du capital-risque étaient des actions bilatérales. Dans MEDA II, les actions capital-risque sont régionalisées: elles seront mises en oeuvre par l'intermédiaire d'une allocation pluriannuelle, la facilité capital-risque, dont le cahier des charges sera agréé à

# DOSSIER SPECIAL EUROMED

---

Edition no 21

3 mai 2001

---

l'avance entre la BEI et la Commission. L'objectif est ici d'essayer de favoriser le montage d'opérations de capital-risque plurinationales, notamment dans l'optique de promotion de la coopération Sud-Sud. Grande sera la difficulté de cette approche, qui est novatrice par rapport à l'ancienne approche classique. Mais elle sera essentielle si l'on veut vraiment faire progresser l'intégration régionale.