
La construction du Maghreb au défi du partenariat euro-méditerranéen de l'Union européenne

*Abdelwahab Biad**

Dans un ouvrage collectif, Kacem Basfao et Jean-Robert Henry (1992) s'interrogeaient sur la relation « Maghreb-Europe » et les « effets miroirs » entre les deux rives qui se nourrissent de la « dialectique des identités », des rapports de conflictualité, mais aussi des besoins de connaissance et de reconnaissance transcendant les « frontières culturelles » et donnant tout son sens à la singularité de la relation euro-méditerranéenne et euromaghrébine. La construction européenne comme le projet maghrébin n'impliquent pas un « repli sur soi », bien au contraire, une ouverture vers l'autre. Mais, « une future institutionnalisation des liens CEE/UMA [...] répond-elle aux intérêts à long terme des États du Maghreb ? » s'interrogeait un autre auteur (Agate, 1992, p. 113). Force est de constater que cette question reste d'actualité, même si les rapports entre les États du Maghreb et l'Union européenne (UE) se sont développés et complexifiés avec le « Partenariat euro-méditerranéen » ou « Processus de Barcelone », l'« Union pour la Méditerranée » (UPM), les accords euro-méditerranéens d'associations, et la « Politique de voisinage » de l'UE.

Il est intéressant de noter que le « Partenariat euro-méditerranéen » a été lancé (depuis la Conférence de Barcelone en novembre 1995) au moment où l'Union du Maghreb arabe (UMA) entrait dans une période de crise et de repli. Le déploiement des trois chapitres de Barcelone (politique et sécurité, économie et finance, société et culture) ne s'est pas traduit par un développement parallèle de la coopération intermaghrébine. Au contraire, les deux processus ont connu des évolutions antagonistes.

L'UMA (regroupant l'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie) est entrée en crise depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, sans pouvoir se concrétiser en une « communauté économique et politique » qui était l'objectif initial acté dans le Traité de Marrakech du 17 février 1989. Cette crise a confirmé une tendance des États de la région – observée depuis les indépendances – à privilégier la coopération verticale (Nord-Sud) sur les échanges horizontaux (Sud-Sud). La volonté de tisser des relations bilatérales fortes avec les pays européens l'a emporté sur le projet d'intégration régionale. Ces choix étaient certes imposés par un contexte de dépendance structurelle à l'égard de l'Europe, mais ont aussi eu pour conséquence d'accentuer cette dépendance et de différer l'intégration maghrébine.

C'est que le Maghreb est l'une des régions les moins intégrées du monde. Le « non-Maghreb » bloquerait le potentiel de développement de la région.

* Maître de conférences à l'Université de Rouen, membre du CUREJ, EA4703.

Diverses sources estimeraient le coût du « non Maghreb » entre 1 et 2 % du PIB. Ce coût essentiellement centré sur l'économie ne prend pas suffisamment en compte les autres domaines majeurs comme le développement humain et la sécurité des pays de la région. L'échec de l'UMA – la mésentente entre l'Algérie et le Maroc sous fonds de conflit au Sahara occidental est souvent mentionnée – ne serait-il dû qu'à des facteurs endogènes proprement maghrébins ? Le projet d'intégration maghrébine n'a-t-il pas en fin de compte pâti aussi de facteurs exogènes tel le développement du Partenariat euro-méditerranéen ? En effet, au moment où l'UMA entrait en sommeil, l'UE perfectionnait son projet de partenariat avec la rive sud de la Méditerranée avec l'objectif d'établir une « zone euro-méditerranéenne de libre échange » dont l'architecture est constituée par les accords d'association de l'UE avec les États de la rive sud de la Méditerranée dont l'Algérie, le Maroc et la Tunisie¹.

Certains pourraient aussi relever le bilan mitigé du « Processus de Barcelone » qui n'a pas permis d'arrêter le « décrochage » des pays du Sud (à l'exception d'Israël) sur le plan du différentiel de niveau de développement et du revenu par habitant, depuis les années quatre-vingt-dix. L'explication tiendrait à la grande vulnérabilité des économies maghrébines aux chocs externes (prix des matières premières et de l'énergie), à des systèmes économiques encore largement fermés, malgré des efforts de libéralisation, à un niveau d'investissement et de croissance insuffisants pour résorber un important taux de chômage notamment des jeunes (Radwan, 2005, p.80). Le Partenariat euro-méditerranéen n'a pas réussi en fin de compte à créer une véritable dynamique de co-développement mutuellement bénéfique en Méditerranée, pas plus que l'UMA n'a débouché sur une communauté économique et politique.

Il ne s'agit pas ici de faire un bilan, ni même de questionner l'intérêt du Partenariat euro-méditerranéen, un processus utile (Brauch, Marquina, Biad, 2000)², mais de mettre en exergue certains effets pervers pour le développement de la coopération intermaghrébine. Outre, qu'il souffre d'un « déséquilibre structurel » entre partenaires du Nord et du Sud, le processus de Barcelone n'a pas contribué à résoudre les problèmes qui sont à la source de la fragmentation et de la conflictualité du Sud, en particulier au Maghreb. Telle n'était certes pas son ambition première. Mais, ce constat ne devrait-il pas inciter les pays du Maghreb à ouvrir de nouvelles perspectives au plan régional, sans remettre en cause les liens tissés avec l'Europe par l'histoire, la géographie et l'économie ?

Dans la plupart des études s'intéressant aux relations UE-Maghreb (Basfao et Henry, 1992 ; Mahiou, 1998), la question de l'incidence du Partenariat euro-méditerranéen sur le projet de construction maghrébine n'a semble-t-il pas été abordée en tant que telle. L'intérêt de cette étude est de poser un regard critique sur l'expérience inaboutie d'intégration du Maghreb avec en ligne de mire l'interaction des facteurs endogènes et exogènes pouvant expliquer l'échec

1. Ces accords conclus entre 1995 et 2005, qui lient l'UE à sept pays partenaires de la rive sud (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc et Tunisie), s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la « zone euro-méditerranéenne de libre-échange » énoncé dans la Déclaration de Barcelone.

2. Cet ouvrage propose une analyse des défis et des enjeux auxquels est confronté le Partenariat euro-méditerranéen, en particulier dans le cadre des trois chapitres de Barcelone.

du projet maghrébin. Il s'agit aussi de démontrer qu'en dépit de sa centralité, la coopération euro-maghrébine est loin de concrétiser l'ambition de créer « l'espace de paix, de stabilité et prospérité partagée », et que cette fuite en avant vers l'Europe a en outre servi de substitut à une intégration du Maghreb, un projet miné par les rivalités, les différends et le déficit de bonne gouvernance des États membres de l'UMA.

L'intégration du Maghreb sous contrainte

Le Traité de Marrakech instituant l'Union du Maghreb arabe énonce dans son article 3 les objectifs de l'Union : la définition d'une politique commune dans différents domaines ; la réalisation de la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux ; la concorde entre les États membres ; l'établissement d'une étroite coopération diplomatique ; la mise sur pied des projets communs et l'élaboration de programmes globaux et sectoriels au plan économique ; le développement des échanges universitaires. Force est de constater qu'aucun de ces objectifs n'a été véritablement réalisé depuis. Dès lors, ni l'Union douanière prévue à l'horizon 1995, ni le marché commun qui aurait dû être créé en 2000 n'ont pu se concrétiser. L'absence de volonté politique des dirigeants de la région en vue de lever les verrous qui contraignent le projet maghrébin est une explication séduisante, mais elle ne reflète que partiellement une réalité plus complexe où se conjuguent facteurs endogènes et exogènes.

L'UMA : Une construction régionale inaboutie

En dépit de la signature depuis 1989 d'une cinquantaine de conventions sectorielles et de l'organisation de plusieurs réunions ministérielles et d'experts gouvernementaux, l'UMA n'a pas véritablement fonctionné, donnant l'image d'une « belle au bois dormant » qui ne parvient toujours pas à se réveiller du sommeil profond dans lequel elle est plongée. Constat significatif, pendant une dizaine d'années (1994-2004), aucune réunion ministérielle de l'UMA n'a pu être organisée, et le dernier sommet de l'UMA s'est tenu en 1994. Le bilan serait donc plutôt négatif compte tenu de la symbolique et de l'ambition du projet.

Une « communauté de destin » qui ne s'est pas concrétisée au plan économique et politique

Pour Habib Boulares, ancien Secrétaire général de l'UMA, parler de blocage de l'UMA « serait injuste pour tous ceux qui œuvrent activement, dans tous les secteurs, pour la réalisation de cet objectif »³. Son successeur à cette fonction, Habib Benyahia, s'interrogeait dans le même sens en mai 2006 : « évoquer, en effet, le « non-Maghreb » en juxtaposant ces deux termes ne procéderait-il pas d'une approche dubitative, sinon nihiliste, d'un processus déjà mis en marche avec des acquis concrets, quoiqu'en de ça des aspirations et des attentes de plus de 85 millions de Maghrébins ? » (Martinez, 2006, p. 5).

3. Interview à *Maroc Hebdo* :

http://www.maroc-hebdo.press.ma/Site-Maroc-hebdo/archive/Archives_596/html_596/pour.html

Les projets de relance de l'UMA n'ont pas manqué. Entre 2005 et 2007, une prémisses de dégel s'est amorcée avec un réchauffement des relations algéro-marocaines, processus éphémère puisque le sommet de l'UMA prévue à Tripoli en mai 2006 est reporté *sine die*. La volonté de relancer l'intégration par un projet de zone de libre-échange et d'étudier la question de la création d'une Communauté économique maghrébine s'inscrit dans la volonté de répondre aux défis extérieurs⁴. Ces derniers, qui soulèvent une forte inquiétude dans les pays du Maghreb, sont posés par les progrès de la construction européenne s'élargissant à l'Est (2004 puis en 2007) et les effets de la mondialisation et font craindre une inéluctable marginalisation du Maghreb : la part des États du Maghreb dans le commerce mondial, modeste en-soi, n'a cessé de décliner depuis deux décennies, pour passer d'environ 2 % au début des années 1980 à environ 0,60 % aujourd'hui (Mahiou, Ben Achour et Elmadmad, 2013).

La communauté de langue, de religion, de culture et d'histoire n'a pas empêché les conflits sur fonds de divergence d'orientation idéologique des régimes et de rivalité pour le leadership régional. Les gouvernements du Maghreb ont souvent fait prévaloir des logiques nationalistes sur l'intégration régionale qui ne répondait ni à un besoin politique pressant, ni à une contrainte économique subie. Pourtant, les citoyens et les sociétés civiles (notamment les hommes d'affaires, universitaires, journalistes, syndicalistes) ont tissé des réseaux d'échanges humains et interprofessionnels en dehors de l'intergouvernemental. Mais force est de constater que leurs initiatives restent cantonnées faute de relais officiel. Ainsi, le rapprochement entre les hommes d'affaires s'est traduit par la création en février 2007 de l'Union maghrébine des employeurs (UME) réunissant les organisations patronales d'Algérie, de Libye, du Maroc, de Mauritanie et de Tunisie qui militent pour l'émergence d'un Maghreb économique sans obstacles de nature bureaucratique entravant les échanges commerciaux dans la région. Ces acteurs privés ne seraient-ils pas les meilleurs avocats de la coopération et de l'intégration régionale ?

La coordination des diplomaties des États membres de l'UMA n'a dans ce contexte jamais pu se concrétiser. À peine une année après la signature du Traité de Marrakech, l'UMA s'est trouvée confrontée à son premier défi, la crise du Golfe née de l'invasion du Koweït par l'Irak et de la riposte militaire de la coalition internationale constituée par les Nations-unies. Les pays du Maghreb se divisèrent en fonction des liens plus ou moins forts qui les liaient soit à l'Irak soit à la Coalition (États-Unis, Royaume-Uni, France, monarchies du Golfe), condamnant l'UMA à la paralysie diplomatique (Biad, 1992)⁵. Plus récemment, sur les grandes questions internationales qui les concernaient au premier plan, les positionnements diplomatiques ne sont pas toujours convergents. De la révolte qui a renversé le régime du colonel Kadhafi à la nécessité d'établir un front commun contre le terrorisme au Sahel, les cinq membres de l'UMA n'ont pas pu dégager une « position commune », comme évoquée

4. Ces questions ont été au cœur des travaux de la 8ème session du Conseil des ministres du Commerce de l'UMA, réuni à Tunis les 24-25 janvier 2007.

5. Alors que les autorités en Algérie, Libye, Mauritanie et Tunisie critiquèrent avec des nuances le recours à la force contre l'Irak, celles du Maroc ont envoyé un contingent en Arabie Saoudite pour participer à la reconquête du Koweït par la coalition. Voir notamment notre article sur l'impact du conflit sur l'UMA.

dans le traité instituant l'UMA. Si la Tunisie a soutenu les révoltes en Libye et en Syrie, l'Algérie exprime une grande réserve, pour ne pas dire plus, tandis que le Maroc comme la Libye post-Kadhafi appuient l'opposition armée au régime de Bachar al-Assad.

Le bilan de l'UMA est par conséquent inversement proportionnel aux espoirs et aux attentes placées dans la construction régionale. En effet, elle reste un projet populaire dans les opinions publiques des pays du Maghreb comme l'illustrent deux enquêtes d'opinion réalisées en Algérie et au Maroc par des équipes de chercheurs en 2006 et 2007 (Martinez *et al.*, 2006, p. 38-41 ; 2008, p. 50-56)⁶. Contrairement à la construction européenne lancée à l'initiative des élites politiques sans le soutien manifeste des peuples, les citoyens souhaitent l'intégration régionale alors que les dirigeants politiques ne semblent pas pressés de la réaliser.

Il faut rappeler que la création de l'UMA visait à développer la coopération avec l'Europe dans le cadre d'un ensemble intégré. Il s'agissait pour les États de la région d'apparaître face à l'Europe en voie d'intégration comme des partenaires crédibles. En effet, « Le seul catalyseur efficace semble être la perspective de prise en compte d'un Maghreb uni par la CEE dans la conception de son avenir » (Blin et Parisot, 1992, p.80.). En l'absence de construction intermaghrébine, c'est l'inverse qui s'est produit, et dans les conditions les moins favorables pour les pays du Maghreb. Ces derniers apparaissent condamnés à un statut de « périphérie » de plus en plus dépendante à l'égard du « centre » européen comme l'illustrent les données sur les échanges commerciaux.

Des échanges intermaghrébins marginaux révélateurs d'une dépendance à l'égard de l'Europe

Les rapports des organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE) font régulièrement le constat de la très forte dépendance économique des États du Maghreb à l'égard de l'Union européenne. L'Europe absorbe environ 60% des exportations du Maghreb et assure 80% de l'investissement direct étranger. La Tunisie et le Maroc dépendent pour 80 à 90% de leurs recettes touristiques des Européens, et pour 90% environ du total des envois de fonds (FMI, 2011, p. 37). De toutes les régions de la rive Sud de la Méditerranée, le Maghreb serait celle dont le taux de dépendance à l'égard du commerce avec l'UE est le plus élevé. Cette forte dépendance, place les économies de la Tunisie et du Maroc dans une situation de vulnérabilité en situation de baisse de la croissance en Europe, comme l'a illustré la crise dans la zone euro depuis 2008.

En contraste, le commerce intermaghrébin représente environ 2% en moyenne de la valeur totale du commerce (entre 1 et 5% selon les États) entre les pays membres de l'UMA. Selon les experts du Forum euro-méditerranéen des Instituts de Sciences économiques (FEMISE, 2009, p. 48), la faiblesse des échanges intra-maghrébins constituerait une perte de potentiel de développement pour la région, sans pour autant qu'ils puissent chiffrer avec précision cette perte.

Il est clair que les économies des pays de la région n'ont pas un poids critique suffisant pour peser dans la mondialisation. Les marchés des pays du

6. Ces enquêtes d'opinions ont été effectuées en 2006 et 2008 dans le cadre du projet de recherche EuroMeSCo, sur l'Union du Maghreb Arabe et l'intégration régionale.

Maghreb sont trop cloisonnés, tandis qu'une intégration régionale créerait les conditions pour des économies d'échelle avec un marché de près de 100 millions d'habitants. En outre, l'une de ses retombées positives serait de rendre ce marché régional plus attractif aux investisseurs étrangers, avec un effet bénéfique sur la croissance et le chômage.

Mais, les États membres de l'UE auraient-ils intérêt à une baisse de leurs échanges bilatéraux avec chacun des pays du Maghreb qu'induirait le développement du commerce intermaghrébin dans des secteurs économiques où la complémentarité pourrait jouer (énergies, industries textiles, pétrochimie, produits agroalimentaires) ? Une intégration régionale permettrait de réduire la forte dépendance à l'égard de l'UE, mais les pays de la région resteront dépendants de l'Europe pour une large partie de leurs exportations (hydrocarbures, produits agricoles et industries de transformation) et de leurs importations (produits industriels à forte valeur ajoutée, technologies et services).

Le contexte régional s'est dégradé notamment sur le front sécuritaire, contraignant davantage la coopération régionale. La menace terroriste depuis les années quatre-vingt-dix a servi d'alibi aux renforcements des restrictions à la circulation des personnes et des marchandises aux frontières intermaghrébines. Ainsi, la frontière terrestre algéro-marocaine est fermée depuis 1994. L'intégration et la coopération régionale ont été en partie sacrifiées à d'autres impératifs. Ainsi, pour l'Algérie, la rente pétrolière réduit l'attrait d'une intégration régionale dont elle ne perçoit pas l'urgence économique. Quant au Maroc, la coopération avec l'Europe constitue une alternative « rentable » au « non Maghreb » (Zouiri, 2010).

Contre toute logique, les États du Maghreb semblent faire cavalier seul alors même qu'ils affrontent les mêmes défis, rappelés régulièrement dans les rapports de la Banque mondiale, du FMI et du PNUD : forte vulnérabilité à l'égard des exportations et des importations particulièrement vers l'Europe, environnement faiblement attractif pour les investissements, systèmes éducatifs peu performants, insuffisance accordée à la recherche scientifique et au développement technologique, chômage chronique des jeunes, et pour clore ce sombre tableau, un problème de gouvernance (Banque mondiale, 2011).

Des obstacles multiformes à la coopération intermaghrébine

Les opinions publiques du Maghreb sont conscientes de l'échec de l'UMA et expriment leur insatisfaction. Ainsi une enquête menée en Algérie en 2006 révélait que 70 % des personnes interrogées sont insatisfaits de l'état de la coopération intermaghrébine, contre 3 % qui pensent le contraire. Il faut toutefois noter que 15 % des sondés perçoivent la construction du Grand Maghreb comme un projet utopique (Martinez *et al.*, 2006, p. 4). Malgré ce constat négatif, mais réaliste, les Maghrébins démontrent un intérêt pour la construction régionale qui aurait notamment pour conséquence de favoriser la mobilité et offrirait de nouvelles opportunités en matière d'emploi. Mais, plusieurs obstacles d'ordre économique et politique entravent l'intégration régionale.

Des entraves d'ordre technique aux échanges intermaghrébins

Les échanges intermaghrébins sont insuffisants au regard des échanges extérieurs des États de la région, mais s'avèrent aussi peu diversifiés. Ainsi, le Maroc exporte vers l'Algérie essentiellement des acides phosphoriques, des fils

et câbles électriques et des produits alimentaires, et importe principalement du gaz, du cuivre et des dattes.

Des experts relèvent généralement trois types de contraintes liées à l'environnement des affaires dans la région du Maghreb qui constituent autant d'entraves au développement et à la croissance : « au niveau macroéconomique, un environnement peu incitatif, une insuffisance des infrastructures de base, des coûts élevés des facteurs de production ; au niveau microéconomique, une absence de système d'information efficace et une insuffisance des capacités de gestion des entreprises ; au niveau méso-économique, un accès au crédit bancaire difficile, surtout pour l'investissement, un dispositif d'appui aux entreprises peu efficace, comprenant des moyens très dérisoires » (Mebtoul, 2011, p. 11).

Les obstacles d'ordre technique aux échanges intermaghrébins ont été abondamment identifiés par les experts (Sid Ahmed, 1998). On pourrait les classer en trois ordres : des droits et taxes au commerce élevés, l'insuffisance des infrastructures de transports entre les pays de la région, des législations en matière commerciale, douanière et fiscale inadaptées et peu harmonisées.

Les institutions financières internationales soulignent régulièrement la nécessité pour les pays du Maghreb de promouvoir une coopération régionale et une plus grande libéralisation de leur commerce afin de mieux capitaliser leurs échanges avec l'Europe et leur intégration dans la mondialisation. Dans cette perspective, les États de la région devraient identifier et lever les obstacles aux échanges intermaghrébins. La solution consiste dans un premier temps à coopérer en vue de réduire les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce intra-maghrébin et à harmoniser les dispositifs législatifs et réglementaires dans les domaines économique, commercial, fiscal, douanier et bancaire en vue d'améliorer l'environnement juridique des affaires dans la région.

Plusieurs secteurs ont été identifiés comme pouvant être de véritables catalyseurs de l'intégration régionale : transports (interconnexion des transports ferroviaires, routiers et aériens) ; énergie (interconnexion des réseaux électriques et rapprochement des politiques énergétiques) ; industrie agroalimentaire (exploiter les économies d'échelles sur des productions identiques) ; réformes bancaires axées sur une orientation vers le financement de projets régionaux ; coopération en matière de politiques de l'eau⁷. Ces projets structurants du point de vue de la coopération régionale seraient financés *via* la Banque maghrébine d'investissement et du commerce extérieur créée en 1991 et qui devient enfin opérationnelle suite à la décision adoptée par la conférence ministérielle de l'UMA pour l'intégration économique réunie à Nouakchott en janvier 2013⁸.

Le FMI a enfin préconisé « la levée progressive des serrures géographiques » dans le Maghreb, se référant implicitement à la fermeture de la frontière entre

7. Voir la communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, 2012, *Soutenir le renforcement de la coopération et de l'intégration régionale au Maghreb : Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie*, Bruxelles, 17/12/2012, JOIN(2012), 36, final.

8. L'institution financière est dotée d'un capital de 100 millions de dollars US, en vue du financement de projets d'infrastructures dans le domaine du transport, de l'énergie et des nouvelles technologies.

l'Algérie et le Maroc⁹, ce qui implique l'assainissement des contentieux d'ordre politique.

Le conflit du Sahara occidental, un « vrai/faux » obstacle politique ?

Les contentieux frontaliers et territoriaux représentent une part non négligeable des entraves à la coopération intermaghrébine. La délimitation des frontières terrestres entre les États membres de l'UMA est en principe une question réglée et actée, en se fondant sur la mise en œuvre du principe de *l'uti possidetis* (l'intangibilité des frontières) Toutefois, la frontière terrestre algéro-libyenne, dont la délimitation découle d'une convention franco-libyenne (1955), n'a pas encore fait l'objet d'accord formel de bornage. Alger a annoncé en janvier 2013 la relance des négociations sur la question avec Tripoli¹⁰. Parmi les derniers développements, il faudrait relever la signature en juillet 2011 de la Convention relative à la délimitation de la frontière maritime entre l'Algérie et la Tunisie¹¹. Des négociations sont aussi prévues en ce sens pour délimiter la frontière maritime algéro-marocaine.

Le seul problème sérieux en suspens concerne le contentieux sur la question du Sahara occidental, un conflit né de la décolonisation de ce territoire par l'Espagne en 1975. Ce conflit s'est transformé en principale pomme de discorde entre le Maroc et l'Algérie, qui soutiennent des positions antagonistes sur les modalités de son règlement. Alger défend le droit à l'autodétermination des populations du Sahara occidental et appuie les tentatives de règlement des Nations-unies. Rabat défend la « marocanité » de ce territoire, mais se dit disposé à lui accorder une large autonomie. Les projets de solutions n'ont jusqu'ici pas abouti, en dépit de l'implication des États-Unis, qui ont accepté de parrainer le processus de règlement onusien (« Plan Baker » puis « mission Christopher Ross ») et soutiennent dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité le mandat de la MINURSO (Mission des Nations unies pour le référendum au Sahara occidental).

À ce propos, l'UE fait preuve d'un silence assourdissant. Le document de la Commission européenne, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, évoque la nécessité de « renforcer la participation de l'UE à la résolution de conflits de longue durée » qui « posent un grave problème de sécurité pour l'ensemble de la région »¹² sans toutefois préciser les moyens que se donne l'Europe pour cette ambition. Si l'UE s'est impliquée dans la

9. Ch. Lagarde, Directrice générale du FMI, 2013, « Optimiser le potentiel économique du Maghreb-le rôle de l'investissement étranger », Nouakchott, le 9 janvier. <http://www.imf.org/external/french/np/speeches/2013/010913f.htm>.

10. Les délimitation des frontières terrestres ont été réglées par les accords signés entre l'Algérie et le Maroc (1972), ainsi qu'entre l'Algérie et la Tunisie (1970 et 1983). Les autres délimitations frontalières entre le Maroc et la Mauritanie, entre cette dernière et l'Algérie, et entre la Tunisie et la Libye n'ont pas soulevées de difficultés particulières.

11. Dépêche Algérie presse service, Alger, 8 janvier 2013, <http://www.aps.dz/L-APN-adopte-l-accord-portant-sur.html>.

12. Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, 2011, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, Bruxelles, 25/5/2011, COM(2011), 303, final, p. 6.

résolution du conflit israélo-palestinien avec sa participation au Quartet pour le Moyen-Orient, dans les négociations de paix sur la Géorgie, dans les pourparlers à « 5+2 » sur le conflit transnistrien en Moldavie, elle est étrangement absente dans le processus de règlement du conflit du Sahara occidental, laissant l'initiative à l'ONU et aux États-Unis.

Peut-elle contribuer à la solution diplomatique du conflit du Sahara occidental ? L'inertie de l'Europe dans ce conflit découle de deux contraintes : d'une part l'absence de position commune entre les États membres sur la question, et d'autre part leur souci de ne heurter ni Alger, ni Rabat. Les deux principaux acteurs européens les plus impliqués dans les relations avec le Maghreb, l'Espagne et la France, n'ont pas réussi jusqu'ici à élaborer une initiative commune sérieuse visant à régler le contentieux, en dépit de leur volonté de coordonner leurs politiques méditerranéennes (Claret, 2005) et des vœux pieux exprimés en faveur de l'intégration maghrébine.

Le conflit du Sahara occidental apparaît à cette aune comme un exutoire de l'échec des régimes en place sur les plans du développement économique et social et de l'ouverture politique. Un discours politique au sommet cultivant le patriotisme contre « l'ennemi intime » permet de justifier et de pérenniser le verrouillage démocratique et d'occulter tout débat sur la responsabilité des politiques dans la genèse de ce conflit de décolonisation. Pour le Maroc, il façonne une « Union sacrée » autour de la Monarchie sur la question du « Sahara marocain ». Pour l'Algérie, il permet de démontrer son attachement indéfectible au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. *Le statu quo* peut encore durer et semble arranger les acteurs concernés. En tout état de cause, le conflit du Sahara occidental offre un excellent prétexte pour reporter *sine die* le projet d'intégration régionale.

Paradoxalement cette question n'est pas perçue comme la principale cause de l'échec de la construction maghrébine au sein des opinions publiques. 58 % des Algériens (Martinez, 2006, p. 4) et 64 % des Marocains interrogés (Martinez, 2008, p. 10) pensent que ce sont les dirigeants politiques qui sont responsables des divisions entre les pays de la région et font obstacle à l'intégration. Mettant en avant le facteur politique, les enquêtés relèguent la question du Sahara occidental à un « faux prétexte », pour justifier l'absence de progrès de la construction régionale.

La menace globale représentée par la montée en puissance des groupes djihadistes liés à Al-Qaïda (AQMI) pourrait changer la donne en incitant les pouvoirs des pays de la région à se rapprocher pour y faire face, même si sur cette question fondamentale le bilan de l'UMA est plutôt négatif, compte tenu de la pratique des États. En effet, les politiques sécuritaires n'ont pas sérieusement pris en considération la dimension régionale de la menace terroriste. La coopération essentiellement bilatérale lorsqu'elle existe n'a pas véritablement débouché sur un mécanisme régional de lutte contre l'extrémisme religieux et politique. Ainsi, la coopération sécuritaire est restée limitée pendant des années au couple algéro-tunisien. La méfiance et l'absence de tradition d'échanges de renseignements entre les services de sécurité algériens et marocains ont constitué un obstacle sérieux à toute lutte commune contre la menace terroriste.

L'impératif de combattre le terrorisme offre pourtant des opportunités de coopération entre les États de la région, en particulier dans sa dimension transfrontalière, et les grands acteurs extérieurs (États-Unis, Europe) peuvent inciter à une telle coopération. Si, elle peut apporter son soutien et sa contribution

multiforme à cette lutte à l'échelle de la Méditerranée et du Sahel, l'Europe, du fait même du poids qu'elle représente dans les échanges de la région, a la responsabilité particulière de favoriser et accompagner l'intégration du Maghreb.

L'irrésistible attraction de l'Europe

Pour paraphraser la formule célèbre du président mexicain Porfirio Diaz (1878) au sujet des relations entre le Mexique et les États-Unis : « pauvre Maghreb, si loin de Dieu et si proche de l'Europe ». Mais, en dehors de cette formule que beaucoup de Maghrébins pourraient partager, le Maghreb n'est pas le Mexique, car il est d'abord désuni. En outre, les contextes historiques sont différents, l'UE joue d'un *soft power* qui exerce son influence par le commerce et la diplomatie¹³. Enfin, les pays du Maghreb ont volontairement privilégié une tradition de coopération verticale quasi exclusive (Nord-Sud) sur les échanges horizontaux (Sud-Sud). Un phénomène d'attraction vers le vieux continent qui a eu pour conséquence de renforcer leur dépendance économique et commerciale.

Le Processus de Barcelone lancé par la conférence de Barcelone (1995) est largement perçu au Sud comme « euro-centré », car créé par l'UE et pour l'UE (Hadeeb, 2002). Il découle de la volonté commune des États membres de l'UE de « stabiliser » la rive sud de la Méditerranée en vue d'y promouvoir une « logique marchande » (Biad, 2003). Malgré ses mérites (une approche globale et pragmatique), le partenariat et ses déclinaisons (accords euro-méditerranéens d'association, politique de voisinage) ont renforcé la dépendance des régions périphériques à l'égard de l'Europe. Cette dépendance économique s'est en quelque sorte substituée et pourrait avoir compromis tout projet d'intégration régionale. Dans ce contexte de rapport de force défavorable, il y a urgence pour les pays du Maghreb à juguler ce processus, en conjuguant leurs efforts en vue d'orienter la coopération euromaghrébine vers le soutien à la coopération intermaghrébine.

Le Partenariat euro-méditerranéen, substitut à la construction maghrébine ?

La signature du Traité de Marrakech instituant l'UMA a été saluée par l'Europe communautaire (Bistolfi, 1992). Mais, aucune initiative visant à élaborer une « politique maghrébine » de la CEE n'a suivi. Les relations de la CEE puis l'UE avec le Maghreb se cantonnent essentiellement au bilatéralisme par le biais d'accords d'association avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie). La première initiative visant à appréhender le sud de la Méditerranée comme un ensemble qu'il convient de stabiliser fut le Partenariat euro-méditerranéen, qui n'a pas véritablement favorisé le processus de construction maghrébine, mais s'est au contraire en quelque sorte substitué à lui. En favorisant un dialogue entre les deux rives de la Méditerranée, le partenariat de Barcelone a desservi la « cause maghrébine ». Les États maghrébins se sont tournés vers l'Europe pour compenser les frustrations nées de l'échec de l'UMA. Le processus euro-

13. L'expression « *soft power* » est utilisée par J. Nye pour la première fois en 1990, pour définir une puissance privilégiant des instruments non militaires (économie, culture, valeurs morales) pour exercer son influence (Nye, 2004).

méditerranéen leur a offert un exutoire, une « alternative » séduisante *a priori*, mais porteuse de vulnérabilités.

Barcelone : un « processus déséquilibré » et une « asymétrie des attentes »

Un des déficits structurels du Partenariat euro-méditerranéen est l'architecture des relations fondamentalement inégales et asymétriques qu'il instaure entre les parties, avec le Nord intégré et structuré, et le Sud et le Sud-Est fragmentés, selon un schéma : UE+ 16 partenaires du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Ce statut asymétrique est renforcé par la logique « bilatéraliste » qui prévaut dans la PEV.

L'UE première puissance commerciale du monde est face à des pays partenaires dont la plupart sont en voie de développement et sont demandeurs, voire tributaires pour certains de l'aide européenne. L'UE est *de facto* en position de force, car elle est dotée d'un appareil de négociation rôdé maîtrisant parfaitement les dossiers techniques, et s'appuyant sur une vision cohérente de ses intérêts. En face, ses partenaires se présentent en ordre dispersé quand ils ne sont pas minés par les divisions, les rivalités et la compétition pour obtenir des avantages de l'UE.

Certes, des divisions existent aussi au sein de l'UE avec des sensibilités et des intérêts différents à l'égard de la Méditerranée. Il est clair que les riverains européens de la Méditerranée, en premier lieu la France, l'Espagne et l'Italie sont les locomotives des projets de Bruxelles pour la région, alors que les pays du Nord de l'Europe souhaitent privilégier la coopération avec l'Est (Ukraine, Biélorussie, Russie). Cela fut illustré par le peu d'enthousiasme manifesté à Berlin à l'égard du projet d'UPM porté par la France. La solution de compromis à laquelle a contribué l'Espagne très attachée au « format » des trois corbeilles de Barcelone fut d'arrimer l'UPM au Partenariat euro-méditerranéen, ce qui n'est pas fait pour rendre l'ensemble intelligible.

L'UPM est née d'une volonté de redynamiser le Processus de Barcelone autour de projets de coopération structurants : la dépollution de la Méditerranée ; les autoroutes maritimes et terrestres ; le développement de l'énergie solaire ; l'enseignement et la recherche ; la protection civile ; le développement des petites et moyennes entreprises. La Déclaration fondatrice de l'UPM a l'ambition d'atténuer l'unilatéralisme du Processus de Barcelone et de lui assurer plus de visibilité citoyenne et de participation populaire effective. Les chefs d'État, participants au sommet de Paris pour la Méditerranée (13 juillet 2008) ont souligné, dans leur déclaration commune, en effet, que « la responsabilité du processus doit être mieux partagée entre tous les participants, et qu'il convient de rendre ce processus plus pertinent et plus concret aux yeux des citoyens ». À défaut de relais efficaces vers les sociétés civiles, de prise en compte de la question de la gouvernance, et de l'absence d'intégration au Sud, ce souhait risque de rester encore un vœu pieux. Une « union de projets à défaut d'être un projet d'union ». Les réserves au Sud par des pays arabes (Abdel Gawad Soltan, 2010), ainsi que le retour en force des « conflits historiques » (israélo-palestinien) entravent l'UPM.

Face à l'UE qui a bien identifié les intérêts communs de ses membres et formulé clairement ce qu'elle attend de ses partenaires notamment du Maghreb, ces derniers se cantonnent dans un rôle passif sans définir les objectifs et les intérêts communs qu'ils entendent défendre. Ils se présentent en ordre dispersé

sans vision stratégique des incidences du processus sur toute la région. Dans ces conditions, de la politique migratoire aux échanges commerciaux, du régime des exportations de produits agricoles à la protection de leurs industries, les pays du Maghreb se trouvent dans l'incapacité de défendre efficacement leurs positions face à l'UE dans la négociation et la mise en œuvre des accords d'association.

Dès lors, la principale difficulté vers la convergence intermaghrébine face à l'UE tient principalement à la nature très diversifiée des rapports que les États du Maghreb entretiennent séparément avec l'Europe et des attentes différentes qu'ils en espèrent. L'attrait du marché intérieur de l'Union est proportionnel au poids de l'UE dans les échanges commerciaux des pays concernés. C'est une véritable asymétrie des attentes et des positionnements des États de la région par rapport à l'UE qui se dégage.

Pour le Maroc et la Tunisie, l'accès à la zone de libre-échange avec l'UE est crucial, car ils dépendent de l'assistance financière et des flux d'investissements provenant du vieux continent pour répondre aux besoins de développement économique et social. Compte tenu de cette dépendance et de la forte « demande d'Europe » qui en découle, ces deux pays se montrent plus coopératifs et volontaristes, y compris pour supporter les contraintes découlant de la mise en œuvre des accords d'association et de la PEV. Le Maroc a fait de l'arrimage à l'Europe un choix stratégique (Berramdane, 1992), et sa candidature à la CEE en 1984 s'inscrivait déjà dans cet objectif. Le Royaume apparaît aux standards de l'UE comme le « bon élève » au Maghreb, qui s'est vu offrir en retour l'opportunité de négocier un « statut avancé ».

En revanche, l'Algérie et la Libye bénéficiaires de la rente pétrolière sont moins dépendant de l'Europe en termes d'assistance et d'investissement, et recherchent une diversification de leurs coopérations (États-Unis, Chine, Japon, États émergents). Ainsi, l'Algérie utilise l'option d'un « partenariat multiforme » avec les États-Unis sur les plans énergétique et sécuritaire (lutte contre le terrorisme), ainsi qu'avec la Chine et la Russie (son premier fournisseur d'armes), pour atténuer l'emprise de l'UE. Pour Alger comme Tripoli, la rente a toujours constitué un atout dans la résistance aux pressions européennes en faveur des réformes. La position algérienne ouverte à la coopération avec l'Europe, ne cache pas toutefois une certaine méfiance à l'égard des politiques de partenariat de l'UE dont elle craint la « logique hégémonique » contraignant sa marge de manœuvre en matière de réformes et de diplomatie. Dès lors, « Face à la « résistance » algérienne, la dimension économique et sécuritaire de la politique de l'UE a très largement pris le dessus sur les réformes politiques ». Avec l'Europe, « l'Algérie est intéressée par le marché énergétique et la coopération sécuritaire, mais non par la dimension politique de la PEV et encore moins par son intrusion dans l'agenda des réformes économiques » (Martinez, 2010, p.194 et 195).

Le PEV catalyseur de l'hétérogénéisation de l'espace euromaghrébin

Avec la PEV lancée en 2004, l'UE propose aux 16 pays voisins¹⁴ de tisser une nouvelle relation « fondée sur un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'Union européenne ». Son volet opérationnel est constitué

14. Des partenaires situés au Sud (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Territoire palestinien occupé et Tunisie) et à l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine) de l'Europe.

par les « plans d'action » de la PEV, véritables « menus à la carte » proposés à chaque pays voisin en fonction de ses besoins spécifiques et de ceux de l'UE, avec à la clé des réformes politiques et économiques à entreprendre à court et moyen termes (3 à 5 ans). Ces réformes prépareraient les partenaires à une « participation progressive au marché intérieur » de l'UE et illustreraient leur engagement en faveur de « valeurs communes » (État de droit, bonne gouvernance, droits de l'homme)¹⁵. Quant au volet financier, il est représenté par l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (IEVP) qui constitue depuis 2007, la base juridique de l'aide aux pays partenaires voisins.

La PEV propose une approche à « géométrie variable », certains partenaires pouvant aller plus loin et plus vite que d'autres. Mais le risque de cette stratégie est que l'équilibre entre pays partenaires à l'intérieur d'une région (ici le Maghreb) soit rompu, accroissant ainsi l'hétérogénéité de l'espace concerné. Cette coopération à « géométrie variable », en toute hypothèse « ne jouera pas dans le sens d'un équilibre sous-régional en Méditerranée » (Urduy, 2004, p. 68.)

Les pays bénéficiaires du « statut avancé » connaîtront un renforcement de leur dépendance à l'égard de l'UE, contrairement aux autres voisins. La logique de différenciation induite par la PEV a ainsi pour effet de fragmenter davantage le voisinage de l'Europe. Dès lors, le défi pour les pays méditerranéens est de concilier la différenciation entre dans leurs rapports avec l'UE et l'objectif proclamé par ailleurs de promouvoir la coopération et l'intégration régionale au Sud ?

Le Maroc bénéficie du plan d'action PEV le plus ambitieux, en grande partie du fait de sa réactivité et de sa volonté de répondre aux exigences des partenaires européens. Mettant en avant les « rapports privilégiés » qui le lient à l'Europe, ce pays a obtenu en 2008 la négociation d'un « statut avancé » avec l'UE, lui permettant de bénéficier de certaines politiques communes, notamment en matière de transport maritime et avoir accès à certaines agences européennes, en dehors des institutions. L'objectif visé est l'accès à des fonds européens supplémentaires. La Tunisie se situe dans une même perspective, bien qu'elle soit le premier pays du Maghreb à mettre en œuvre l'accord euro-méditerranéen d'association (1998).

L'Algérie reste en retrait, compte tenu de son « souverainisme » face aux demandes de l'UE en matière de réformes économiques et politiques. Cette « résistance » pourrait expliquer en partie le retard (par rapport au Maroc et à la Tunisie) dans la négociation et la mise en œuvre de l'accord d'association Algérie-UE signé en 2002 et n'est entré en vigueur qu'en 2005. Ce pays a toutefois manifesté en décembre 2011 sa volonté d'ouvrir des négociations pour un plan d'action dans le cadre de la nouvelle PEV¹⁶.

Quant à la Libye, ses liens avec l'UE sont plus récents puisqu'il faut attendre 1999 pour que ce pays soit admis en qualité d'observateur dans le processus de Barcelone. Jusqu'en 2011 et sa chute, le régime du Colonel Kadhafi entretenait des relations difficiles avec de nombreux pays européens, entravant ainsi toute

15. Communication de la Commission européenne, 2004, *Politique européenne de voisinage, document d'orientation*, Bruxelles, 12/5/2004, COM (2004), 373, final, p.3.

16. European Commission, 2013, *Implementation of the ENP in 2012 Regional Report: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, ENP Package Algeria, Memo/13/241, 20, mars, p. 1.

perspective de coopération sur le modèle des accords euro-méditerranéens d'association et de libre-échange.

Avec la PEV, l'accent est désormais mis dans la bilatéralisation et la différenciation entre partenaires rompant ainsi avec l'approche globale (« *comprehensive approach* ») qui caractérise le Partenariat euro-méditerranéen. En dépit des assurances de la Commission européenne qui stipulait dans son document d'orientation de 2004, que cette politique « sera mise en œuvre dans le cadre du processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaires. »¹⁷, force est de constater que la logique bilatérale qui anime la PEV fragmente le partenariat de Barcelone et compromet sa cohérence.

Plusieurs reproches sont adressés à la PEV : « approche unilatérale et technocratique » de la Commission ; politique « trop complexe et inadaptée » ; alignement dans une même politique de groupes de pays très différents par leur situation géographique et le contexte historique de leurs rapports à l'Europe (Ukraine, Maghreb, Machrek, Caucase) ; financements insuffisants par rapport à l'ambition affichée (Sénat, 2008).

La Commission européenne n'a cessé d'apporter des assurances aux inquiétudes des pays partenaires en insistant notamment sur le passage d'une logique libre-échangiste fondée sur le démantèlement tarifaire qui prévalait jusqu'ici à une logique d'harmonisation règlementaire et législative bénéfique pour tous. Ses experts justifient la « différenciation » découlant de la PEV par les « circonstances spécifiques » qui « diffèrent selon la localisation géographique, la situation politique et économique, les relations avec l'Union européenne et avec les pays voisins, les programmes de réforme, le cas échéant les besoins et les capacités, ainsi que les intérêts perçus dans le contexte de la PEV¹⁸. » La PEV ne viendrait-elle pas aussi apporter ce qui manquait au processus de Barcelone, en proposant aux pays partenaires (sur une base volontariste) un agenda de réformes nécessaires ? Les partenaires sont sous contrainte d'appliquer des réformes pour avoir un accès qui ne peut-être que limité au marché intérieur, sans l'avantage de l'adhésion. Il reste à confirmer l'attractivité de cette offre pour les pays visés.

Toutefois, en dépit de ses mérites (incitations aux réformes et approche pragmatique et réaliste prenant en compte les contextes nationaux), la PEV présente aussi des risques à moyen et long termes. Les accords instituant des « statuts avancés » ont pour conséquence d'accroître la dépendance des partenaires concernés à l'égard de l'UE, d'inciter certains pays à entrer dans une « course » à l'individualisation et au renforcement des rapports avec l'Europe, ce qui ne correspond plus à l'objectif proclamé de promotion de la coopération régionale Sud-Sud que vise précisément la PEV.

Dès lors, comment concilier la hiérarchisation des statuts qu'impliquerait la mise en œuvre de la différenciation avec une volonté proclamée par ailleurs au Nord comme au Sud de privilégier l'intégration Sud-Sud ? En d'autres termes, comment rendre compatible la différenciation entre pays méditerranéens dans leurs rapports avec l'UE découlant de la PEV et l'objectif de promouvoir la

17. Communication de la Commission européenne, 2004, *Politique européenne de voisinage, document d'orientation, op. cit.*, p. 6-7.

18. *Idem*, p. 8.

coopération sous-régionale ? Quelle synergie entre processus euro-méditerranéen et intermaghrébin ?

Établir une synergie entre coopération euro-méditerranéenne et intermaghrébine

L'UE a un rôle à jouer dans la construction maghrébine non seulement comme modèle d'intégration économique, mais aussi comme acteur extérieur contribuant à mettre le partenariat euro-méditerranéen au service de la coopération Sud-Sud. Le potentiel de synergie entre le partenariat euro-méditerranéen et l'intégration régionale au Sud n'a jusqu'ici pas été suffisamment exploité. À ce propos, la PÉV n'inscrivait-elle parmi ses actions, le développement de la coopération régionale et transrégionale, entre partenaires du Sud, entre partenaires de l'Est, et entre les régions du Sud et de l'Est ? L'émergence d'une zone économique maghrébine intégrée ne pourrait-elle pas aussi être bénéfique à l'Europe en matière de croissance et de stabilité ?

Orienter le partenariat euro-méditerranéen de l'UE vers la promotion de la coopération régionale au Sud

Les initiatives visant à créer des zones de libre-échange au sud de la Méditerranée se sont multipliées ces dernières années, deux d'entre elles impliquant les pays du Maghreb : l'accord d'Agadir de février 2004, et celui lancé à Amman en 1997 instituant la Grande zone arabe de libre-échange (GAFTA)¹⁹. L'Accord d'Agadir signé entre l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie est ouvert à tout pays arabe lié par un accord d'association avec l'UE et s'inscrit dans le cadre de la zone euro-méditerranéenne de libre échange²⁰. La Commission européenne soutient l'Accord d'Agadir, exprimant de manière plus explicite son intérêt pour un renforcement de la coopération et de l'intégration dans la région du Maghreb. Ce souhait se limitait jusqu'alors à de pieux vœux sans action concrète, ni stratégie clairement définie.

L'UE n'a pas joué l'hypothèse du Grand Maghreb pour des raisons à la fois d'opportunité politique et d'un calcul à court terme. Cette orientation est à contre-courant de celle choisie par les États-Unis à l'égard de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. En effet, en 1947, le Plan Marshall d'assistance économique américaine à la reconstruction de l'Europe s'était accompagné d'une incitation adressée aux pays européens à coopérer entre eux dans tous les domaines. Ce fut la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) par les accords de Paris du 16 avril 1948²¹. Le projet de construction européenne n'aurait pas plus connu l'évolution escomptée depuis le Traité de Rome (1957) instituant le Marché commun, sans le soutien

19. Le GAFTA entré en vigueur en janvier 2005 entre 19 des 22 États membres de la Ligue arabe vise créer une zone de libre-échange par une réduction des barrières tarifaires et la suppression des barrières non tarifaires.

20. Il est entré en vigueur en juillet 2006 et instaure une libre circulation des marchandises et des règles d'origine dites « pan Euro-Med ».

21. Une réforme de l'OECE conduisit à sa transformation en *Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) par la Convention de Paris du 13 décembre 1960.

des États-Unis qui étaient favorables à la constitution d'un bloc économique d'Europe occidentale face à l'Est²².

À l'inverse, « la logique économique d'ensemble de Barcelone a souffert du peu de développement de la dimension régionale Sud-Sud » (Urduy, 2006, p. 59). La communication conjointe de Commission européenne et de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission du 17 décembre 2012 intitulée « Soutenir le renforcement de la coopération et de l'intégration régionale au Maghreb : Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie » marque néanmoins un tournant intéressant dans la stratégie européenne. Ce document élaboré dans le contexte des révoltes dites du « Printemps arabe » vise à soutenir les États membres de l'UMA dans leurs efforts en vue d'une coopération plus étroite et d'une intégration régionale renforcée. Forte de sa propre expérience en la matière, l'Europe se propose d'accompagner le processus de coopération et d'intégration maghrébine qui bénéficierait non seulement aux populations et aux États de la région, mais aussi, en fin de compte à l'UE elle-même. La communication conjointe évoque la nécessité « d'encourager » les efforts des pays de la région en vue d'un « Maghreb plus fort et plus uni » à même « de relever les défis communs »²³. Un Maghreb stable demeure un facteur de sécurité pour l'Europe.

La communication conjointe identifie les défis auxquels la région est confrontée où davantage de coopération et d'intégration s'impose : soutenir les « réformes démocratiques » ; faire face aux « menaces mondiales » ; « soutenir le développement d'une économie solidaire » à même de répondre au défi du chômage, d'assurer la croissance du secteur privé et de favoriser le commerce intermaghrébin ; développer les infrastructures et les réseaux trans-maghrébins ; promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication ; renforcer la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique ; coopérer davantage dans la gestion des flux migratoires et de la mobilité²⁴. L'UE se dit prête à apporter sa contribution en vue d'aider les pays du Maghreb à répondre à ces défis.

Le Document d'orientation de la Commission européenne sur la politique de voisinage de 2004 contenait déjà des recommandations sur le développement de la coopération et de l'intégration régionale et sous-régionale. Il stipulait que « les priorités stratégiques de la coopération régionale dans la Méditerranée devraient être les suivantes : intégration Sud-Sud, coopération sous-régionale et harmonisation de l'environnement réglementaire et législatif »²⁵. À cet effet, des domaines « intégrateurs » avaient été identifiés : interconnexion des infrastructures énergétique (réseaux gaziers et électriques) et de transport (routières, ferroviaires et maritimes) ; coopération en matière d'environnement (pollution maritime, gestion des ressources en eau, prévention de la production de

22. L'URSS et ses alliés du bloc socialiste constituèrent le 25 janvier 1949 leur propre organisation de coopération économique, le Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON) qui fonctionnera jusqu'au 28 juin 1991 date de sa dissolution.

23. *Soutenir le renforcement de la coopération et l'intégration régionales au Maghreb*, op. cit..

24. *Idem*, pp. 7-19.

25. Communication de la Commission, 2004, *Politique européenne de voisinage, document d'orientation*, op. cit., p. 24.

déchets, désertification) ; justice et affaires intérieures en matière de gestion des frontières et la lutte contre la criminalité transfrontalière et l'immigration clandestine ; commerce et convergence des réglementations et développement socio-économique en vue de « promouvoir notamment l'intégration économique régionale entre pays voisins ». Pour le Maghreb, il était proposé l'interconnexion des réseaux électrique et « l'élaboration d'un avant-projet intermodal sous-régional » comportant l'interconnexion des infrastructures routières et ferroviaires et le transport maritime, ainsi que « l'amélioration des points de passage aux frontières »²⁶.

Considérer la région du Maghreb comme un ensemble régional cohérent dont les États auraient besoin d'incitations extérieures pour coopérer davantage est une perception qui se retrouve aussi dans l'agenda diplomatique américain depuis la fin de la guerre froide. Sous la présidence Clinton, un partenariat économique, l'« initiative Eizenstat » (du nom de l'ancien sous-secrétaire d'État au Commerce, Stuart Eizenstat) a été lancée en direction de l'Algérie, du Maroc et de Tunisie. Cette initiative était fondée sur une approche globale associant les dimensions économiques, politiques et de sécurité. Elle désigne plusieurs secteurs prioritaires dont la mise en coopération permettrait de développer les liens régionaux et l'intégration : transports ; énergie ; industrie agroalimentaire ; secteur bancaire ; alimentation en eau. Les États-Unis veulent promouvoir le rôle des acteurs du secteur privé en favorisant la création de réseaux entre les acteurs privés du Maghreb et des États-Unis (Eizenstat, 2010 ; Davies, 2005)²⁷. Mais, cette initiative n'a pas eu jusqu'ici le succès escompté.

Américains comme Européens considèrent que l'intégration commerciale régionale du Maghreb est une priorité, car « les entreprises et les investisseurs (...) pourraient tirer profit d'un développement accru et d'une intégration plus poussée des marchés, ce qui non seulement leur donnerait accès à des marchés d'exportation plus vastes, mais leur permettrait également d'intégrer la région dans leur réseau de production. ». Le préalable serait la suppression des obstacles au commerce régional et l'ouverture des frontières entre l'Algérie et le Maroc²⁸.

En effet, promouvoir la coopération transfrontalière au Maghreb constitue une urgence notamment pour rompre l'isolement et l'enclavement des localités frontalières. Mais, cela impliquerait l'engagement des gouvernements de la région à œuvrer pour favoriser les échanges et les partenariats entre les collectivités territoriales aussi bien qu'entre les acteurs non gouvernementaux représentant les sociétés civiles. En outre, des actions communes sont possibles dans le domaine du renforcement de la sécurité aux frontières et de la lutte contre la contrebande transfrontalière qui constitue une véritable plaie nourrissant les réseaux terroristes et criminels. Paradoxalement, c'est dans la sphère informelle que se développent des échanges, tout particulièrement dans les régions frontalières algéro-tunisiennes et algéro-marocaines (trafics de stupéfiants et

26. *Idem*, p. 24-25.

27. Les États-Unis ont signé des accords bilatéraux avec les États du Maghreb (traités d'investissements avec le Maroc et la Tunisie, accord-cadre sur le commerce et l'investissement avec l'Algérie et la Tunisie, accord de libre-échange avec le Maroc, accord de coopération scientifique et technologique avec la Libye).

28. *Soutenir le renforcement de la coopération et l'intégration régionales au Maghreb*, *op. cit.*, p. 11.

contrebande). Cette économie informelle est symptomatique de la faiblesse de la gouvernance économique et politique, car elle contribue à alimenter la corruption et le pillage de ressources. Pourquoi ne pas imaginer une gestion commune en matière de sécurité des frontières maritimes, aériennes et terrestres au Maghreb avec le soutien de l'UE ou dans le cadre du processus « 5+5 »²⁹.

Assurer le succès du processus d'intégration passe peut-être d'abord par un rétablissement de la confiance entre les partenaires de l'Europe. Pour aboutir à cet objectif, l'UE ne devrait-elle pas en priorité apporter sa contribution à l'assainissement des relations Sud-Sud, en particulier au Maghreb sans prétendre imposer des solutions ? Toute entreprise de coopération et de construction régionale passe par le rétablissement de la confiance entre les parties *via* un processus de négociation permettant de régler les conflits et différends en suspens. Mais le succès d'une telle entreprise est aussi tributaire de la bonne gouvernance dans les rapports intra et intermaghrébins.

Construction maghrébine et bonne gouvernance, deux facteurs de stabilité de l'espace euro-méditerranéen

Des contraintes institutionnelles pèsent sur le mode de fonctionnement de l'UMA. Le processus décisionnel se trouve monopolisé par le Conseil de la Présidence, seul organe habilité à prendre des décisions en vertu de l'article 6 du Traité de Marrakech. L'UMA peut apparaître ainsi comme un « club de chefs d'État » avec le risque de mettre toute la construction tributaire du climat politique qui règne au sommet. Un Parlement maghrébin n'est-il pas nécessaire pour traduire sur le plan institutionnel la représentation des peuples au sein de l'UMA qui est dominée par l'intergouvernemental ? Certes, un Conseil consultatif institué par l'article 12 du Traité de Marrakech existe avec son siège à Alger, mais ses membres sont désignés par les gouvernements et il n'a comme indiqué dans sa dénomination qu'une fonction « consultative ». Il n'est par conséquent pas un organe élu doté des pouvoirs classiques d'un parlement (contrôle et initiative législative). L'idée de créer un parlement du Maghreb élu démocratiquement sur le modèle du parlement européen recueillerait, selon des sondages, le soutien de 88 % des Algériens et de 90 % des Marocains (Martinez, 2006, p. 4 ; 2008, p. 11). C'est toute la question de la bonne gouvernance qui se pose tant au niveau de la construction régionale que des États. La parole devrait ainsi être donnée à la représentation parlementaire, expression de la volonté populaire et des opinions publiques maghrébines.

Le « non Maghreb » et le « déficit démocratique » apparaissent finalement comme les deux faces d'une même pièce, ce qui conduit à s'interroger sur le modèle de construction régionale qui a été choisie. La vision « étatiste » a jusqu'ici dominé toute la sphère des rapports intermaghrébins, laissant peu

29. Le « Dialogue 5+5 » qui réunit depuis 1990 cinq pays européens méditerranéens (Espagne, France, Italie, Malte et Portugal) et les cinq États membres de l'UMA (Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie) constitue un Forum diplomatique permettant aux membres de dialoguer principalement sur les questions de sécurité en Méditerranée occidentale (lutte contre le terrorisme et le crime organisé, contrôle migratoire) à l'occasion de réunions ministérielles ou d'experts gouvernementaux. Un sommet des « 5+5 » s'est tenu à Malte le 10 octobre 2012 témoignant de la vitalité de ce processus.

d'espace d'action aux peuples, aux acteurs non gouvernementaux et au secteur privé. Les sondages ont révélé que pour les opinions publiques en Algérie et au Maroc, le facteur de « déblocage » de l'intégration maghrébine résiderait en définitive dans la démocratisation des régimes de la région qui donnerait l'initiative aux peuples (Martinez, 2006, p. 4 ; 2008, p. 11). Et les révoltes dites du « printemps arabe » qui ont bouleversé la carte politique au Sud de la Méditerranée illustrent plus encore l'importance de réformer les pratiques de pouvoir dans toute la région.

En 2011, dans le contexte révoltes arabes, la Commission européenne craignant une déstabilisation et le risque de migrations incontrôlées venues du Sud de la Méditerranée lançait sa « nouvelle PEV ». Elle proposait, dans deux communications conjointes intitulées « Stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » et « Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée »³⁰, d'« adapter le niveau d'aide de l'UE aux partenaires en fonction des progrès accomplis en matière de réformes politiques et d'approfondissement de la démocratie »³¹.

Le « Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée » de l'UE s'articule autour de trois axes : la transformation démocratique et le renforcement des institutions ; un appui à la société civile et la promotion des échanges interpersonnels ; une croissance et un développement économique durable et inclusif. Les documents de la Commission européenne précisent que « la volonté d'organiser des élections libres, régulières et contrôlées de manière appropriée constituera la condition de l'adhésion au partenariat »³². Mais, en fin de compte le succès d'un tel processus de démocratisation et de mise en place de la bonne gouvernance ne pourra être réalisé qu'avec l'appui des sociétés civiles de la région, c'est-à-dire des citoyens algériens, libyens, marocains, mauritaniens et tunisiens.

Le document rappelle la nécessité pour l'UE d'aborder la question des réformes démocratiques « dans le cadre du dialogue politique régulier avec les pays du Maghreb » et dans le contexte « des contacts avec les acteurs non gouvernementaux concernés, tels que les représentants de la société civile et du monde des affaires ». Le document précise que « pour l'UE, la mise en place d'une zone de stabilité et de prospérité, fondée sur la responsabilité démocratique et l'État de droit au Maghreb constitue un objectif clé de ses relations bilatérales et ne peut être stimulée que par une approche régionale »³³.

Concrètement, l'UE peut soutenir, à travers des instruments financiers spécifiques (l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, et le Programme relatif aux acteurs non étatiques et aux autorités locales), les acteurs non gouvernementaux du Maghreb, y compris en encourageant la coopération et les échanges entre

30. Commission européenne, Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de Sécurité, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, Bruxelles, 25/5/2011, COM(2011), 303 ; et *Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée*, Bruxelles, 8/3/2011, COM(2011), 200.

31. *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, op. cit., p. 4.

32. *Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée*, op. cit., p. 3 et p.5.

33. *Soutenir le renforcement de la coopération et l'intégration régionales au Maghreb*, op. cit., p. 19 et p. 7.

les sociétés civiles de la région, telles que les initiatives comme la création d'un Forum social maghrébin. Mais, une action concertée coordonnée et commune de tous les pays du Maghreb serait à même d'être efficace pour répondre aux défis structurels auxquels la région est confrontée en termes d'impératif de développement économique et social, de lutte contre le réchauffement climatique, de protection de l'environnement, de gestion des ressources en eau, et de promotion des énergies renouvelables.

Les pays du Maghreb sont face au choix de s'intégrer pour constituer un pôle régional pesant dans les relations internationales en général et euro-méditerranéennes en particulier, ou de rester désunis et accroître leur vulnérabilité et leur marginalisation dans la mondialisation. En s'intégrant, le Maghreb serait un pôle de stabilité à même de valoriser sa position de pont et plate-forme économique et politique entre l'Europe et l'Afrique. La région pourrait développer ses rapports avec son voisinage africain et les facteurs de complémentarité existent avec l'Afrique de l'Ouest et les pays de la CEDEAO, pourquoi pas en synergie avec l'UE. Dans cette perspective une coopération institutionnelle entre l'UE et l'UMA devrait logiquement découler de cette « ouverture » de l'Europe en faveur du soutien à l'intégration du Maghreb. Pourquoi pas un dialogue au sommet UE-UMA sur le modèle des réunions à haut niveau que l'UE tient régulièrement avec d'autres ensembles régionaux (Amérique latine, ASEAN) en vue de créer et d'accompagner une nouvelle dynamique dans la coopération euromaghrébine ?

Bibliographie

- AGATE Pierre-Sateh, 1992, « Coopération CEE-UMA : alternative ou morcellement », *Annuaire de l'Afrique du nord*, vol. XXIX, Paris, édition du CNRS, p.113-125.
- BANQUE MONDIALE, 2011, *Étude régionale sur la facilitation du commerce et les infrastructures pour les pays du Maghreb*, Conférence logistique par A. Ghzala, Tunis, 14 juin, http://cmimarseille.org/_src/TL_wk3/TL_wk3_Atelier_2-4.pdf
- BASFAO Kacem et HENRY Jean-Robert (dir.), 1992, *Le Maghreb, L'Europe et la France*, Paris, CNRS Éditions.
- BERRAMDANE Abdelkaleq, 1992, « Le Maroc et l'Europe, un destin commun », *Annuaire de l'Afrique du Nord 1990*, vol. XXIX, Paris, CNRS Éditions, p. 39-56.
- BIAD Abdelwahab, 2003, « Partenariat euro-méditerranéen : un processus déséquilibré. Le projet d'établir un espace de sécurité et stabilité exige quelques mesures », *Revue Afkar/Idées*, n° 1, décembre, p. 17-22.
- , 1992, « Le Maghreb et la guerre du Golfe », *Annuaire de l'Afrique du Nord 1990*, vol. XXIX, Paris, CNRS Éditions, p. 440-452.
- BISTOLFI Robert, 1992, « La politique maghrébine de la Communauté : quels développements ? », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. XXIX, Paris, CNRS Éditions, p. 17-25.
- BLIN Louis et PARISOT Benoit, 1992, « Les relations économiques entre la CEE et les pays du Maghreb », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. XXIX, Paris, CNRS Éditions, p. 57-85.

- BRAUCH Hans Gunther, MARQUINA Antonio, BIAD Abdelwahab (dir.), 2000, *Euro-Mediterranean Partnership for the 21th Century*, London et New-York, MacMillan.
- FMI, 2011, *Perspectives économiques régionales-Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan*.
http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/reo/2011/mcd/10/menap_chf.pdf
- CLARET Andreu, 2005, « La France et l'Espagne rapprochent leurs initiatives sur le Maghreb », *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, Barcelone, IEMED/CIDOB, p. 54-58.
- DAVIES Glyn T., 2005, « Les États-Unis et les initiatives régionales au Maghreb », *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, Barcelone, IEMED/CIDOB, p. 59-61.
- EIZENSTAT Stuart E., 2010, « La politique étrangère américaine à l'égard du Maghreb : la nécessité d'un nouveau départ », *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, Barcelone, IEMED/CIDOB, p. 17-22.
- FEMISE, 2009, *Les pays partenaires méditerranéens face à la crise*, Rapport sur le Partenariat euro-méditerranéen sous la coordination de A. GALAL et J-L REIFFERS.
- HADEEB Hani, 2002, *Le Partenariat euro-méditerranéen : le point de vue arabe*, Paris, Publisud.
- MAHIOU Ahmed, 1998, « L'état de l'UMA à l'heure des nouvelles perspectives euro-méditerranéennes », *L'Annuaire de la Méditerranée*, Rabat, GERM-Publisud, p. 92-119.
- MARTINEZ Luis, 2010, « La position de l'Algérie devant l'intégration méditerranéenne », *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, Barcelone, IEMED/CIDOB, p. 193-196.
- MARTINEZ Luis (dir.) et al., 2008, *Le Maroc, l'Union du Maghreb Arabe et l'intégration régionale*, Projet de recherche EuroMeSCo sous les auspices du Centre d'Études et de recherches internationales (CERI Science Po de Paris), et de et du Groupement d'Études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM de Rabat), *EuroMeSCo Paper*, n° 67, mai.
<http://www.euromesco.net/euromesco/images/paper67fra.pdf>.
- , 2006, *L'Algérie, l'Union du Maghreb Arabe et l'intégration régionale*, Projet de recherche EuroMeSCo sous les auspices du Centre d'Études et de recherches internationales (CERI Science Po de Paris), et de l'Institut National des Études Stratégiques et Globales (INESG Alger), *EuroMeSCo Paper*, n° 59, octobre.
http://www.euromesco.net/euromesco/images/59_eng.pdf
- MEBTOUL Abderrahmane, 2011, « Le Maghreb dans son environnement régional et international. La coopération Europe/Maghreb face aux mutations géostratégiques mondiales », *Notes de l'Ifri*, avril.
www.ifri.org/downloads/ocpmebtoul.pdf.
- NYE J., 2004, *Soft power: The Means to Success in World Politics*, New-York, Public Affairs.
- RADWAN Samir, 2005, « Évaluation du Processus de Barcelone depuis la perspective des partenaires méditerranéens », *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, Barcelone, IEMED/CIDOB, p. 80-86.
- SENAT, 2008, *La politique européenne de voisinage*, rapport d'information par M. Jacques BLANC au nom de la Délégation pour l'Union européenne (1), session extraordinaire 2007-2008, n° 457, 9 juillet.

- SID AHMED Abdelkader, 1998, « Le Maghreb, rencontre avec le troisième millénaire : l'impératif de Barcelone. Rapport introductif », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. XXXV, Paris, CNRS Éditions, p. 1-33.
- URDY Lionel, 2006, « L'Europe et la Méditerranée dix ans après Barcelone : voisins dorénavant ? », *L'Année du Maghreb 2004*, vol. I, Paris, CNRS éditions, p. 57-70.
- ZOUIRI Hassane, 2010, *Le partenariat euro-méditerranéen contribution au développement du Maghreb. Le cas du Maroc*, Paris, L'Harmattan, coll. Histoire et perspectives méditerranéennes.

Sigles

- ASEAN : Association of South East Asian Nations
CEE : Communauté économique européenne
CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COMECON : Conseil d'assistance économique mutuelle
ENP : European neighbourhood policy
FEMISE : Forum euro-méditerranéen des Instituts de Sciences économiques
FMI : Fonds monétaire international
GAFTA : Great Arab Free Trade Area
IEVP : Instrument européen de partenariat et de voisinage
MINURSO : Mission des Nations unies pour le référendum au Sahara occidental
OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique
OECE : Organisation européenne de coopération économique
ONU : Organisation des Nations unies
PEV : Politique de voisinage
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
UE : Union européenne
UMA : Union du Maghreb arabe
UPM : Union pour la Méditerranée