

## LA PROBLÉMATIQUE DES RELATIONS EUROMAGHREBINES

### A PROBLEMÁTICA DAS RELAÇÕES EUROPA-MAGREB

*Ahmed Mahiou<sup>1</sup>*

#### RESUME

Alors que, pendant les décennies 1970-1980, les relations internationales ont été dominées par la problématique nord-sud, en vue de définir le type de rapports à établir entre les pays en développement et les pays développés, un changement s'opère progressivement pour envisager les rapports entre des pays du nord – individuellement ou par le biais d'une organisation régionale - et des ensembles du sud. C'est dans ce cadre qu'il convient de se pencher sur la problématique des relations entre l'Europe et le Maghreb. Ces relations apparaissent très inégales entre l'Union européenne, première puissance économique du monde, constituée de 27 pays et les 5 pays en développement de l'Union du Maghreb arabe (UMA) dont le fonctionnement est bloqué depuis le milieu des années 1990. Tout le problème est de savoir comment faire évoluer ces relations, pour passer d'une coopération très déséquilibrée à une certaine forme de partenariat.

**Mots-clés:** Union européenne, Maghreb, région méditerranéenne, coopération nord-sud, partenariat, avantages et inconvénients, relation inégalitaire.

#### ABSTRACT

While during the decades 1970-1980, international relations were dominated by the North-South problem, to define the type of reports to be established between developing countries and developed countries, a change occurs gradually to consider the relationship between the northern countries - individually or through a regional organization - and south together. Taking account of this context it is appropriate to consider the issue of relations between Europe and the Maghreb. These relationships appear very unequal between the European Union, the first economy in the world, consisting of 27 countries and 5 developing countries of the Arab Maghreb Union (UMA) whose management has been blocked since the mid-1990s. The problem is how to change these relations, to move from a very unbalanced cooperation in some form of partnership.

**Keywords:** União Europeia; Magreb; Região mediterrânea; Cooperação Norte-Sul; Parceria; Vantagens e desvantagens; Relações desiguais.

---

<sup>1</sup> Ancien doyen de la Faculté de droit d'Alger, ancien président de la Commission du droit international et membre de l'Institut de droit international.

## INTRODUCTION

Alors que, pendant les décennies 1970-1980, les relations internationales ont été dominées par la problématique nord-sud, en vue de définir le type de rapports à établir entre les pays en développement et les pays développés, un changement s'opère progressivement pour envisager les rapports entre des pays du nord – individuellement ou par le biais d'une organisation régionale - et des ensembles du sud. C'est surtout la Communauté économique européenne qui a lancé et multiplié des accords de coopération avec les différentes organisations régionales du sud, en choisissant comme première expérience l'Afrique, avant de l'élargir à d'autres zones incluant les Caraïbes et le Pacifique (Accord CEE- Etats ACP) et de se tourner ensuite vers pays méditerranéens et ceux d'Amérique latine. C'est dans ce cadre qu'il convient de se pencher sur la problématique des relations entre l'Europe et le Maghreb.

Les Etats du Maghreb se trouvent, depuis la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle, au coeur d'une sorte de toile d'araignée qu'ils ont accepté de tisser, de manière plus ou moins institutionnalisée, sans peut-être en avoir évalué tous les tenants et aboutissants. En laissant de côté des expériences ou tentatives d'union sans lendemain<sup>2</sup>, rappelons qu'ils sont membres ou futurs membres des institutions suivantes qui projettent, plus ou moins, diverses modalités d'organisation ou d'intégration politique ou économique. Ces institutions sont énumérées ci-dessous dans l'ordre chronologique de leur création:

- la Ligue des Etats arabes (1945) qui regroupe 22 membres et dont l'objectif politique initial inclut désormais un volet économique, sous la forme d'une Grande zone de libre-échange, établie le 19 février 1997, avec pour objectif un futur marché commun arabe;

- l'Union africaine qui a succédé à l'Organisation de l'unité africaine (OUA) instituée en 1963 et la Communauté économique africaine (CEA) instituée par le traité d'Abuja de 1991. Il convient de relever que ce dernier traité prévoit tout un processus d'intégration économique continentale englobant les 53 membres et basé sur cinq communautés régionales correspondant respectivement à l'Afrique du Nord, l'Afrique occidentale, l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et l'Afrique australe<sup>3</sup>. Par conséquent, les pays du Maghreb – à l'exception du Maroc qui n'est pas membre<sup>4</sup> – sont normalement tenus par ce processus africain dont le contenu et le calendrier sont définis et qui prévoit, entre autre, que la Communauté régionale de l'Afrique du Nord

---

<sup>2</sup> Les deux expériences qui ont avorté sont celles résultant de l'Accord tuniso-libyen de Djerba du 12 janvier 1974 et l'Accord maroco-libyen d'Oujda du 13 août 1984 projetant respectivement une République arabe islamique et une Union arabo-africaine. La tentative avortée est celle envisagée entre l'Algérie et la Libye.

<sup>3</sup> Cf. A. MAHIOU, « La Communauté économique africaine », *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 798.

<sup>4</sup> Rappelons que le Maroc a quitté l'OUA lorsque celle-ci a accueilli la République arabe sahraouie démocratique et il n'a pas adhéré à la Communauté économique africaine ni à la nouvelle Union Africaine qui a remplacé l'OUA.

doit s'entendre au sens géographique de l'Atlantique à l'Océan indien pour inclure non seulement les pays du Maghreb, mais aussi l'Égypte, Djibouti et éventuellement le Soudan ;

- l'Union du Maghreb arabe instituée par le traité de Marrakech du 17 février 1989 qui prévoit un marché commun entre cinq partenaires (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) ;
- l'Organisation mondiale du commerce née des accords de Marrakech de 1994 et dont les objectifs sont la libération de tous les échanges commerciaux ;
- le partenariat euro-méditerranéen prévu par la Déclaration de Barcelone du 27 novembre 1995 et dont l'aboutissement est une zone de libre-échange à l'horizon des années 2010 ;
- et, enfin, l'Union pour la Méditerranée depuis juillet 2008.

A cela s'ajoutent évidemment les accords d'association qui définissent, individuellement (Tunisie, Maroc et Algérie dans l'ordre chronologique de conclusion) ou collectivement (Accord entre la Communauté économique européenne puis l'Union européenne et les Etats A.C.P. pour la Mauritanie), les nouvelles relations économiques avec l'Union européenne ainsi que les multiples accords bilatéraux, entre Etats maghrébins et européens ou entre Etats maghrébins eux-mêmes, qui précisent le contenu et la portée des engagements mutuels. Il semble donc que le Maghreb soit toujours à la croisée des chemins au moment même où l'UMA est bloquée et empêchée de définir une position commune sur les multiples échiquiers internationaux où les enjeux régionaux, continentaux et mondiaux s'interpénètrent plus en plus<sup>5</sup>. C'est donc en ayant en arrière-plan tout cet écheveau de réseaux ou de cercles qui se juxtaposent ou s'interpénètrent au point que l'on peut se demander s'il s'agit de cercles vertueux ou vicieux qu'il convient d'appréhender les relations entre les deux ensembles que constituent, d'un côté, l'Union européenne et, de l'autre, l'Union du Maghreb arabe. Ces relations laissent voir un constat, celui d'une relation inégalitaire (section 1) qui appelle une évolution en vue d'un véritable partenariat (section 2).

## I. LE CONSTAT D'UNE RELATION INÉGALITAIRE

Il est intéressant de noter que si les constitutions maghrébines mettent l'accent sur l'appartenance géographique, politique et sentimentale au monde arabe et africain, elles occultent ou omettent l'appartenance au monde méditerranéen et surtout euro-méditerranéen dans lequel les Etats sont pourtant bien plus impliqués, notamment sur le plan économique, comme en témoignent la prédominance des échanges de chacun des pays maghrébins avec la rive nord. Alors même que certaines constitutions<sup>6</sup> sont

<sup>5</sup> Cf. A. Sid Ahmed (dir.), *Economie du Maghreb : L'impératif de Barcelone*, Paris, Ed. du CNRS, 1997.

<sup>6</sup> L'Algérie et le Maroc se sont dotés de nouvelles constitutions en 2011 et 2016; la Tunisie a révisé la sienne à plusieurs reprises, la dernière étant celle adoptée en 2014, après la chute du régime autoritaire de Ben Ali ; la Libye est restée sans constitution pendant toute la période de Kadhafi qui rejetait tout système politique en prétendant se fonder sur une forme de démocratie directe par le biais de comités populaires ; après la chute

postérieures à la Déclaration de Barcelone et parfois à l'accord sur l'UPM, elles gardent un silence ambiguë qui peut être interprété sinon comme une méfiance, du moins comme une prudence à l'égard de cet environnement euro-méditerranéen dominé par le Nord ; on peut aussi penser que les liens de coopération avec le Nord sont déjà une donnée tellement tangible qui s'impose aux Etats du Maghreb qu'ils n'ont pas besoin de confirmation ou d'affirmation solennelle ; au contraire, la coopération tant revendiquée avec les partenaires du Sud est si peu effective qu'il faut la faire exister par le discours et l'incantation<sup>7</sup>.

#### A. Le constat

En tout cas, le silence tourne le dos à une réalité que l'on peut rappeler par un simple constat : plus des deux tiers des échanges économiques de chacun des membres de l'UMA s'effectuent avec l'Union européenne<sup>8</sup>. L'intensité des relations entre le Maghreb et l'Europe découle du jeu d'un ensemble de facteurs : proximité géographique avec le bassin méditerranéen qui facilite les échanges ; liens historiques, notamment ceux de la période coloniale qui ont créé une situation de dépendance des marchés maghrébins à l'égard des marchés européens devenus les débouchés normaux de la plupart des exportations et l'origine de la majeure partie des fournitures en biens d'équipement ; importance de l'émigration maghrébine vers l'Europe et importance du tourisme européen en Afrique du Nord ; influences culturelles et médiatiques, etc. C'est en partant de ces données et réalités qu'il convient de s'interroger sur les relations euromaghrébines, plus précisément les stratégies qui les animent et les perspectives susceptibles de s'ouvrir pour l'avenir, afin de donner un sens à la communauté euromaghrébine. Cela peut rappeler, à maints égards, les relations entre les Etats-Unis et les ensembles économiques de l'Amérique latine et, comme elles, il faudrait qu'elles évoluent d'une relation inégalitaire de dépendance subie vers un réel partenariat.

L'inégalité de la relation entre les deux ensembles est tellement patente que l'on a tendance, de part et d'autre, à la mettre entre parenthèses, à l'occulter des deux côtés :

---

et la mort de Kadhafi, le pays est entré dans une période de turbulences et de conflits entre des milices pour l'exercice du pouvoir.

<sup>7</sup> Cf. A. MAHIOU, *Le cadre juridique de la coopération sud-sud. Quelques expériences ou tentatives d'intégration, Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 241, 1993-IV, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.

<sup>8</sup> En moyenne les pourcentages par rapport aux importations et exportations globales sont les suivantes pour les années 1980 et ils n'ont pas beaucoup changé au cours des années 1990 :

	Importations depuis la CEE	Exportations vers la CEE
Algérie	70 %	45 %
Libye	80 %	45 %
Maroc	60 %	50 %
Mauritanie	53 %	55 %
Tunisie	75 %	70 %

- pour des raisons stratégiques et psychologiques du côté européen, parce que l'on veut privilégier l'avenir et parier sur l'avènement d'un partenariat qu'il ne faut pas compromettre, ce qui nécessite de chercher à se placer déjà au niveau de ce partenaire potentiel ;
- pour des raisons tactiques et diplomatiques du côté maghrébin, parce que l'on ne veut pas apparaître comme étant démunie dans les négociations avec la rive nord et aussi en ayant présent à l'esprit la parabole de David et Goliath, avec l'arrière-pensée que l'on peut transformer sa faiblesse en atout.

Le premier aspect le plus frappant de la relation inégalitaire découle de la structure des deux ensembles qui ne peut manquer d'évoquer l'image du pot de fer et du pot de terre. D'un côté, une solide Union économique et politique de 27 Etats<sup>9</sup> représentant la première puissance économique du monde, qui a déjà tissé un réseau très dense d'associations avec d'autres régions et qui s'appête encore à se renforcer par une intégration progressive d'autres pays de l'Europe centrale et orientale. De l'autre, cinq Etats<sup>10</sup> au sein d'une Union virtuelle et actuellement bloquée dont le poids économique déjà insignifiant continue encore à fléchir<sup>11</sup>. L'UMA, ainsi affaiblie de l'intérieur, ne peut même pas s'appuyer sur la solidarité des pays en développement depuis que le groupe des 77 et celui des non-alignés sont confrontés à des divisions qui réduisent et marginalisent leur place et leur rôle sur la scène internationale. En outre, la stratégie de l'Union européenne (comme celle des Etats-Unis) a contribué à affaiblir les deux groupes, en négociant avec chacun des groupes régionaux du sud (Afrique-Caraïbes-Pacifique, Amérique latine, Asie, Méditerranée) et en aboutissant ainsi *volens nolens* à les mettre en concurrence et à mettre à épreuve la solidarité tiers-mondiste.

Le second aspect de l'inégalité est l'effet de démonstration ou de domination<sup>12</sup> exercé par le marché européen dont les incidences positives et négatives sur la construction de la région maghrébine sont multiples. Parmi les incidences négatives, on peut mentionner les suivantes :

- l'attraction excessive du marché européen qui diminue ou enlève tout intérêt économique au projet d'intégration maghrébine ; en effet pourquoi aller dans la direction d'un marché commun régional alors que, comme nous venons de le constater, la majeure partie des échanges se fait avec l'Union européenne et que les échanges intra-maghrébines

---

<sup>9</sup> Ces 27 Etats ont une superficie de 4,5 millions de km<sup>2</sup> (4% de la superficie mondiale), une population de 490 millions (7% de la population mondiale) et un PIB représentant 25% du PIB mondial devant les USA (22%) et la Chine (13%).

<sup>10</sup> Ces cinq Etats ont une superficie de 4,2 millions de km<sup>2</sup>, donc équivalente à celle de l'Union européenne, mais une population d'environ 100 millions (1,5% de la population mondiale) et un PIB représentant à peine 0,58% du PIB mondial et 2,5% du PIB de l'Union européenne.

<sup>11</sup> La part de l'UMA dans les échanges extérieurs mondiaux ne cesse de décliner, depuis deux décennies, pour passer de 1,97 % en 1985 à 0,97 % en 1990 et 0,66 % en 1997 (cf. H. ZAAFRANE et A. MAHJOUB, Les pays de l'Union du Maghreb Arabe : perdants ou gagnants de l'histoire ?, *Etudes internationales*, Tunis, 1999, n°2, p. 83).

<sup>12</sup> Cf. L. TALHA, L'Union du Maghreb arabe face à l'Europe des douze : effets de domination et d'ajustements, *Cahiers du CRISS*, novembre 1991, p. 33.

sont très limités ou insignifiants<sup>13</sup> ; la croissance du commerce intra-maghrébin qui a presque doublé entre 2007 et 2013, en passant de 4,8 milliards de dollars à près de 10 milliards, est toute relative puisque cela ne représente que moins de 5 % de leurs échanges globaux<sup>14</sup> et elle ne vient pas remettre en cause le fait que chacun des membres attend son salut de la rive nord, le reste ne constituant qu'un appoint et une sorte d'hommage symbolique à la solidarité régionale ;

- la tendance des pays maghrébins à s'insérer dans une division internationale du travail qui les spécialise en fonction des seuls besoins de l'Europe et non en fonction des besoins propres à chacun, des intérêts de la région et de la nécessaire insertion dans la division internationale du travail; quelles que soient les velléités de construction d'une économie nationale et régionale intégrée, dans un tel contexte, elles ne peuvent produire que des résultats très limités, à tout le moins sur le court et le moyen termes ;
- enfin, chaque pays du Maghreb est individuellement d'une grande vulnérabilité face à l'Europe dont les décisions sont susceptibles de compromettre sérieusement aussi bien les initiatives nationales que le processus de développement régional. En effet, il suffirait que l'Europe réduise ou a fortiori empêche l'accès de quelques produits agricoles marocains ou tunisiens, des hydrocarbures algériens ou libyens, de la pêche et des minerais mauritaniens pour que le(s) pays concerné(s) se retrouve(nt) dans une situation périlleuse ; il ne semble pas, pour le moment et pour une longue période sans doute, que le Maghreb puisse invoquer et faire jouer la concurrence avec d'autres puissances comme les Etats-Unis (malgré quelques initiatives dont la plus récente est celle du secrétaire d'Etat adjoint Eisenstadt)<sup>15</sup> ou encore la Chine qui cherche à s'implanter dans le Nord de l'Afrique. Inversement, si ces mêmes pays rompaient leurs relations avec la rive nord, cette rupture aurait un impact négligeable sur l'Europe puisqu'elles représentent moins de 5 % des échanges de l'UE<sup>16</sup> et que des partenaires de rechange sont immédiatement disponibles pour assurer le relais, y compris pour un produit sensible comme les hydrocarbures<sup>17</sup>. L'effet de démonstration n'a pas seulement un impact négatif ; il recèle aussi des aspects positifs dont le Maghreb peut tirer parti s'il en manifeste la volonté et s'il veut s'en donner la peine.

<sup>13</sup> Selon les chiffres officiels, ils sont inférieurs à 5 %. Même si l'on tient compte des échanges informels, qui échappent aux contrôles douaniers, les pourcentages demeurent modestes.

<sup>14</sup> Voir le Rapport du Bureau pour l'Afrique du Nord de la Commission économique pour l'Afrique en 2015 cité par le quotidien algérien *Liberté* du 13/08/2015.

<sup>15</sup> Sur ce point voir le dossier de l'Institut national d'études et de stratégie globale (*Transitions et perspectives*, 2001, n° 3) qui reprend les actes des conférences-débats de deux chercheurs américains, I. O. Lesser (26 octobre 1999) et W. Zartmann (28 mai 2000).

<sup>16</sup> La part de chaque membre de l'UMA dans les échanges de la CEE en 1986-87 se répartit ainsi (source Eurostat citée par H. REGNAULT in *Le Monde* du 13 février 1990) :

	Algérie	Maroc	Tunisie	Libye	Mauritanie
Importations	2,2	0,5	0,4	2,2	0,06
Exportations	1,7	0,7	0,6	0,9	0,06

<sup>17</sup> Le pétrole ne peut pas être une arme économique et diplomatique puisque les deux pays concernés (Algérie et Libye) sont de petits producteurs et qu'en outre on est loin de la période où il y avait une plus grande solidarité des autres exportateurs, notamment ceux de l'Organisation des pays arabes producteurs de pétrole (OPAEP) et de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

## B. Le Possible Effet Positif

Incontestablement, la CEE puis l'UE constituent un exemple ou un modèle dont chaque région du monde a tenté de s'inspirer tout en l'adaptant à sa situation et à ses préoccupations<sup>18</sup>. Il est vrai que l'Europe a montré que des pays qui se sont affrontés dans des guerres terribles (notamment les deux guerres mondiales de 1914-18 et 1939-45), peuvent non seulement enterrer la hache de guerre mais encore s'engager sur la voie d'une construction à la fois ambitieuse et réaliste impliquant intégration et union. Pourquoi un tel chemin ne pourrait-il pas être emprunté par une région où il n'y a pas un tel passif et où, en outre, les affinités sociologiques et historiques entre les populations sont beaucoup plus prégnantes.

Bien que les accords d'association aient été négociés en ordre dispersé par le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, il convient de noter qu'ils obéissent au même moule et au même régime ; ils peuvent donc inciter les pays concernés à négocier collectivement à l'avenir pour mieux défendre leurs intérêts individuels et collectifs ; c'est d'ailleurs la suggestion faite par le président tunisien à l'occasion du premier anniversaire de la création de l'UMA, le 1er février 1990, en proposant que celle-ci dispose d'une mission maghrébine commune à Bruxelles, ce qui est resté à l'état de vœu. Pour l'instant, il n'y a pas encore de négociations euromaghrébines et chaque État du Maghreb - à l'exception de la Mauritanie qui fait partie des pays ACP liés par l'accord de Cotonou succédant à l'accord de Lomé - continue d'agir individuellement ; toutefois, chaque accord contient des dispositions tendant quelque peu à prendre en considération le projet de construction maghrébine, notamment en prévoyant d'apporter un soutien à sa mise en œuvre<sup>19</sup>.

Par ailleurs, chaque pays du Maghreb doit normalement opérer des changements substantiels dans sa législation et sa réglementation (surtout en matières commerciales et douanières), pour se conformer aux accords d'association ainsi qu'aux normes de l'OMC ; cette mise à niveau entraîne par ricochet une harmonisation maghrébine qui aurait pu être entreprise depuis longtemps ; à cet égard, on peut s'étonner du retard pris collectivement par les États du Maghreb dans les efforts d'harmonisation régionale,

---

<sup>18</sup> Le ministre algérien des affaires étrangères s'est ainsi exclamé devant le Parlement européen en 1986: "Je salue en vous les bâtisseurs de l'Europe communautaire qui, par beaucoup de ses réalisations, peut légitimement donner l'exemple à ce à quoi d'autres peuples en d'autres régions aspirent" (El Moudjahid 14-15 novembre 1986). En 1999, un document de la Commission européenne, citant l'un de ses commissaires, Fritz Bolkenstein, parle des «possibilités d'exporter nos règles du marché intérieur en dehors de l'UE, grâce au programme de partenariat euro-méditerranéen (MEDA) par exemple » (Rapport du 24 novembre 1999, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/update/strategy/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/strategy/index.htm)). Sur l'intérêt et la portée du modèle européen, cf. F. BORELLA, Modèles européens et organisations internationales, in *L'Europe dans les relations internationales*, Paris, Pedone, 1982, p. 34.

<sup>19</sup> Si l'on prend l'exemple du dernier accord entre l'Algérie et l'Union européenne, signé en décembre 2001, il contient des références à l'UMA dans le préambule (al. 6) les articles. 1 § 2 al. 3, 21, 48 § 3 et 50 (voir le texte de l'accord dans A. Mebtoul, *L'Algérie face aux défis de la mondialisation*, Alger, OPU., 2002, tome 1, p. 245).

alors que d'autres régions apparemment moins bien placées économiquement sont beaucoup plus en avance<sup>20</sup>. Sur le plan individuel, c'est la Tunisie qui est la plus engagée dans la voie de la mise à niveau normative<sup>21</sup> ;

Enfin, l'Union européenne elle-même est intéressée par un marché maghrébin intégré plus ample (près de 100 millions de personnes aujourd'hui et une estimation de 150 millions en 2050) et plus dynamique qui offrirait de nouveaux débouchés pour la production communautaire. A l'ancienne logique politique qui tendait à diviser pour régner, a succédé une autre logique de nature économique et commerciale en faveur de grands espaces, comme le montre les nombreux projets de zone de libre échange qui fleurissent depuis une décennie et impliquant des pays à niveau de développement très différents<sup>22</sup>. En effet, les sociétés transnationales sont de plus en plus favorables à la constitution de grands marchés dans les régions du sud, avec la possibilité d'y délocaliser certaines activités industrielles qui exigent beaucoup de main-d'œuvre. Du côté européen, cet encouragement est ancien puisque, dès le début du Marché commun, l'association des Etats africains et malgache puis des Etats ACP l'avait prévu ; ensuite, les accords d'association conclus pendant les années 1970 ont préservé les possibilités de construction régionale en autorisant des dérogations pour favoriser toute union douanière, zone de libre échange ou autre forme d'intégration<sup>23</sup> ; des dispositions identiques sont reprises dans les accords conclus récemment.

Ce bref inventaire des relations euromaghrébines suffit à souligner leur caractère stratégique dans l'évolution du Maghreb et la nécessité de répondre à la question posée en 1986 par le ministre algérien des affaires étrangères : «Quelle Europe avec quel Maghreb ?»<sup>24</sup>. Il est loisible de constater, en 2015, que la réponse n'est pas aisée, même si le processus de construction de l'Europe est autrement plus clair et bien défini que celui du Maghreb.

Certes, l'Europe s'interroge encore sur son évolution que l'élargissement vers l'Est est venu compliquer ; bien que le devenir, le contenu et le contour de la nouvelle Europe soient devenus plus difficiles à saisir, elle a toujours montré jusqu'à présent sa capacité à surmonter les défis en prévoyant différentes modalités d'organisation entre les membres, en fonction des options de chacun, avec l'espace de l'euro et l'espace de Schengen.

Du côté du Maghreb, tout reste encore à faire et c'est sans doute cela qui

---

<sup>20</sup> On peut prendre l'exemple de 15 Etats d'Afrique occidentale et centrale qui ont conclu, le 17 octobre 1993, un accord relatif à l'harmonisation du droit des affaires et ont institué pour cela l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires (OHADA) (cf. L. SAVADOGO, *Le traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique*, *Annuaire français de droit international*, 1994, p. 823).

<sup>21</sup> Cf. L.F. HUGELIN, *L'adaptation du droit économique tunisien aux échanges commerciaux avec l'Union européenne : un exemple de rapprochement spontané des législations des Etats associés*, thèse, Université d'Aix-Marseille III, 1998.

<sup>22</sup> C'est le cas avec l'ALENA et le Forum du Pacifique.

<sup>23</sup> Cf. les accords d'association avec l'Algérie (art. 25), la Tunisie (art. 26) et le Maroc (art. 27).

<sup>24</sup> Cf. déclaration précitée.



donne à la restructuration des relations euromaghrébines une importance particulière. Comment faire en sorte qu'il n'y ait pas un rendez-vous manqué, surtout que tout le monde est conscient des risques économiques et sociopolitiques qui pèsent sur les membres de l'UMA et sur la région et que chacun a intérêt à voir le Maghreb et l'ensemble méditerranéen s'engager fermement sur la voie réelle d'un partenariat véritable avec l'Europe en allant bien au-delà de la répétition incantatoire en faveur d'un tel partenariat<sup>25</sup>.

## II. LA QUETE D'UN PARTENARIAT EFFECTIF

Depuis l'abandon du dialogue euro-arabe, il a fallu attendre 1990 pour qu'une tentative de coopération inspirée de la Conférence de Helsinki se fasse jour en Méditerranée occidentale selon la formule 5 + 4 qui réunit les 5 membres de l'UMA et 4 membres de la CEE (France, Espagne, Italie et Portugal). Cette tentative, à laquelle Malte s'est ensuite associé, avec la formule 5 + 5, n'a pas prospéré depuis et les partenaires en sont toujours à s'interroger sur le type de relations et de coopération à instaurer entre les deux rives de la Méditerranée. Il est vrai que la crise opposant, pendant les dernières décennies du vingtième siècle, la Libye à trois puissances occidentales, dont deux membres de l'Union européenne (le Royaume uni et la France) à propos d'attentats contre des vols aériens, suivie des sanctions prises par le Conseil de sécurité à propos de l'affaire de Lockerbie, a entraîné un gel du dialogue avec l'UMA. Alors qu'il était prévu normalement deux rencontres par an à la suite de l'accord des ministres des affaires étrangères à Bruxelles du 4 novembre 1991, aucune rencontre n'a eu lieu depuis dix ans ; la fin de la crise de Lockerbie et la chute du régime du dictateur libyen Kadhafi, puis la déstabilisation politique qui s'en est suivie n'ont pas permis la relance de ce dialogue en Méditerranée occidentale malgré la reprise et la fréquence des réunions du 5 + 5 depuis 2001.

---

<sup>25</sup> La littérature sur les relations entre le Maghreb et l'Europe est fort abondante. On peut citer notamment les publications suivantes : J.-R. HENRY et K. BASFAO (dir.) : *Le Maghreb, l'Europe et la France*, CNRS Editions, 1992 ; Ch. DAUDEL : «Quelles perspectives entre la CEE et l'UMA ?» *Afrique et Asie modernes*, 1990, n° 166, p. 34 ; R. ALIBONI : «Le Maghreb et la Communauté européenne : vers une nouvelle approche solidaire», *Orient*, mars 1990, p. 87 ; H. BENSALÉM : «Maghreb-CEE-pays de l'est : fatalité de la trilogie ou consécration du multilatéralisme ?», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, juin 1991, p. 451 ; M. MOUJAHID : *Recherches sur les causes juridiques et institutionnelles de la crise actuelle des relations entre la CEE et le Maghreb*, thèse Montpellier, 1988. H. HACHICHE : «La CEE et le Maghreb. Double modèle d'intégration régionale et de coopération nord-sud», *Etudes internationales*, 1983, n° 7, p. 11 ; A. MAHIOU : «Le Maghreb et la CEE : entre la crainte et l'espoir», *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1990, p. 27 ; S. BELAÏD : «Dix ans de dialogue euro-arabe, un essai d'évaluation», *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, 1984, p. 585 ; A. Cabanis, ; « L'U.M.A. et la C.E.E. dans le nouvel ordre mondial » (coll. M. Martin), dans *Revue franco-maghrébine de droit*, 1997, n° 5, p. 145 ; « Les rapports C.E.E.-U.M.A. et les nouvelles techniques de communication », dans *Revue franco-maghrébine de droit*, 1997, n° 5, p. 171 ; « Les relations entre l'Union du Maghreb arabe et l'Union européenne : un partenariat ambivalent dans l'Occident méditerranéen » (en coll. de M. L. Martin), dans *La Méditerranée occidentale : un système régional en transition*, Toulouse 2000, p. 101 à 119.

En fait, bien que l'Europe soit inquiète de ce qui se passe sur son flanc sud, elle ne parvient pas à définir une véritable politique euromaghrébine, euro-méditerranéenne ou euro-arabe<sup>26</sup>; elle continue à hésiter entre une conception restreinte et frileuse d'un espace économique méditerranéen considéré seulement comme un marché<sup>27</sup> où elle réalise d'importants excédents dont une faible partie seulement est réinjectée dans la région<sup>28</sup> et un espace plus ambitieux de partenariat économique, politique, humain et socioculturel<sup>29</sup>. Beaucoup d'observateurs critiquent ce comportement égocentrique et à courte vue en se demandant s'il n'est pas en de ça des initiatives engagées dans d'autres régions du monde, en Amérique latine ou en Asie, où les puissances dominantes (Etats-Unis, Chine et Japon) encouragent leurs voisins immédiats à constituer avec eux des pôles de développement dans une politique de partenariat plus claire et plus ambitieuse<sup>30</sup>. D'autres évoquent l'image nuptiale d'un « mariage en blanc » dont les promesses se font attendre<sup>31</sup>.

Du côté du Maghreb, en l'absence d'une stratégie commune, c'est de manière individuelle et dispersée que chacun s'efforce d'arrêter sa position en privilégiant davantage l'aspect tactique que la vision stratégique ; il s'agit davantage de maximiser les gains, souvent immédiats, de l'association plutôt que de rechercher les voies et moyens d'un partenariat global et à plus long terme. A la limite et en dépit des déclarations d'intention des uns et des autres, il semble que les autorités européennes et maghrébines se contentent d'une sorte de gestion minimum des acquis et ne souhaitent pas pousser plus loin le partenariat. L'UMA n'ayant pas réellement débattu le dossier de ses rapports avec l'Europe, il faut chercher ailleurs les éléments du débat. Au fond, la question est simple : il s'agit de savoir quel Maghreb pour quelle Europe ? Mais la solution est plus complexe, comme le montrent à la fois deux projets doctrinaux maghrébins qu'il convient d'évoquer avant de voir où en est le débat actuellement.

---

<sup>26</sup> Cf. K. BASFAO et J.-R. HENRY, *Le Maghreb et l'Europe : que faire de la Méditerranée ?*, *Vingtième siècle*, octobre-décembre 1991 et surtout A. SID AHMED (dir.) *Economies maghrébines : l'impératif de Barcelone*, Paris, Editions du CNRS, 1998 ; J.-R. HENRY et G. GROG (dir.), *Politiques méditerranéennes entre logiques étatiques et espace civil*, Karthala-IREMAM, 2000.

<sup>27</sup> Cf. L. TALHA, *Une zone de libre-échange entre le Maghreb et l'Europe : un projet par défaut ?*, *Rapport polycopié*, Aix-en-Provence, 1994.

<sup>28</sup> Selon un auteur, l'Europe des 12 réalisait au début des années 90 un excédent de 8 milliards de dollars par an dans ses échanges avec les pays du bassin méditerranéen et elle n'en réinjecte que 2 milliards (cf. J.L. REIFFERS : *Quelle Europe pour quelle Méditerranée*, *Revue Terres Marines*, n° 6-7, juin-juillet 1994, p. 59).

<sup>29</sup> Cf. J.-R. HENRY, *Métamorphoses du mythe méditerranéen*, in J.-R. HENRY et G. GROG (dir.), *Politiques méditerranéennes entre logiques étatiques et espace civil*, Karthala-IREMAM, Paris, 2000, p. 41.

<sup>30</sup> Plusieurs publications tournent autour de ce débat et pour ne citer que les plus récentes, il convient de se référer aux suivantes : C. REYNAUD et A. SID-AHMED (éd.), *L'avenir de l'espace méditerranéen*, Publisud, 1991 ; X. GIZARD et autres : *La Méditerranée inquiète*, Editions de l'Aube, 1993 ; ouvrage en l'honneur de M. FLORY : *La Méditerranée espace de coopération ?*, *Economica*, 1994.

<sup>31</sup> Cf. B. HIBOU et L. MARTINEZ, *Le partenariat euromaghrébin : un mariage en blanc*, *Les Etudes du CERI*, Paris, novembre 1998.

## A. Les deux projets doctrinaux maghrébins

Il y a une littérature abondante sur les relations entre le Maghreb et l'Europe, mais nous avons privilégié deux ouvrages présentant l'avantage d'avoir été écrits par des maghrébins qui sont des universitaires ayant exercé des responsabilités politiques, ce qui les a mis directement en contact avec les dossiers euromaghrébins. Chronologiquement, le premier ouvrage est celui de M. Chadly Ayari, ancien doyen de la Faculté d'économie de Tunis et ancien ministre de l'économie, paru en mars 1992 sous le titre : *Enjeux méditerranéens. Pour une coopération euro-arabe*<sup>32</sup> ; le second est celui de Fathallah Oualalou également économiste et ancien ministre de l'économie au Maroc, paru en 1995 sous un titre militant qui se veut un acte de foi : *Après Barcelone... le Maghreb est nécessaire*<sup>33</sup>. Ces deux ouvrages n'ont pas eu l'écho qu'ils méritaient, de part et d'autre de la Méditerranée, alors même qu'ils contiennent des analyses et propositions qui auraient mérité davantage d'attention ; c'est pourquoi, je les prends comme référence à la fois pour mieux faire connaître ces analyses et propositions et les discuter avant de formuler quelques observations plus pragmatiques et pratiques. Une comparaison des approches et des conclusions des deux ouvrages permet de mieux comprendre les termes du débat euromaghrébin.

Il est intéressant de remarquer que ni l'un ni l'autre ne se situe dans le cadre euro-méditerranéen stricto sensu. M. Ayari, tout en faisant référence à la Méditerranée, la réduit cependant au cadre euro-arabe qui englobe presque mais pas toute la Méditerranée, puisqu'il omet la Turquie et Israël ainsi que Chypre et Malte, deux îles qui ne sont ni sur la rive sud ni sur la rive nord. M. Oualalou, tout en visant la conférence de Barcelone et donc la Méditerranée, se place cependant d'emblée directement dans le cadre euromaghrébin. On perçoit déjà, à travers simplement les intitulés des ouvrages, les difficultés et complexités signalées précédemment, puisque l'on est en présence de plusieurs cercles de relations : Maghreb, Monde arabe, Europe et Méditerranée qui s'interpénètrent et s'enchevêtrent sans que l'on puisse mesurer exactement toutes leurs implications, qu'elles soient complémentaires ou contradictoires.

A la limite, le seul point commun est la relation à l'Europe qui sert ainsi de point de repère pour définir les enjeux ; or, cela déjà fait problème, car, d'une certaine manière, on fait de l'Europe une sorte de *deus ex machina* ou un arbitre dont on attend plus ou moins la solution à tous les maux que l'on cherche à surmonter, alors que les partenaires du sud n'ont pas pris - ou ne sont pas en mesure de prendre - les initiatives adéquates internes ou communes pour essayer d'y faire face. Voilà un premier point de débat sur les rapports à l'Europe et les malentendus qu'il convient peut-être de dissiper d'un côté comme de l'autre de la *mare nostrum*, car il n'est pas sûr, malgré les nombreux forums euro-méditerranéens restreints ou élargis tenus depuis bientôt deux décennies, que la mission ou la fonction de l'Europe soit clarifiée. Celle-ci doit-elle donner la priorité à la

<sup>32</sup> Ouvrage paru chez Alif-les Editions de la Méditerranée, Tunis.

<sup>33</sup> En coédition chez Toubkal à Casablanca et L'Harmattan à Paris.

relation collective ou à la relation avec l'un ou l'autre de ces cercles et lequel ? Doit-elle privilégier la relation bilatérale avec chaque Etat ? Doit-elle faire de l'équilibrisme entre ces deux positions, quitte à ne satisfaire aucune logique ? Il est évident que, selon l'option retenue, les attentes, les solutions et les résultats vont beaucoup diverger.

S'agissant du contenu de ces rapports euromaghrébins, trois ans avant Barcelone, M Ayari a discerné trois volets d'enjeux entre les deux rives de la Méditerranée qui ont sans doute exercé une certaine influence sur la conférence de 1995. En effet, sur les trois volets, deux d'entre eux, qui sont relatifs aux enjeux économiques et aux enjeux humains, correspondent respectivement aux seconde et troisième corbeilles de Barcelone ; sur le troisième volet, il y a une divergence puisque M. Ayari met l'accent sur les enjeux technologiques alors que la troisième corbeille de Barcelone, sensible à l'actualité de la menace islamiste, privilégie la sécurité, la paix et la stabilité. Cet aspect sécuritaire est pris en considération par F. Oualalou qui reproche cependant la trop grande importance qui lui est donnée, alors qu'il convient de ne pas être prisonnier de ce risque au point d'en faire l'un des piliers du partenariat de Barcelone ; sa pensée est fort bien résumée par une phrase qui mérite une pleine citation : « *Les rapports euromaghrébins sont actuellement dominés par le syndrome sécuritaire édifié autour de trois risques que constituent l'immigration, l'intégrisme (les deux 'I') et la drogue (le 'D'). Pour désactiver ces risques, une seule solution : inverser l'analyse : les rapports euromaghrébins doivent désormais évoluer vers un partenariat axé, quant à lui, autour des deux 'D' : développement et démocratie mais un seul 'I' (intégration maghrébine)* »<sup>34</sup>. On ne peut que souscrire à une telle approche dont l'aspect opératoire attend les initiatives adéquates, d'abord de l'Union du Maghreb arabe et, ensuite, de l'Union européenne.

## B. Quelle stratégie pour les relations euromaghrébines ?

Du côté de l'UMA, il est clair que les membres doivent sortir du blocage dans lequel ils sont empêtrés depuis plusieurs années et mettre en œuvre un processus effectif de dépassement des difficultés bilatérales qui entravent la coopération multilatérale ; il faut pour cela un minimum de volonté politique, l'identification d'un certain nombre de projets communs et la définition des voies et moyens de les réaliser en les mettant à l'abri des aléas et tensions politiques qui viennent sans cesse décourager ou contrarier toutes les initiatives constructives.

Du côté de l'Europe, il peut y avoir une contribution non négligeable en faveur de ce processus et on voudrait essayer ici de pointer, de manière très pragmatique, les initiatives qui auraient pu ou peuvent être prises pour aider l'UMA à réagir collectivement et à se mettre en ordre de marche pour relancer le projet de communauté maghrébine. Ces initiatives, de nature surtout économique et technique, ont l'avantage d'éviter, d'atténuer ou de contourner les aspects politiques, en incitant par divers biais les partenaires maghrébins à un minimum d'actions communes.

<sup>34</sup> *op. cit.*, p. 17.

Par exemple, l'Europe aurait pu insister plus qu'elle ne l'a fait pour que les accords d'association soient en partie négociés entre les deux ensembles que constituent l'UMA et l'Union européenne, pour ne laisser à la négociation individuelle que les éléments spécifiques à chaque Etat. Après tout, à Barcelone, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont bien accepté les trois corbeilles que constituent la sécurité, l'aide économique et les droits de l'homme ; il ne semble pas qu'il y aurait eu de difficulté majeure pour que certains problèmes soient examinés, précisés et résolus en commun par les deux organisations dans une sorte d'accord-cadre qui pourrait d'ailleurs aller au-delà de ce qui a été convenu à Barcelone, tandis que les autres aspects auraient été traités au cas par cas avec chacun des Etats, dans le cadre d'accords bilatéraux. Certes, il s'agirait là d'une innovation, d'une nouvelle forme de négociation, mais elle semble possible dans l'avenir et elle peut être l'objet d'un consensus dans la mesure où elle répondrait aussi bien aux intérêts collectifs qu'aux intérêts individuels des partenaires.

S'agissant de l'aide économique, on peut fort bien concevoir que l'Europe affecte une partie des financements euro-méditerranéens à des opérations intermaghrébines, en partant d'ailleurs des projets adoptés ou en cours de réalisation au sein de l'UMA. A titre d'exemple, la Conférence des chefs d'Etat de l'UMA a prévu divers projets tels que l'université maghrébine, une autoroute maghrébine (dont des portions importantes sont d'ailleurs en voie d'achèvement sur la base d'actions propres à chaque Etat), la coopération pour la protection de l'environnement et le développement durable, une banque maghrébine d'investissements, etc. ; il s'agit là de domaines où les divergences politiques n'empêchent pas d'aller de l'avant et où des conventions intermaghrébines ont parfois été adoptées ; il suffit de peu pour les concrétiser, notamment s'ils bénéficient d'un coup de pouce de l'Union européenne sous la forme de financements dont le décaissement serait lié à une opération commune ; ainsi l'UE inciterait de manière pratique et efficace les partenaires maghrébins à s'entendre pour des réalisations concrètes allant dans le sens de l'intégration régionale. Notons, au demeurant, que l'Europe vient de le faire dans un autre cadre avec le nouvel accord ACP, conclu en mai 2000, qui entend privilégier les opérations structurantes et financer de préférence les projets ayant pour objectif la mise en œuvre d'espaces économiques intégrés parmi les Etats ACP. Pourquoi ne ferait-elle pas la même chose dans ses relations avec le Maghreb, en prenant au mot les partenaires maghrébins et leurs engagements depuis l'Accord de Marrakech de 1989 et en subordonnant certaines aides à des projets collectifs ?

Sur un autre plan, celui de l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène économique, l'Union européenne peut également influencer davantage qu'elle ne le fait sur le cours des choses. En effet, les relations euromaghrébines restent encore très fortement marquées par l'inter-étatisme ; ce sont les Etats ou leurs différents démembrements qui sont parties prenantes dans les multiples volets de la coopération institutionnelle, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, au moment même où l'action étatique est décriée pour sa lenteur, son coût excessif et son inefficacité. Une révision

profonde s'impose dans les mécanismes de cette coopération pour introduire les nouveaux acteurs que constituent les collectivités locales<sup>35</sup>, les entreprises publiques réellement autonomes et soumises aux règles de la gestion privée et évidemment les opérateurs privés qui restent encore les oubliés de ce partenariat euromaghrébin<sup>36</sup>. L'UE peut lier une partie des avantages consentis, notamment financiers, à l'émergence ou l'expansion de ces nouveaux acteurs dans la vie économique ; c'est dans ce domaine que le couplage nord-sud et sud-sud peut devenir opérationnel et efficace, en assurant notamment des délocalisations substantielles permettant aux entreprises du sud de devenir des opérateurs produisant aussi bien pour le marché maghrébin que pour le marché européen et le marché mondial. C'est alors seulement que l'on sortirait de la logique étriquée du simple libre-échange qui est à la base de l'approche de Barcelone pour entrer dans une logique de l'offre qui est la seule base solide pour un partenariat solide ; les Etats associés seront ainsi incités ou poussés à plus d'audace dans le redéploiement des activités productives et le renforcement de leur participation aux échanges économiques régionaux et mondiaux.

En retour, l'Union européenne peut obtenir l'appui ou à tout le moins la compréhension du Maghreb et de l'ensemble des partenaires méditerranéens<sup>37</sup> pour ses positions dans le cadre de l'OMC et sa confrontation avec les Etats-Unis et la Chine ; on sait que sur un certain nombre de dossiers, les pays du sud peuvent rejoindre l'Europe pour tempérer ou combattre les tendances hégémoniques américaines et chinoises.

Il reste que l'on peut se demander comment et dans quel cadre pourrait s'engager ce dialogue euromaghrébin<sup>38</sup> et s'il ne fait pas double emploi avec la démarche de Barcelone. Apparemment, il y aurait un chevauchement entre les deux processus, avec en outre le risque de susciter des objections d'autres partenaires au nord comme au sud ; du côté européen, les pays du nord et du centre peuvent suspecter leurs homologues latins de vouloir maintenir des relations privilégiées, parfois héritées du passé, avec le Maghreb ; du côté du sud, des membres de la Ligue des Etats arabes peuvent également reprocher aux « frères » maghrébins de vouloir trop tirer vers eux la couverture méditerranéenne. Même s'il y a un fond de vérité dans ces perceptions, elles

---

<sup>35</sup> Des efforts sont faits pour encourager la coopération décentralisée, mais ils sont loin de correspondre aux potentialités et aux souhaits des collectivités concernées.

<sup>36</sup> Les participations croisées entre les entreprises du nord et du sud de la Méditerranée sont quasi inexistantes alors qu'elles pourraient aisément se développer dans certains secteurs, notamment ceux concernant les hydrocarbures et l'énergie solaire. Il est intéressant de noter que l'entreprise publique algérienne SONATRACH vient de prendre une participation dans l'entreprise espagnole Gas Natural à la suite d'une situation assez singulière : un arbitrage ayant condamné Gas Natural à payer à SONATRACH une indemnisation de 1,5 milliard de dollars, l'entreprise espagnole a préféré négocier une participation dans son capital plutôt que de régler le montant de l'indemnisation.

<sup>37</sup> C'est ce qui semble ressortir de la visite effectuée par le président de la Commission, R. Prodi, au Maghreb en janvier 2001

<sup>38</sup> Cf. A. Mahiou, R. Ben Achour et K. Elmadmad (co-dir.), *Le Maghreb avec ou sans l'Europe ? L'Année du Maghreb, 2013* ; Dossier Intégrations en Méditerranée, Maghreb-Machrek, n° 220, 2014 ; A. Mahiou, « La gestion et l'utilisation de l'espace méditerranéen », in *La Méditerranée, espace de coopération ? Mélanges en l'honneur de Maurice Flory*, Paris, CERIC et Economica, 1994, p.167.

ne doivent pas oublier qu'il y a naturellement une relation géographique et historique particulière en Méditerranée occidentale qui ne peut manquer d'interférer dans les relations entre les deux rives. Par ailleurs, la souplesse du processus de Barcelone laisse la porte ouverte à un projet sous régional pouvant impliquer le Maghreb et les riverains européens qui leur font face.

Il s'agit, en somme, de reprendre sur de nouvelles bases le fameux dialogue des 5 + 5 (les 5 membres de l'UMA et les 4 membres de l'UE riverains de la Méditerranée occidentale) pour en faire une première instance de relance et de dynamisation de rapports plus globaux. Après onze années de blocage, le contact a repris avec la rencontre de Lisbonne des 25-26 janvier 2001; tout le problème est de voir comment faire pour qu'il se prolonge et prospère pour constituer en quelque sorte un banc d'essai dont les avancées seraient susceptibles d'encourager, de consolider et de féconder le partenariat euro-méditerranéen; en partant de ses acquis, il serait plus aisé d'envisager leur extension à l'ensemble de la région, notamment la Méditerranée orientale où les dossiers sont beaucoup plus complexes et sensibles en raison des tensions et conflits liés aux questions de la Palestine et de Chypre.

Finalement et pour conclure, il y a aussi un défi pour l'Europe dans la mission qui devrait être la sienne à l'égard du Maghreb: comment être sinon un fédérateur de cette région - car cette responsabilité incombe essentiellement aux Etats concernés - du moins un catalyseur de l'intégration maghrébine? En attendant une telle solution et pour l'immédiat, il faudrait à tout le moins faire en sorte que les relations bilatérales privilégiées que l'Europe entretient avec les membres de l'UMA ne soient pas pour ces derniers un facteur supplémentaire d'étiollement de la volonté de construction de leur union régionale.