



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 34

18 décembre 2002

LE SOUTIEN DE LA COMMISSION EUROPEENNE A LA MISE EN OEUVRE DES ACCORDS D'ASSOCIATION

Le 10 décembre a eu lieu à Beyrouth au Liban un atelier qui a réuni hauts fonctionnaires nationaux et experts européens. Cet atelier, le premier d'une série, a donné le coup d'envoi d'un processus essentiel pour l'association avec l'Union européenne de certains Partenaires méditerranéens bénéficiaires d'une aide bilatérale au titre de MEDA. Objectif: définir les grands traits des programmes destinés à mettre les pays partenaires en mesure d'appliquer correctement les Accords d'association avec l'UE et donc d'en tirer le meilleur parti.

A présent presque tous les Accords d'association euro-méditerranéens sont en place: ceux conclus avec le Maroc, la Tunisie, Israël et la Jordanie sont déjà en vigueur et ceux qui intéressent l'Egypte, l'Algérie et le Liban sont en cours de ratification. Ils s'inscrivent tous dans la perspective de la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010.

Les ateliers vont donc déterminer les domaines d'intervention, les bénéficiaires et les instances chargées de mener les actions de soutien à la mise en œuvre des Accords d'association. D'autres réunions de même type suivront dans les différents pays, au fur et à mesure du déroulement des actions, telles que définies dans des Plans de travail annuels, ceci afin de veiller à ce qu'elles serrent au plus près les besoins des Partenaires.

Ces actions ont pour ambition de fournir à chaque gouvernement des pays bénéficiaires une aide bilatérale MEDA assortie de compétences et de moyens qui lui manquent pour appliquer convenablement l'Accord d'association. Elles font partie des Programmes indicatifs nationaux (PIN) des Partenaires méditerranéens concernés avec lesquels l'Accord est déjà en vigueur ou en voie de l'être. Elles peuvent porter des noms différents d'un pays à l'autre, comme par exemple "Soutien à la mise en œuvre de l'Accord d'association" en Jordanie ou "Programme d'accompagnement de l'Accord d'association" en Tunisie et en Algérie, mais dans l'ensemble l'objectif poursuivi est toujours le même. Financièrement parlant, il s'agit de € 20 millions en Jordanie et en Tunisie, de € 15 millions en Algérie, de € 12 millions au Liban et de € 5 millions au Maroc. En Egypte, une partie des activités en cause est actuellement couverte par le Programme de renforcement du commerce, doté de € 60 millions et coordonné par le Ministère du Commerce.

Au sein de l'Office de coopération EuropeAid de la Commission européenne, à la Direction Méditerranée Sud, Proche et Moyen-Orient, Marcello Mori et Catherine Colomb-Nancy sont chargés des programmes de soutien à la mise en œuvre des Accords d'association. Le Dossier Spécial Euromed leur a demandé de préciser le fonctionnement, le contexte et les perspectives de ce soutien.



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 34

18 décembre 2002

Dossier Special Euromed: Comment fonctionnent les programmes d'accompagnement des Accords d'association? Les actions en cause sont-elles menées exclusivement à l'initiative des gouvernements respectifs des Partenaires? Dans quelle mesure la Commission détermine-t-elle aussi la nature des actions?

Marcello Mori: Ce sont des programmes qui ont été conçus pour permettre à ces pays d'être aidés dans leur tâche de mise à jour de leur législation et de les mettre ainsi en mesure de répondre aux obligations contenues dans les accords qu'ils ont signés. Ces programmes constituent des instruments très souples pour répondre à des besoins qui varient de pays à pays et qui peuvent aussi varier à mesure que le programme avance. La structure a été conçue comme un cadre flexible de façon à ce que le contenu soit adapté et arrêté dans les pays concernés à la suite d'un dialogue entre l'administration locale et la Délégation de la Commission sur place.

Comment ces programmes sont-ils coordonnés dans chaque pays ?

MM: Il existe un coordinateur national, représenté par un ministère qui varie de pays à pays et qui a la tutelle de ce type de programme. Ce peut être le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Planification, le Ministère de l'Industrie; cela n'a aucune importance; c'est en général le ministère qui est l'interlocuteur de la Délégation pour la mise en oeuvre de la coopération bilatérale. Normalement chaque ministère intéressé par des activités qui seront financées par le programme doit nommer des points focaux qui seront l'interface technique pour présenter les faiblesses de chaque secteur et pour identifier les actions qui devraient combler ces lacunes.

Qui sont les points focaux?

MM: Ce sont des fonctionnaires des différents ministères qui doivent avoir une position suffisamment importante pour connaître le cadre général du secteur qu'ils doivent traiter et l'enjeu de l'Accord d'association et comprendre dans quelle mesure le secteur doit avancer pour se mettre en règle avec les dispositions de l' Accord.

Catherine Colomb-Nancy: Les points focaux se trouvent généralement dans les ministères et dans toutes autres institutions publiques du secteur concerné. Donc il existe en général un ou plusieurs points focaux par secteur. Le ministère coordonnateur intervient par l'intermédiaire de l'Unité de gestion du programme qui sera installée dans chaque pays.

Dans le programme jordanien, par exemple, l'essentiel de l'argent de MEDA va à un "Fonds opérationnel": comment le gouvernement jordanien pourra-t-il utiliser ces fonds? Les programmes des autres pays suivent-ils le même schéma?

CCN: La première étape qui a permis l'octroi des fonds a été la signature le 15 octobre d'une convention de financement, signée par le Commissaire Patten et les autorités jordaniennes.



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 34

18 décembre 2002

Cette convention permet de débloquer la contribution de la Commission européenne, d'un montant de € 20 millions; dans le cadre de ce budget, il existe un fonds opérationnel de € 16 millions. Ce fonds sera affecté par étapes à un compte qui va être ouvert à la Banque centrale, et la contribution affectée à ce compte sera ensuite mise à la disposition de la création d'une unité de gestion de projet qui pourra fonctionner grâce à l'ouverture d'un second compte auprès d'une banque commerciale. Le fonds opérationnel permettra la mise en oeuvre concrète des actions qui seront déterminées dans les Programmes de travail annuels, qui sont définis dans le cadre des ateliers sur la base d'un dialogue entre le ministère coordonnateur et la Délégation de la Commission dans le pays.

Comment et par qui ces programmes sont-ils dirigés? Qui décide des dépenses?

MM: Il y a un comité de suivi du programme: il est composé de représentants de la Délégation et du ministère de tutelle; il est chargé d'arrêter les secteurs prioritaires à traiter chaque année. A l'intérieur de ces secteurs, c'est en concertation entre les points focaux nommés par les ministères bénéficiaires et l'unité de gestion locale que seront arrêtées les actions spécifiques à entreprendre et à financer avec le fonds opérationnel. Bien sûr la Délégation a toujours son mot à dire sur le type de secteur à traiter, sur le type d'action et sur l'ampleur des sommes à décaisser pour chaque action. En-dehors du fonds opérationnel, le solde mis à la disposition du pays a été conçu pour permettre à l'unité de gestion d'exister et de fonctionner (fonds de fonctionnement). Une autre partie de ce solde est gérée directement par la Commission et porte sur les actions d'audit: il s'agit de vérifier que la partie administrative est tout à fait en accord avec les procédures de la Commission et avec une comptabilité transparente. Au sein de l'unité de gestion, il y a un représentant de la Commission, c'est-à-dire un contrôleur financier contracté directement par la Commission et qui sera sur place pour toute la durée du programme.

En pratique comment pourra-t-on mesurer l'efficacité des actions? Existe-t-il des critères?

MM: Pour voir l'impact de chaque action sur la faiblesse du secteur détectée en début de programme, on envisage d'identifier des indicateurs qui seront définis au même moment que les termes de référence de l'action à entreprendre. En fonction des résultats obtenus, on vérifiera pendant la mise en oeuvre et a posteriori le niveau de réponse par rapport à chaque indicateur.

CCN: Le succès de chaque action pourra être également évalué à partir du travail initial réalisé par les experts, qui est un travail d'identification, certes, mais aussi un travail de description des actions à mener à travers la formation de fonctionnaires, la mise en place de nouvelles législations, la réalisation de jumelages entre les administrations des Etats membres de l'UE et le pays bénéficiaire de façon à développer des échanges professionnels à l'intérieur du secteur. Donc les indicateurs vont être reliés aux différentes phases de chaque action décrite dans le programme de travail en début d'année.



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 34

18 décembre 2002

La grande diversité de situation entre les Partenaires bénéficiaires de ces programmes par rapport aux Accords d'association – dates de conclusion et d'entrée en vigueur notamment - pose-t-elle des problèmes pratiques et lesquels ? et comment les résoudre?

CCN: Quelle que soit la maturité des pays avec lesquels nous mettons en œuvre les Accords d'association, notre mission est avant tout de mettre en place un cadre, une structure qui permette à ces pays d'approfondir les actions qu'ils veulent réaliser dans les domaines où ils ont des écarts à réduire, des réformes à effectuer et des réglementations à faire évoluer. Pour cela notre action est avant tout de leur fournir un outil de dialogue à travers des instruments comme les ateliers et les unités de gestion des programmes.

MM: Bien sûr les structures locales devront proposer les secteurs d'intervention et les mesures à adopter pour combler les lacunes détectées. Il faut noter cependant qu'il y a des secteurs où la Commission a de l'expérience et dans lesquels nous avons des listes de consultants qui peuvent fournir de l'assistance technique. Par contre il y a des secteurs où la Commission n'a pas d'expérience et où cette expérience se trouve plutôt dans les Etats membres. C'est pour cela que nous envisageons, pour traiter certains secteurs comme la police, les organismes douaniers, de mettre en relation les ministères et les institutions des pays bénéficiaires avec des instances similaires des pays membres. L'action prendrait la forme d'une aide publique ou de projets de jumelage, c'est à-dire que des pays membres de l'UE, soit individuellement soit réunis en consortium, prendraient en charge la solution des faiblesses de secteurs particuliers de l'administration bénéficiaire et établiraient un plan d'action annuel ou pluriannuel de façon à atteindre certains objectifs pré-identifiés. Dans ce projet de jumelage la Commission envisage d'utiliser la même approche que celle adoptée dans les pays candidats à l'adhésion, en partant de l'expérience acquise par les services responsables de l'élargissement. L'important est de fournir aux pays méditerranéens bénéficiaires l'appui technique nécessaire qui leur facilitera toutes les étapes en vue d'une transition de leurs structures internes et d'une harmonisation avec les dispositions européennes. C'est pourquoi la Commission n'intervient pas seulement par des actions bilatérales comme nos programmes, mais aussi par des actions régionales qui peuvent aider ces pays à mieux entretenir des relations commerciales entre eux, à mieux adapter leur situation par rapport aux pays voisins.

Existe-t-il justement un lien entre vos programmes et le Processus d'Agadir entre l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie ? et avec les activités régionales de l'UE dans ce domaine?

MM: Là je voudrais prendre un exemple: la Jordanie et le Liban attribuent une grande importance à la qualité des produits, notamment agricoles, qui pour le moment ne peuvent pas être exportés en Europe parce qu'ils ne répondent pas aux exigences des normes européennes. Dans ces conditions, il faut d'abord définir les normes auxquelles les produits locaux doivent satisfaire pour qu'ils soient exportables en Europe. Dans une seconde étape, il faudra rendre possible la culture de ces produits; les structures sanitaires et phytosanitaires doivent être adaptées en conséquence pour passer tous les contrôles exigés par le marché européen.



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 34

18 décembre 2002

Ensuite on devra mettre à niveau l'appareil douanier pour éviter que des barrières entravent la circulation de ces marchandises. Après il faudra aussi faire en sorte qu'il existe des moyens de transport qui permettent un déplacement rapide de ces produits, pour éviter une perte de qualité. Si, par exemple, des poids lourds transportant des fruits de Jordanie doivent traverser plusieurs pays avant d'atteindre l'UE, s'ils sont bloqués plusieurs jours à chaque frontière, même si le produit est de bonne qualité au départ et qu'il répond aux normes européennes, la perspective d'un tel voyage risque de décourager ceux qui voudraient exporter vers l'UE.

CCN: Effectivement, on ne peut pas dissocier les accords commerciaux des dispositifs d'amélioration de la qualité. Je pense notamment à la mise en valeur de secteurs comme la pêche ou l'agriculture, puisque nous sommes dans un système macroéconomique où tous les secteurs sont à gérer ensemble. Or les pays partenaires font aujourd'hui des constats d'écarts, voire de faiblesses dans certains domaines très importants. Je citerai comme exemple le premier atelier qui s'est tenu au Liban le 10 décembre et qui a comporté trois ateliers spécifiques. L'un a été consacré aux principaux aspects de la tarification douanière, un autre à l'adaptation de la législation libanaise du commerce aux nouvelles normes européennes en tenant compte des normes de l'OMC. Enfin le troisième atelier a traité du thème de la qualité quant à l'identification des faiblesses de la législation libanaise et à la mise en place de nouveaux dispositifs par le biais de formations et de jumelages. En filigrane de ce thème de la qualité, on sait que les produits agricoles au Liban représentent un des secteurs prioritaires à faire évoluer. Donc ces ateliers vont permettre d'une part d'identifier les thèmes sur lesquels il faut travailler et les méthodes à diffuser en articulation avec d'autres programmes et d'autre part de coordonner les quatre ans prévus pour moderniser le système existant au Liban. Mais on trouvera exactement le même type de préoccupation dans les autres ateliers, prévus en Tunisie et en Jordanie au premier trimestre 2003.

ENCOURAGER LE COMMERCE ET L'INTEGRATION SUD-SUD

A l'échelon de l'ensemble de la région méditerranéenne, un projet dénommé "Aide aux signataires d'Accords d'association pour qu'ils développent le libre échange entre eux et avec l'UE" figure dans le Programme indicatif régional pour 2002-2004 avec une enveloppe de € 4 millions. Ce projet, d'ores et déjà en préparation, a pour but d'encourager le commerce et l'intégration sud-sud en commençant par la sous-région formée par les participants au Processus d'Agadir – Egypte, Jordanie, Maroc et Tunisie. Ces quatre pays se sont engagés à signer, au début de l'année 2003 au plus tard, un accord de libre échange ouvert à d'autres Partenaires méditerranéens désireux de les rejoindre. Le projet régional permettra de fournir une assistance technique multiforme destinée à aider le commerce sud-sud à progresser. Il contribuera également à mettre en oeuvre les conclusions du Groupe de travail euro-méditerranéen sur les règles d'origine et à prendre en considération celles du Groupe de travail sur les services.



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 34

18 décembre 2002

Quel est le lien entre vos programmes et les négociations agricoles prévues par les Accords d'association, qui visent à une plus grande libéralisation des échanges dans ce secteur?

MM: Les actions qui seront financées par ces programmes n'ont pas seulement pour objectif de combler certaines lacunes détectées dans les pays partenaires; elles doivent en même temps renforcer les capacités de ces pays pour leur permettre, entre autres, d'aborder les négociations qui doivent se dérouler avec une bonne connaissance du sujet et une aptitude à négocier au mieux de leurs intérêts.

CCN: Je crois que nous avons le souci d'articuler notre dispositif en accord avec tout ce qui se passe de très important dans certains secteurs nommément désignés: vous citez l'agriculture; ce peut être aussi la fiscalité, la douane, le commerce, y compris les réglementations européennes prises en accord avec l'OMC. Notre outil est mis à la disposition de chacune des politiques de l'Union européenne: à l'intérieur des ateliers, nous accueillons les représentants de plusieurs Directions Générales de la Commission - agriculture, union douanière et autres. Ils peuvent présenter les dernières évolutions en matière de normalisation européenne et se mettre à la disposition des pays demandeurs en matière d'information et peut-être à l'avenir dans les domaines de la formation et de l'assistance technique.

Quelle est l'importance de l'harmonisation législative et réglementaire avec l'UE et en quoi se compare-t-elle au processus que les Etats membres de l'UE ont eux-mêmes connu ?

MM: Une partie importante des actions à mener consiste à mettre à niveau la législation locale par rapport à la législation européenne dans les secteurs concernés. Sur le terrain, nous sommes confrontés à des difficultés réelles dont certaines se trouvent liées à l'utilisation dans tous ces pays de la langue arabe, qui n'est pas aussi précise que l'anglais, le français ou les autres langues européennes. Même si les décideurs se rendent pleinement compte des évolutions que leur secteur doit faire pour s'adapter aux normes européennes, il y a tout un travail de transposition de ces dispositions par voie de circulaires et de normes qui doivent être rédigées en arabe. Il ne faudra pas sous-estimer le travail de diffusion qui constituera une tâche qui va exiger du temps et beaucoup de ressources. Il faut que les textes rédigés en arabe puissent prendre en compte toutes les mesures nécessaires et les définir correctement. Les lois actuelles rédigées en arabe touchent les secteurs de façon trop globale. Afin que ces normes soient diffusées dans tous les recoins du pays et qu'elles deviennent accessibles en des termes courants pour l'homme de la rue, il faudra mettre en oeuvre tout un travail d'interprétation et de transcription qui devra se faire non seulement par voie écrite, mais aussi par voie orale. Un premier programme peut consister à définir les actions et un second à envisager la transposition et la diffusion à l'intérieur de chaque pays, une fois que la réglementation a été adaptée et adoptée.

CCN: En ce qui concerne la diffusion, on ne se rendra peut-être pas compte dès la première année, mais seulement une fois le système mis en place, qu'il faudra le faire "adopter et adapter" et que pour cela – nous l'avons connu dans nos pays – des campagnes d'information seront nécessaires.