



LES PERSPECTIVES D'INTEGRATION

DU

MAGHREB ARABE

Mémoire de géopolitique

du commandant FOURNIER

dans le cadre de l'étude dirigée «Géopolitique du Maghreb»

Directeur : Professeur Nicole GRIMAUD
Docteur d'Etat en Sciences Politiques

Mars 2003

FICHE DE PRESENTATION DOCUMENTAIRE

1. Les perspectives d'intégration du Maghreb Arabe
2. Commandant (terre) François FOURNIER
3. 30 mars 2003
4. Division C, groupe C2
5. Mémoire de géopolitique
6. Le Maghreb Arabe est toujours à la recherche d'une voie vers l'intégration régionale. La volonté politique existe mais les difficultés d'ordre géopolitique de la zone ont jusqu'à présent laissé cette ambition à l'état de projet. Deux démarches sont actuellement à l'œuvre au travers de l'Union du Maghreb Arabe et des accords euro-méditerranéens. Répondant toutes deux à des logiques différentes, rapprochement autonome pour la première et intervention d'un tiers pour la seconde, elles se rejoignent non seulement quant à l'utilisation de l'ouverture commerciale comme mode de rapprochement mais également par la médiocrité des résultats obtenus. L'intégration régionale apparaît cependant de plus en plus comme une impérieuse nécessité, à la fois pour répondre aux défis de l'islamisme fondamentaliste mais également pour s'inscrire dans le mouvement général de libéralisation des échanges.
7. Intégration régionale, Maghreb, UMA, accords euro-méditerranéens, Processus de Barcelone, politique extérieure de l'UE.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	P4
1. LES ENJEUX DE L'INTEGRATION REGIONALE.....	P5
1.1. ANALYSE DU CONTEXTE GEOPOLITIQUE.....	P5
1.2. LES AVANTAGES DE L'INTEGRATION.....	P10
2. EVALUATION DE DEUX DEMARCHES :L'UNION DU MAGHREB ARABE ET LES ACCORDS EURO-MEDITERRANEENS.....	P17
2.1. L'UNION DU MAGHREB ARABE.....	P17
2.1.1. LES ENJEUX INITIAUX.....	P17
2.1.2. LES ORIGINES DU BLOCAGE.....	P20
2.2. LES ACCORDS EURO-MEDITERRANEENS.....	P21
2.2.1. LES OBJECTIFS.....	P21
2.2.2. UN PREMIER BILAN.....	P23
3. LES PERSPECTIVES D'AVENIR.....	P27
3.1. LA REFORME DE L'UMA.....	P27
3.2. LA REFORME DU PARTENARIAT.....	P27
3.3. VERS UNE CONVERGENCE DES DEUX APPROCHES.....	P28
CONCLUSION.....	P32

INTRODUCTION

Le processus d'intégration régionale du Maghreb arabe est marqué par le sceau du paradoxe. Initié très tôt en 1969, incluant dès le départ des objectifs politiques ambitieux, il s'est vu renforcé par l'appui d'une Union européenne prête à apporter le fruit de son expérience et son soutien financier. Forte de ces incontestables atouts, la région n'a pourtant pas su trouver la voie du succès entre une union restée à l'état de souhait et une coopération méditerranéenne handicapée par le manque de confiance mutuelle.

Cette divergence entre ambitions, moyens à disposition et résultats concrets est d'autant plus choquante si on la rapproche du mouvement général de libéralisation et de regroupement régional au niveau mondial. Peut-on en conclure que les difficultés sont telles qu'un rapprochement n'est pas envisageable ? L'enjeu est de taille car il s'agit de la sécurité du bassin méditerranéen et de la résolution de crises potentielles assises sur les différences de développement entre les deux rives, les flux migratoires induits et un fondamentalisme religieux qui se nourrit du mal-être social et d'un sentiment entretenu de rancœur à l'égard de l'occident.

L'intégration régionale est pourtant porteuse d'avenir tant en terme d'apaisement des tensions géopolitiques qu'en terme d'avantages purement économiques. Les deux démarches suivies, à savoir l'Union du Maghreb Arabe (UMA) et le partenariat euro-méditerranéen, se distinguent par les objectifs initiaux mais se rejoignent quant à la médiocrité des résultats jusqu'à présent obtenus. Cette situation permet cependant d'envisager une relance autonome de ces deux processus et la recherche d'une nouvelle voie vers le succès.

1. LES ENJEUX DE L'INTEGRATION REGIONALE

1.1. ANALYSE DU CONTEXTE GEOPOLITIQUE

En première approche, la région du Maghreb semble, tant sur le plan historique qu'ethnique, présenter une certaine homogénéité. Occupés majoritairement par des peuples d'origine arabo-berbère, ces différents pays se sont au cours de l'histoire trouvés englobés durant de vastes périodes dans des ensembles communs, que ce soit l'empire romain, le monde arabe ou l'empire ottoman. Plus récemment, la colonisation française et italienne a œuvré dans le sens de l'intégration régionale, en particulier au travers de l'administration de l'Afrique Occidentale Française (AOF).

La décolonisation apparaît en ce sens comme une rupture et une désagrégation d'un ensemble en gestation du fait de choix post-coloniaux divergents sur fond de guerre froide. Chaque pays, de façon assez schématique, semble avoir choisi sa propre voie. Le Maroc et la Tunisie, dans une optique d'alignement de fait sur le camp occidental, ont privilégié le développement interne favorisé par l'instauration de régimes autoritaires laissant peu de place à la contestation interne. L'Algérie, par une volonté affirmée de se différencier de l'ancienne métropole à l'issue de la guerre de libération nationale, choisit un mode de développement socialiste soutenu de facto par l'URSS. Cette politique ne peut pourtant être considérée comme un simple alignement sur le bloc oriental. Malgré la fourniture d'équipements et l'envoi de conseillers, le pouvoir algérien s'est toujours efforcé d'afficher une posture de non alignement, de peur de provoquer une intervention occidentale dans une zone considérée comme stratégique. L'option socialiste se retrouve avant tout dans le modèle de développement économique fondé sur une politique de substitution aux importations. Enfin la Libye choisit dès les années soixante l'option du nationalisme exacerbé se concrétisant par la tentative de constitution d'une zone d'influence régionale.

La fin de la guerre froide au début des années 90 se concrétise par un relâchement des tensions inter étatiques. Ce phénomène n'est pas seulement du à la fin de la rivalité des deux grands par pays interposés mais également par les nécessités du développement économique qui exigent de devenir attractifs aux yeux des investisseurs internationaux.

Il subsiste des litiges frontaliers mais ceux-ci ne peuvent plus représenter dorénavant de véritable obstacle à l'intégration.

Les deux plus grandes évolutions concernent la Libye et le Sahara occidental. Pour la première, nous assistons depuis quelques années à un véritable changement de posture. Abandonnant ses velléités d'extension au sud et le recours au terrorisme international comme outil de déstabilisation, Muhammad Kadhafi cherche à se placer dorénavant comme un médiateur dans le cadre privilégié de l'Afrique subsaharienne. Quand au Sahara occidental, la situation peut être considérée, de façon assez optimiste, sur la voie de la normalisation. Malgré la reconnaissance de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) par soixante et un pays en 1985 dont une trentaine de pays africains, le Maroc semble avoir pris définitivement l'ascendant militaire sur le Polisario, en particulier dans le sud de la région. Ce dernier ne possède plus en effet les ressources humaines, matérielles et financières pour une reprise de la lutte armée. Le Maroc peut donc œuvrer au développement économique et au contrôle de la population. Le fait le plus marquant reste l'implication active de l'ONU à la suite de la résolution 690 prônant un référendum d'autodétermination. La mission de la MINURSO pour l'organisation sur place de ce scrutin est certes actuellement au point mort mais la présence de ces personnels sur le terrain est incontestablement source d'apaisement. De même le POLISARIO semble avoir perdu ses soutiens sur le plan régional. Depuis 1984 la Libye a interrompu ses fournitures d'armes et de matériel. L'Algérie, malgré la rupture de ses relations diplomatiques avec le Maroc et la fermeture de sa frontière occidentale, semble de plus en plus accaparée par ses problèmes intérieurs et laisse de plus en plus de côté sa solidarité socialiste avec le POLISARIO.

Les tensions géopolitiques de la région sont davantage de nature transverses. La première concerne l'émergence du fondamentalisme religieux. Ce fait, rendu encore plus sensible depuis les événements du 11 septembre, présente un certain nombre de points communs pour les trois pays concernés au premier chef, à savoir le Maroc, l'Algérie et la Tunisie. Le premier concerne les racines de ce mouvement religieux. Il s'appuie sur deux terreaux particulièrement favorables, l'insatisfaction quant aux conditions de vie et le supposé mépris de l'occident pour la cause de l'Islam. L'islamisme recrute massivement auprès d'une jeunesse désœuvrée, mal intégrée

économiquement et socialement. Le deuxième point commun réside dans les tentatives de contact entre les différentes organisations nationales s'appuyant de façon ouverte sur des organisations caritatives comme les Frères musulmans et de façon plus occulte par des soutiens financiers transnationaux. Le dernier point commun entre les trois pays concernés consiste dans l'échec des politiques sécuritaires menées à l'encontre de ces mouvements, avec comme exemple paroxystique le cas de l'Algérie. La conscience se fait de plus en plus jour au niveau des gouvernants que la solution pourrait résider non seulement dans une coopération policière mais également dans une intégration régionale, source d'amélioration du contexte économique. Les autres tensions géopolitiques au niveau de la zone peuvent se résumer au problème de la gestion de l'eau, au développement de mafias et de trafics de drogue ainsi qu'à l'existence d'une émigration massive à destination de l'Europe. Ce dernier phénomène, source de tensions avec la rive nord de la Méditerranée, provoque également le départ d'une grande partie des jeunes diplômés, indispensables au développement de leur pays d'origine.

Le contexte géopolitique de la zone montre de fait que la situation peut apparaître comme propice à la mise en place d'une mécanique d'intégration. La nature transverse des principaux problèmes auxquels se trouvent confrontés les gouvernements ne peuvent que les inciter à rechercher une solution par la concertation. L'exemple de la construction européenne sert de plus en plus d'exemple à cet égard. Il est de fait indéniable que la coopération économique a servi dans cette région de catalyseur à la disparition des tensions. Le principal facteur reste finalement la nature véritablement économique des origines du fondamentalisme religieux, principal danger auquel se trouvent confrontés les différents pays.

La situation économique n'est quant à elle guère favorable. Les économies des différents pays de la région font preuve d'un faible dynamisme et doivent surmonter de nombreux freins au développement. Les données macro-économiques sont édifiantes à ce sujet et soulignent les faiblesses sous-jacentes. Le PIB par habitant, situé dans une fourchette allant de 3000 à 4000 dollars, placent ces pays dans un niveau intermédiaire de développement. Les taux de croissance quant à eux, de 3.5 à 4% pour les meilleures années, ne leur permettent pas de faire face à l'accroissement naturel de leur population, ce qui se traduit dans les faits par un chômage massif chez les jeunes.

D'autres données sont tout aussi préoccupantes. Héritage de tentatives avortées d'industrialisation et de diversification des échanges au cours des années 70, ils doivent faire face à un endettement public d'autant plus préoccupant (de l'ordre de 50 à 60% du PIB) qu'il est constitué par des obligations de long terme. Les déficits des balances commerciales (ou le juste équilibre dans le cas des pays bénéficiant d'une rente énergétique) et les déficits des balances de paiement courants (malgré les rentrées de devises de la part des émigrés) ne permettent pas de dégager les ressources nécessaires au désendettement. Le poids du remboursement devient tel (de 30 à 50% des recettes fiscales) qu'il devient de plus en plus difficile de financer des politiques à caractère structurel ou social. Cette situation financière délicate trouve ses origines dans la trop grande spécialisation dans les productions primaires et la forte sensibilité à l'égard des cours mondiaux de matières premières et de produits agricoles. Bénéficiant de prix élevés tout au long des années 60, ces pays se sont lancés dans des politiques d'industrialisation coûteuses et ont octroyé aux instances publiques un niveau de vie élevé. Lors du retournement des cours dans les années 80, ils n'ont pas su adapter leur niveau de dépenses à la baisse des rentrées de devises, plaçant de fait leurs finances publiques dans une situation difficile.

Cette dépendance à l'égard des matières premières se retrouve naturellement dans la structure de leur commerce extérieur. Il est à noter de prime abord que les pays de la zone pèsent de façon très marginale dans le commerce mondial. Ce constat est d'autant plus significatif que la plupart de ces pays occupent les premières places en terme de part de marché sur certains produits comme les hydrocarbures pour la Libye ou l'Algérie, le phosphate pour le Maroc ou les textiles pour la Tunisie. La problématique doit donc être abordée en terme de valeur avec un poids inférieur à 1% du commerce mondial pour l'ensemble de la zone. Cette faiblesse transparaît naturellement dans la structure des échanges, en particulier avec l'Union européenne, premier partenaire commercial avec près de 60% des échanges. Le poste d'importation le plus important est celui des machines-outils et autres engins mécaniques et électriques avec 21% des importations totales. Au niveau individuel, leur poids oscille entre 26% pour l'Algérie et 13% pour la Mauritanie. Très révélateur également dans une toute autre perspective, les importations de produits alimentaires représentent 22%. Joint à la part négligeable des produits de consommation courante à mettre en parallèle avec la faiblesse des

productions nationales en ce domaine, ce chiffre montre si besoin en était les difficultés que rencontrent ces économies pour satisfaire les besoins les plus immédiats de leur population. Les exportations quant à elles sont largement dominées, comme nous l'avons vu précédemment, par les productions primaires. Pour l'Algérie et la Libye, le premier poste est naturellement occupé par les hydrocarbures. Au niveau individuel, la structure des exportations du Maroc et de la Tunisie est quelque peu similaire ; les trois principaux postes sont les textiles, la chimie et les produits minéraux. Il existe ainsi dans les échanges un déséquilibre flagrant à l'égard de l'extérieur, tant en terme de valeur, de prix que de contenu technologique. Au niveau international, la faible compétitivité des économies concernées transparaît dans la part marginale qu'occupe le commerce inter-branches au sein de l'ensemble.

Il existe cependant des signes encourageants en terme d'ouverture pour ces économies. Malgré les difficultés géopolitiques précédemment abordées se concrétisant en particulier par la fermeture de la frontière Algéro-marocaine, les échanges intra-zone se situent à un niveau encourageant en terme de perspectives d'intégration. En première approche les chiffres ne sont pourtant guère encourageants en terme de commerce intra-zone. La part des importations avec les pays partenaires en pourcentage du total importé est assez faible (Algérie 1.8%, Libye 6%, Maroc 5%, Mauritanie 7% et Tunisie 4%). Il en est de même des exportations avec des niveaux allant de 4% à 5% selon les pays. Une étude récente de l'OCDE montre cependant que la situation réelle est beaucoup plus satisfaisante si l'on utilise deux nouveaux indicateurs. Le premier, l'« index d'intensité des échanges », rapporte ces chiffres du commerce intra-zone avec la part de ces pays dans le commerce mondial. Celle-ci étant faible, le commerce entre pays de la zone n'en apparaît que plus important. De façon encore plus fine, le « gravity model » compare ce niveau de commerce intra-zone avec celui que l'on serait en droit d'attendre au regard des proximités existantes, comme par exemple l'existence d'une frontière ou d'une langue commune. Dans cette perspective, le commerce intra-maghrébin est substantiellement plus élevé que le modèle ne le prédit.

Comme va le démontrer la partie suivante traitant des avantages de l'intégration, celle-ci doit donc avoir comme principal objet de développer les échanges avec le reste du monde. Le but est d'améliorer la compétitivité des économies concernées

1.2. LES AVANTAGES DE L'INTEGRATION

L'analyse du contexte géopolitique de la région montre donc que les principales sources de tensions tant internes qu'externes trouvent leur origine dans le marasme économique ambiant et l'incapacité des différents pays à trouver un modèle de croissance pérenne sur le long terme.

La solution qui semble s'imposer naturellement est la libéralisation des économies nationales. Elle s'inscrit dans la généralisation du modèle de l'économie de marché à l'ensemble de la planète. Cette libéralisation s'appuie sur les axiomes suivants : l'adoption des mécanismes du marché et la libéralisation des régimes d'échanges et d'investissement, en élargissant les possibilités de choix individuels et collectifs, sont les véritables moteurs d'une croissance de long terme ; ils induisent également une plus grande ouverture des sociétés.

Trois options sont envisageables dans le domaine de la politique économique pour œuvrer dans le sens d'une plus grande libéralisation : l'action unilatérale sur le modèle anglais du milieu du XIXème siècle ; l'action multilatérale dans le cadre de l'OMC ou la voie de l'intégration régionale.

La première option semble la plus aisée à mettre en œuvre car elle s'affranchit de la contrainte de l'obtention du consentement de tiers dans un contexte géopolitique tendu. Elle rencontre de plus un contexte international favorable puisqu'elle ne vise finalement qu'à rejoindre un niveau de libéralisation déjà atteint par la plupart des pays. Elle permet enfin d'obtenir des résultats initiaux très rapides et spectaculaires dans le domaine de l'amélioration du bien-être individuel et contribue ainsi à la baisse des contestations intérieures. Elle se traduit de fait par une amélioration des revenus induite par la baisse du coût des produits importés. Ce phénomène est particulièrement marqué au sein de pays faiblement industrialisés devant importer la plupart des biens manufacturés. L'effet négatif sur la production intérieure due à l'intensification de la concurrence est neutralisé à moyen terme par la mise à disposition de produits intermédiaires et de technologies permettant de baisser les coûts de production. En améliorant le climat d'investissement, la libéralisation unilatérale aide également à attirer les capitaux étrangers. A leur tour ceux-ci, par la mise en place d'un cercle

vertueux, contribuent à l'apport des technologies et moyens financiers nécessaires pour mettre en place une structure de production plus efficiente.

Cette politique d'ouverture unilatérale, expérimentée avec succès au XX^{ème} siècle par des petits pays comme Singapour ou Hongkong aux moyens initiaux plus limités que ceux des pays de la zone, semble pourtant d'application difficile. Le Maghreb n'a connu de fait depuis la décolonisation que des politiques économiques dirigistes assises sur les habitudes administratives héritées des anciennes métropoles, renforcées par la suite par différentes expérimentations de socialisme dirigiste. La forme la plus extrême est atteinte en Algérie par la politique d'industrialisation forcée fondée sur une substitution systématique aux importations grâce aux revenus du pétrole.

Ces politiques économiques volontaristes ont eu comme principale conséquence l'instauration d'une véritable collusion entre milieux d'affaires et monde politique. Responsables de la création d'un outil industriel capable de se substituer aux exportations de matières premières, les dirigeants de la période post-coloniale ont multiplié les prises de participation plus ou moins directes au sein des différentes entreprises nationales. Malgré la tendance à la libéralisation, ils ne se sentent donc pas prêt à accepter des réformes qui ne peuvent à terme que remettre en question leur pouvoir économique. Le cas le plus extrême se trouve encore en Algérie avec le contrôle de fait des principales sources de revenus par les généraux de l'armée. Prétextant les exigences du financement de la lutte contre l'intégrisme religieux, ils ont ainsi su mettre en place non seulement un contrôle étroit de l'industrie pétrolière mais également un système occulte de droit sur les échanges commerciaux. L'importance d'un tel système est naturellement très difficile à établir mais de nombreux opposants réfugiés en France font état de commissions de l'ordre de 5 à 10% sur les importations de médicaments, de pneus et de machines-outils. Les milieux d'affaires osent même, sous couvert de l'anonymat, avancer les chiffres de 20%, rendant illusoire tout recours aux capitaux internationaux.

Le deuxième obstacle à une ouverture unilatérale des économies du Maghreb réside dans la situation économique et sociale de ces pays. Confrontés à un chômage de masse au sein de la population des moins de 25 ans, ils ne peuvent se permettre d'affronter la phase initiale de désindustrialisation propre à ce type de réforme. Ce phénomène ne

pourrait d'ailleurs que prendre une ampleur extrême au sein d'économies jusqu'à présent protégées de toute forme de concurrence extérieur. Cet argument est d'ailleurs amplement utilisé auprès des instances internationales pour justifier tout immobilisme en la matière.

Face à ces obstacles, le voie des réformes économiques peut être recherchée dans une libéralisation multilatérale dans le cadre de l'OMC. Cette démarche possède de fait d'indéniables avantages. Outre une intégration à terme au sein de l'économie mondiale, elle est porteuse d'une plus grande légitimité. Elle permet de fait de justifier les inévitables coûts d'ajustement auprès de la population en les englobant dans une nécessaire adaptation du système économique imposé par les instances internationales. Elle est en outre un formidable vecteur de crédibilité auprès des investisseurs internationaux.

Cette ouverture dans un cadre multilatéral recèle cependant un certain nombre de contraintes qui la rendent peu attractive pour les pays de la zone. La première réside dans la forme même des négociations. Compte tenu de grand nombre de participants, ces cycles de négociations peuvent se révéler extrêmement longs et décevants quant au contenu compte tenu de l'application du principe du plus petit dénominateur commun. Abordant des sujets particulièrement complexes, ces discussions se révèlent souvent difficiles pour des négociateurs maghrébins qui ne possèdent pas le plus souvent l'expertise requise. Fondées sur le principe de la nation la plus favorisée (NPF), elles peuvent entraîner de plus des comportements de passager clandestin de la part de pays tiers. Elles supposent donc l'existence préalable d'un climat de confiance peu répandu au sein de la zone. De toute façon ces négociations apparaissent très incomplètes car elles ne peuvent que très difficilement lutter contre des comportements de type anti-commercial tels les mesures de dumping ou les subventions publiques. Elles n'abordent finalement que les problèmes afférents aux échanges de produits et laissent de côté des aspects particulièrement importants aux yeux des investisseurs internationaux (droits de propriété intellectuelle, règles bancaires ou normes environnementales). Finalement le facteur limitant de telles négociations réside dans la divergence d'intérêts entre pays développés et pays du Maghreb. L'exemple le plus frappant concerne les produits agricoles. Essentiels dans le commerce extérieur des économies de la zone, ils doivent surmonter, malgré les différents engagements internationaux tendant vers la

libéralisation des échanges, de véritables obstacles pour pénétrer au sein de pays développés soucieux de protéger une agriculture à la main d'œuvre beaucoup plus coûteuse. Ces obstacles prennent à la fois la forme de réglementations douanières mais aussi de barrières non tarifaires. En revanche ces mêmes pays n'hésitent pas à promouvoir des normes sociales particulièrement contraignantes pour des économies dotées d'un marché du travail moins réglementé.

Entre ces deux extrêmes que sont l'ouverture unilatérale et l'ouverture multilatérale, la mise en place d'accords préférentiels dans le cadre d'une intégration régionale peut donc apparaître comme une voie moyenne. Contrairement à l'option de l'ouverture unilatérale, elle devrait entraîner des coûts d'ajustement moindres, en particulier dans le domaine social, puisqu'elle s'opère entre économies de niveau de développement comparable. De même, contrairement à la deuxième option de l'ouverture multinationale, elle devrait être plus rapide à mettre en œuvre puisque les négociations ont lieu entre un nombre restreint de pays aux préoccupations comparables, du moins sur le plan économique.

Le terme d'intégration régionale recouvre plusieurs réalités en fonction du degré de coopération envisagé entre les différents pays participants. Ces derniers peuvent ainsi uniquement avoir comme objectif de créer une zone de libre-échange (ZLE). Ils suppriment entièrement à cette fin les restrictions aux flux commerciaux entre eux. Ils jouissent donc d'un accès préférentiel au marché des uns des autres, tout en conservant leurs propres politiques commerciales à l'égard des pays tiers. Une ZLE paraît la solution la plus à même de préserver le souveraineté des Etats. La seule mesure commune indispensable est l'établissement de règles d'origine pour déterminer dans quelles conditions un objet peut bénéficier d'un accès préférentiel à la zone. Naturellement une plus grande coopération peut être recherchée par la mise en place de mesures complémentaires de libéralisation des règles d'investissement ou l'extension aux échanges de services et aux marchés publics de telles mesures. Sur le modèle de l'union européenne, une plus grande intégration peut être privilégiée que ce soit, dans un sens crescendo, sous la forme d'une union douanière (mise en place de tarifs extérieurs communs à l'égard de tiers), d'un marché commun (libre circulation des facteurs de production entre les membres) ou sous la forme d'une union économique (avec la mise en place de mesures d'harmonisation dans les domaines macro-

économique et réglementaire). L'analyse du contexte géopolitique montre que ces dernières formes plus poussées d'intégration semblent peu envisageables dans un terme réaliste pour les pays du Maghreb. La mise en place d'une ZLE effective, sur le modèle des autres formes de coopération régionale existant de part le monde, semble un objectif suffisamment réaliste pour servir d'horizon crédible pour cette étude.

Une fois fixée la forme de coopération régionale recherchée, il apparaît à ce stade préférable de dresser une liste exhaustive des avantages induits par cette voie pour les pays concernés. Ils sont de deux ordres principaux quant à leurs effets, c'est à dire à la fois statiques et dynamiques.

Les avantages statiques concernent au premier chef les habitants des pays concernés. Comme nous l'avons décrit précédemment, ceux-ci bénéficient très rapidement d'une amélioration de leur bien-être. Celle-ci est le résultat de la baisse générale des prix des biens consommés due à la substitution de biens importés à une production nationale jusqu'à présent dans une situation de quasi-monopole et à l'adaptation de cette dernière sous la pression de la concurrence. Dans tous les cas les consommateurs bénéficient d'une offre plus différenciée, plus à même de correspondre à leurs désirs de consommation. Cet apport est loin d'être marginal au sein d'une population soumise depuis de longues années à un contingentement de fait. Il permettrait de limiter les tensions sociales à l'origine du succès du fondamentalisme religieux. Dans le cadre d'une intégration régionale, le risque existe cependant d'assister à un phénomène de détournement de flux au profit de pays membres de la zone moins efficaces que l'extérieur mais bénéficiant d'un traitement privilégié au titre de la ZLE. Cette dérive est cependant marginale si l'on considère que l'intégration régionale s'inscrit dans un mouvement beaucoup plus vaste de libéralisation sur le plan international.

Le deuxième avantage d'ordre statique est d'avantage d'ordre macro-économique. Il se traduit par une restructuration de l'appareil productif aux profit des secteurs les plus concurrentiels au niveau de la zone. Cette meilleure allocation des facteurs de production ne peut donc que contribuer à terme à la croissance des économies concernées. Génératrice de revenus, cette croissance devrait permettre de dégager les ressources requises pour pallier, par un effet de redistribution, les inévitables coûts engendrés par la réorientation de la production.

Les effets dynamiques d'une intégration régionale sont beaucoup plus subjectifs mais non moins réels car ils se traduisent en terme de réputation. De fait la mise en place de mécanismes d'intégration régionale a un effet certain sur la crédibilité des politiques des états membres tant sur le plan intérieur qu'au niveau international. Elle modifie l'analyse stratégique des gouvernants en leur rendant beaucoup plus coûteuse toute remise en cause unilatérale du mouvement de libéralisation. Ce phénomène ne peut d'ailleurs que prendre de l'ampleur à mesure que les appareils deviennent de plus en plus interdépendants. Sur le plan extérieur, cette adhésion à un processus d'intégration peut servir de signal pour convaincre les instances internationales du sérieux des réformes économiques mises en œuvre et obtenir ainsi des financements publics de soutien à l'ajustement structurel. Finalement les pays de la zone ne peuvent que voir leur pouvoir de négociation accru dans ces mêmes instances et obtenir autant que possible des décisions correspondant davantage à leurs propres intérêts.

Le principal impact de l'intégration réside cependant dans la réduction de l'incertitude et l'accroissement de la crédibilité auprès des investisseurs internationaux. Comme le soulignent Fernandez et Portes (1998), « une meilleure crédibilité permet plus facilement au secteur privé de faire des projets et d'investir ». Les entreprises multinationales, échaudées par les exemples passés comme la nationalisation de l'industrie pétrolière, ne craignent rien de plus que la remise en cause des règles en vigueur au moment de la décision d'investissement. Cet avantage spécifique de la ZLE se trouve renforcé à leurs yeux par la constitution de fait d'un marché beaucoup plus vaste pour la diffusion de leur production. Finalement cet afflux induit d'investissements directs internationaux (IDE) a un effet bénéfique tant en terme d'efficacité, par un effet de concentration, qu'en terme d'accès plus aisé à de nouvelles technologies et process.

Les avantages d'une intégration régionale pour les pays du Maghreb sont donc incontestables si l'on raisonne en termes économiques. Sur le plan politique, elle peut également contribuer à lutter efficacement contre le malaise social à l'origine du succès des solutions fondamentalistes. Elle nécessite cependant une volonté politique marquée de la part des pays concernés. En effet une telle intégration régionale ne peut, sous peine de paralysie, se réduire à un simple abaissement réciproque des droits de douane. Elle

doit s'accompagner de mesures structurelles d'accompagnement beaucoup plus lourdes, nécessitant des efforts réels de négociation avec ses partenaires. Pour ne citer que quelques exemples, les membres d'une union régionale doivent s'entendre sur les règles d'origine permettant d'établir la provenance des produits importés. En cas d'absence, des pays tiers peuvent se servir d'un des pays pour contourner les destinations à droits les plus élevés et profiter ainsi de la ZLE. Dans un autre domaine, les membres doivent s'engager à ne pas recourir à des barrières non tarifaires se substituant aux droits de douane. Les deux exemples les plus classiques sont les obstacles techniques et les protections liées aux marchés publics.

Malgré ces réserves, les pays du Maghreb ont très tôt manifesté la volonté de créer une zone de libre échange entre eux. Ils ont pour cela poursuivi deux voies parallèles. La première, l'Union du Maghreb Arabe (UMA), a pour objectif la création, sans intervention extérieure, d'une zone de libre-échange. La deuxième, les accords euro-méditerranéens, s'appuie sur l'intervention de l'Union européenne en vue d'aboutir aux mêmes résultats. Construites sur deux logiques différentes, ces deux tentatives se rejoignent quant aux difficultés rencontrés et à la médiocrité des résultats obtenus.

2. EVALUATION DE DEUX DEMARCHES : L'UNION DU MAGRHEB ARABE ET LES ACCORDS EURO-MEDITERRANEENS

2.1.L'UNION DU MAGRHEB ARABE

2.1.1. LES ENJEUX INITIAUX

L'Union du Maghreb Arabe (UMA) représente de façon chronologique la première tentative d'intégration des pays de la région. Officialisée par le traité de Marrakech signé le 17 février 1989, cette union recèle une dimension indéniablement politique. Il s'agit, en réponse aux insuffisances de la Ligue arabe, de matérialiser la communauté de destin existant entre des entités partageant une même histoire et une même culture berbéro-islamique. Cette vision support explique à la fois que ce futur ensemble soit fondamentalement ouvert (puisque destiné à accueillir à terme d'autres membres arabes et africains) et ambitieux dans les objectifs poursuivis.

Il ne s'agit pas moins que de créer, sur le modèle européen, une véritable union politique capable de parler d'une même voix sur la scène internationale et y défendre les intérêts de la sous-région. Dans cette optique, le volet économique ne doit être considéré que comme un moyen au service d'une ambition avant tout politique. Cette démarche rappelle la construction européenne et la volonté de ses fondateurs d'instaurer, par la coopération économique, une solidarité de fait entre les pays. L'ambition originelle de ce projet se retrouve dans la nature des objectifs économiques poursuivis, à savoir non seulement l'instauration d'une zone de libre-échange mais également à terme la création d'une véritable union économique avec la mise en place de politiques communes.

Dans les faits l'instauration de l'UMA se traduit par l'édiction d'un corpus de textes de référence imposant et par la mise en place d'institutions communes.

De 1990 à 1994, durant la phase de lancement du processus, de nombreuses conventions et protocoles ont abouti à la constitution d'un ensemble juridique exhaustif liant les parties prenantes à l'union. Ces accords peuvent être regroupés en trois ensembles principaux.

Le premier s'attache à décrire de façon exhaustive les grands objectifs poursuivis dans le domaine économique. Il regroupe « les grandes lignes de la stratégie maghrébine pour le développement commun » (23 juillet 1990), « la convention relative à l'échange de produits agricoles » (23 juillet 1990) et « la convention commerciale et tarifaire » (11 mars 1991). Le premier texte cité représente le véritable acte de naissance de l'UMA. Sous la forme d'une déclaration de principe, il énonce les grands objectifs stratégiques poursuivis (union économique, développement économique et social intégré, libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux). Il marque les quatre grandes phases successives avec un échéancier lié: création d'une zone de libre-échange pour la fin de l'année 1992 avec la suppression de toutes les barrières douanières et non-douanières ; institution d'une union douanière pour la fin de 1995 avec l'harmonisation des régimes douaniers et l'instauration d'un tarif extérieur uniforme ; création d'un marché commun avant la fin de 2000 avec comme objectif la formation d'un grand marché intérieur et enfin passage à l'Union économique comme aboutissement du processus avec l'harmonisation des différentes politiques économiques. Cette intégration doit respecter un certain nombre de priorités comme la sécurité alimentaire, la mise en valeur des ressources humaines et économiques et l'exécution de politiques communes dans tous les domaines.

Les deux textes suivants ne font que prolonger les déclarations de la première convention tout en y apportant certaines précisions. Ainsi les produits agricoles se voient, dès ratification, libérés de toute entrave dans une optique de conquête d'une autosuffisance particulièrement cruciale sur le plan social. Seules des barrières de nature sanitaire et qualitative sont maintenues, ouvrant de fait la voie à d'éventuelles mesures de rétorsion. Quant aux échanges commerciaux, le dernier texte apporte quelques précisions techniques indispensables à tout régime de franchise douanière : l'édiction de mesures de sauvegarde en cas de grave difficulté économique de la part d'un des états membres ; la définition d'un modèle unique de certificat d'origine et enfin, de façon originale l'instauration d'une taxe compensatoire de 17,5% applicable à toute production incorporant des inputs en provenance de pays tiers. Cette dernière mesure, applicable qu'en cas d'existence d'une production similaire dans le pays de destination finale, sert dans les faits à maintenir un certain niveau de recettes douanières dans des pays à la situation financière difficile.

Le deuxième ensemble de textes représente avant tout des compléments aux conventions initiales destinés à apporter certaines précisions de nature à les rendre d'application plus aisée. Ils sont à la fois le signe de la volonté des membres de parvenir à un résultat concret et le symptôme des difficultés rencontrées. Ils portent ainsi sur les modalités de mise en œuvre des certificats d'origine, de la taxe compensatoire ou des mesures de ciblage. Il est à noter toutefois la création d'une banque maghrébine d'investissement et de commerce extérieur, chargé du financement des mesures structurelles d'ajustement.

Le dernier corps de textes traite de sujets particuliers, d'application immédiate et répondant à un besoin précisément défini. Ils touchent principalement les secteurs des services, à savoir le transport routier des personnes et des biens, le transit, les services maritimes, les services postaux, l'assurance, la réassurance et les conditions de passation des marchés publics.

La véritable avancée dans la voie de l'intégration concerne finalement la création d'institutions communes. Cet objectif s'est même dès le départ trouvé être prioritaire puisqu'il est traité dans 10 des 19 articles du traité fondateur. Cette structure institutionnelle s'articule autour du Conseil de la Présidence regroupant les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres. Seul organe habilité à prendre des décisions, il est régi par un système de présidence tournante annuelle sur le modèle européen. Cinq instances, ainsi que les commissions ministérielles spécialisées, dépendent directement de ce conseil : Le conseil des premiers ministres, le conseil des ministres des affaires étrangères (concertation à propos des questions de politique étrangère), le comité de suivi (suivi des dossiers, organisation et administration), le secrétariat général (mise en application des décisions du conseil présidentiel, élaboration du plan d'application et relations avec les organisations régionales) et le conseil consultatif (avis sur les propositions et recommandations soumises au conseil).

Le bilan au bout d'une décennie peut donc apparaître comme impressionnant. L'UMA, sur le modèle de l'Union Européenne, a su se doter d'un corpus juridique complet comprenant institutions communes, textes fondateurs et compléments techniques. L'absence d'avancées concrètes n'en paraît que d'autant plus surprenante puisque la

première étape, à savoir l'instauration d'une zone de libre échange prévue pour la fin de l'année 1992, n'est pas encore à ce jour instaurée. Il est donc nécessaire d'analyser à ce stade les raisons du blocage afin de mieux dégager les perspectives d'avenir.

2.1.2. LES ORIGINES DU BLOCAGE

La première source de blocage est indéniablement de nature politique. De fait le traité fondateur de l'UMA donne une connotation essentiellement politique à l'intégration régionale. Il ne s'agit pas seulement de considérer la coopération économique comme une fin mais comme un moyen pour créer une communauté de destin entre nations maghrébines partageant un même patrimoine historique et culturel. Cette démarche se rapproche du modèle européen destiné avant tout à garantir la paix par la prospérité. Il manque cependant à cette zone l'expérience d'un traumatisme comparable à la seconde guerre mondiale. Les différents politiques tels le destin du Sahara occidental apparaissent dans cette optique comme insurmontables.

La structure institutionnelle ne fait que mettre en relief ces difficultés. Construite sur la méfiance réciproque, elle s'articule autour du Conseil de la Présidence, seul à même de prendre les décisions selon l'article 6 du traité fondateur. Or celles-ci doivent être prises à l'unanimité des membres. Comme le constate Habib Boularès, secrétaire général en exercice, « à partir du moment où l'UMA est fondée sur ces principes, toutes les réunions du Conseil de la Présidence immobilisent l'action globale. C'est ce qui c'est passé depuis 1994, car depuis cette date on n'a pas réussi à réunir le Sommet ».

La deuxième raison est à rechercher dans les ambitions affichées dans le cadre de l'intégration. Le calendrier suffit à lui-même à souligner leur caractère irréaliste puisque l'union économique, à savoir la mise en place de politiques économiques communes, est envisagée dans un horizon de 10 ans alors qu'il a fallu presque un demi-siècle aux nations européennes pour l'atteindre. Cette situation apparaît d'autant plus irréaliste si l'on considère les écarts initiaux tant en terme d'orientation économique que de niveau de développement. Certes les membres se sont très rapidement rendu compte de ce hiatus entre ambitions et réalités. Le traité initial s'est ainsi très vite trouvé amendé par l'adoption d'un corpus juridique transitoire au travers de la Convention relative aux

échanges de produits agricoles et la Convention commerciale et tarifaire. Mais, outre la faiblesse des réalisations concrètes, chaque avancée se heurte à la mauvaise volonté des parties prenantes au processus. Il manque finalement un véritable leader capable d'insuffler une vision commune, quitte à accepter des pertes à court terme. Tel n'est pas le cas des pays du Maghreb comme le montre les querelles byzantines concernant les mesures de compensation. Aucun pays n'est prêt à subir les coûts d'ajustement au service de gains de plus long terme.

2.2.LES ACCORDS EURO-MEDITERRANEENS

2.2.1. LES OBJECTIFS

Les accords euro-méditerranéens représentent une autre voie d'intégration pour les pays de la région. Contrairement à l'UMA étudiée précédemment, ceux-ci font intervenir un acteur tiers en la personne de l'Union européenne. Cette voie trouve sa légitimité non seulement dans la réussite européenne dans la voie de l'intégration régionale mais également dans une longue tradition de soutien des économies du Maghreb. Mais sa démarche globale apparaît en rupture avec les logiques précédentes par la priorité accordée à l'introduction d'une dimension politique et sécuritaire de garantie des frontières sud de l'Union et de maîtrise des flux migratoires en provenance de cette zone.

L'analyse des objectifs énoncés au cours de la Conférence initiale de Barcelone indique que l'intégration régionale n'est pas un horizon identifiable en soi. Il est certes envisagé la création d'une zone de libre-échange à l'horizon de 2010 mais celle-ci n'est dès le départ perçue que comme le marquant de la libéralisation des économies concernées et de l'élévation subséquent du niveau de vie des populations, seule garantie sécuritaire valable pour des sociétés soumises aux tentations de l'intégrisme religieux. La mise en œuvre des différents accords œuvre sans conteste dans le sens de l'intégration régionale, sous condition de s'accompagner d'une volonté politique réelle de la part des Etats concernés de lier leur destin avec les pays voisins.

Cet aspect transparait au niveau des deux dimensions du partenariat, à savoir les accords d'association et le dispositif multilatéral. Sur le plan bilatéral, le processus de Barcelone se traduit par la signature d'accords destinés à préparer les parties prenantes à l'instauration d'un système de libre-échange avec l'UE. Garanties par une volonté manifeste d'implication et par les avantages promis en terme de libre accès au marché des produits agricoles européens, ces dispositions s'avèrent particulièrement efficaces. Elles se traduisent par une assistance personnelle à l'harmonisation des règles tant en matière douanière que commerciale. S'inspirant du modèle communautaire, elles ne peuvent que faciliter dans un deuxième temps l'intégration régionale par la mise en place de normes communes. L'autre avantage de ces accords réside dans leur caractère évolutif au travers des travaux du Conseil d'association chargé de leur mise en œuvre effective.

Sur le plan multilatéral, le partenariat se traduit par la mise en place de véritables politiques régionales sous les auspices de l'UE. L'objectif est de faciliter et d'encourager la multiplication des échanges horizontaux de marchandises, de capitaux et de ressources humaines afin de créer un grand marché au sud de la méditerranée. Aucun secteur n'est de prime abord écarté mais six domaines prioritaires ont été définis lors de la deuxième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de 1997 : la coopération industrielle, l'environnement, l'eau, la société de l'information, l'énergie et les transports. Le but poursuivi par l'Europe est double. Il s'agit de sortir les économies de la région d'une relation centre périphérie vis à vis de l'Europe par une mise en commun et une optimisation des facteurs de production. Il s'agit également de doter ces pays des infrastructures indispensables pour attirer les investissements internationaux. Ceux-ci ne peuvent d'ailleurs que se voir rassurés par le patronage de fait de l'Union. Mais le principal apport de cette dimension multilatérale reste avant tout, en ce qui concerne l'intégration, de nature politique. Elle oblige de fait les différents pays à surmonter leurs divergences au service d'objectifs communs au travers des réunions trimestrielles du comité euro-méditerranéen.

Le dernier apport, et non des moindres au vu de la situation financière des pays concernés, réside dans la mise en place d'un financement particulier. Le programme MEDA est le principal instrument financier de ce processus. L'argent est alloué sous la

forme d'aides non remboursables, contrairement à l'aide financière complémentaire fournie par la BEI qui se présente sous la forme de prêts remboursables.

Le programme MEDA s'applique aux trois volets du processus de Barcelone et offre des financements aussi bien au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral. Il constitue un programme global d'accompagnement des partenaires méditerranéens dans leurs efforts de réforme socio-économique. A ce titre, il a une double vocation :

- Faciliter la transition économique et le développement de marchés ouverts et concurrentiels, tout en encourageant les réformes politiques et sociales des partenaires méditerranéens ;
- Contribuer à atténuer les difficultés à court terme qui ne peuvent manquer d'accompagner de tels ajustements, en apportant, notamment, son soutien à l'enseignement primaire, aux soins médicaux et au développement rural.

Des financements MEDA sont alloués à des projets sur la base d'une série unique de documents programmatiques, les programmes indicatifs triennaux. Chaque année, les programmes indicatifs font l'objet d'un réexamen, ce qui signifie qu'en théorie il n'y a pas véritablement de droit acquis pour un pays à une certaine enveloppe financière et que l'argent n'est effectivement attribué qu'à des projets individuels viables.

Ce programme MEDA offre ainsi le double avantage de garantir aux yeux de la communauté internationale un flux régulier de financement public à l'abri des pièges de la dette et de fournir à ces pays les moyens d'assumer tout ou partie des coûts d'ajustement.

Effectif depuis plus de sept ans, ce processus mérite d'être évalué pour en mesurer précisément l'impact dans le sens de l'intégration régionale.

2.2.2. UN PREMIER BILAN

Malgré la crédibilité du partenaire européen et l'apport du dispositif financier associé, force est de constater que le processus de Barcelone souffre d'une grande lenteur de mise en œuvre. Entré en vigueur en 1997 après plus de deux années d'atermoiements, il n'en est dans les faits qu'à la phase de mise en place des accords associés sans initialisation réelle des réformes structurelles associées. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ces difficultés.

La première raison résulte de la complexité même du cadre institutionnel. Regroupant non seulement les pays du Maghreb mais également 24 pays du pourtour méditerranéen, le processus souffre de la difficulté de maintenir une vision globale imposée par une concertation entre 27 pays. Ce périmètre fait d'ailleurs intervenir des tensions géopolitiques (opposition gréco-turque à propos de Chypre, conflit israélo-palestinien) qui s'ajoutent aux discordes intra-maghrébines étudiées précédemment. De toute façon, cet ensemble de pays aux niveaux de développement économique divergents ne poursuivent pas forcément le même objectif puisqu'il s'agit par exemple, dans un sens extrême, à des pays comme la Turquie de préparer leur entrée dans L'Union. Le partenariat méditerranéen apparaît ainsi source de complexification pour les pays qui nous concernent.

De même l'apport d'un tel dispositif ne fait pas encore l'unanimité. Certains pays apparaissent comme particulièrement réticents à la perspective de perdre tout ou partie de leurs recettes douanières. L'Algérie réclame ainsi l'instauration d'une « compensation financière » d'un montant de dix milliards de dollars sur 10 ans. Cette aide de nature publique est pourtant contraire à l'esprit du partenariat. L'objectif du libre-échange et de la suppression des barrières tarifaires est de dynamiser l'offre productive, y compris en stimulant les réformes, et non d'accroître le soutien à l'Etat entrepreneur. Pourtant certains pays s'interrogent sur la pertinence du concours européen lorsque l'essentiel de leurs recettes ne provient pas d'un commerce avec l'Union. Il s'agit ici encore de l'Algérie avec ses exportations d'hydrocarbures mais également de l'Egypte grâce aux transferts de ses travailleurs émigrés et aux recettes du tourisme.

Pourtant leur argumentaire de repli trouve une certaine justification dans les lenteurs même du processus institutionnel. Une des causes tient au processus de négociation, de signature et de ratification des accords à la fois par les parlements nationaux des Etats membres de l'Union et par celui du pays partenaire. Ainsi l'Algérie, malgré un mandat du conseil adopté en juin 1996, n'a entamé son cycle de négociation qu'en 1999. La cohérence de l'ensemble s'en trouve ainsi compromise puisqu'il reste nécessaire d'atteindre un seuil critique de pays méditerranéens pour rendre l'ensemble du processus efficient.

Mais plus encore, la faiblesse des montants d'aide effectivement versés, véritable attrait pour de nombreux pays, décrédibilise l'engagement européen à l'égard de la région. Ce constat concerne tout à la fois les fonds MEDA proprement dits (27% effectivement versés entre 1995 et 1999) mais également les prêts BEI (32% décaissés entre 1997 et 2000). Les causes sont multiples mais relèvent toutes de la complexité des modes de gestion au niveau de la Commission : absence de compétences techniques dans l'exécution et le suivi des déboursements, multiplication des lignes budgétaires réparties entre des directions géographiques et des directions sectorielles différentes... Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces fonds ont une importance cruciale pour pallier les conséquences sociales des mesures d'ajustement structurel au sein de ces pays.

Enfin la lourdeur même des processus décisionnels est fréquemment mise en cause. Les projets doivent ainsi non seulement entrer dans le cadre de programmes et de plans de financement, être élaborés par la Commission en concertation avec les Etats membres et les Etats bénéficiaires mais également recevoir l'aval de ces mêmes Etats ainsi que du Conseil européen. Finalement cette complexité est essentiellement due à la conjonction de priorités différentes : de la part de la Commission soucieuse de préserver à la fois son autonomie de gestion à l'égard des Etats membres et sa capacité de contrôle des fonds destinés aux pays récipiendaires ; de la part des Etats membres soucieux d'exercer un contrôle sur la gestion de la Commission à toutes les étapes du cycle du projet ; de la part enfin des pays partenaires qui réclament une association réelle aux projets qui leur sont destinés.

Toutes ces difficultés font finalement planer le doute quant à la volonté réelle de l'Europe de s'impliquer dans le partenariat euro-méditerranéen. Certains faits semblent donner en partie raison aux Etats tels l'Algérie qui tirent fondement de ce constat pour se maintenir en marge du processus. Ainsi le partenariat souffre de la multiplicité des objectifs poursuivis par l'UE dont le dernier en date est la réforme des institutions conduite par la Convention. De toute façon, le budget consacré aux actions extérieures, dans lequel s'inscrivent les actions MEDA, est limité à 1,27% du PNB de l'Union. Dans ce cadre entre des priorités telles que la stabilisation des Balkans et les mesures d'accompagnement à l'entrée des PECO. Malgré les perspectives de croissance des pays européens, ce pourcentage reste une frontière infranchissable renforcée par l'Agenda 2000 qui maintient en l'état les financements de la Politique Agricole Commune (PAC). Finalement il est certain que l'espace méditerranéen n'est pas une préoccupation majeure pour l'ensemble des Etats membres. Certains tels l'Allemagne considèrent l'espace centre européen comme l'horizon naturel d'expansion de l'Union ; d'autres, tels de petits pays comme les Pays-bas ou le Luxembourg, sont fondamentalement indifférents à la dimension extérieure ; enfin les pays du sud les plus sensibilisés aux enjeux de cette zone privilégient le plus souvent les relations bilatérales. De toute façon la politique étrangère et de sécurité, même si la PESC existe, relève avant tout de la souveraineté des Etats, d'où les difficultés de la Commission à imposer ses vues.

Force est de constater que les deux tentatives d'intégration régionale que sont l'UMA et le partenariat euro-méditerranéen restent pour l'instant relativement décevantes. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'elles relèvent de deux logiques alternatives, autonomes ou sous l'égide d'un ensemble tiers. Il est donc urgent de s'interroger sur les perspectives réelles d'intégration qui subsistent à travers la réforme de ces deux approches.

3. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

La réflexion actuelle quant au devenir de ces différentes tentatives d'intégration régionale se place dans une optique essentiellement concurrentielle. Chaque voie se considère comme unique porteuse de la légitimité régionale et seule à même de porter l'unité de la zone.

3.1. LA REFORME DE L'UMA

Dans ce cadre l'UMA, consciente de sa paralysie actuelle illustrée par le report de la réunion du conseil de la présidence prévue en juin 2002 à la demande de la Libye, envisage une réforme de grande ampleur. Celle-ci est esquivée dans l'étude élaborée en 1999 par le secrétariat général de la CNUCED pour le compte de l'UMA et du PNUD. Elle consisterait à privilégier une voie moyenne entre le modèle reposant sur l'existence d'un droit dérivé selon le schéma européen et le modèle fondé sur l'existence d'un traité fondateur détaillé comme pour l'ALENA. Dans ce sens, « le nouveau traité de libre échange maghrébin se contenterait d'exposer les éléments nécessaires à l'élaboration des principaux aspects d'une politique commerciale maghrébine commune (démantèlement tarifaire, mécanisme de règlement des conflits). En revanche une Commission Maghrébine de Libre Echange (COMALE), organisme intergouvernemental chargé de la résolution des questions techniques, assurerait l'application de ce traité. Elle serait en outre chargée de poursuivre le processus de libéralisation des échanges entre les Etats membres (levée des barrières tarifaires, libéralisation des services, reconnaissance mutuelle). Plus largement, la COMALE devrait pouvoir devenir l'enceinte de la définition de la Stratégie Commune de développement. En permettant des contacts continus à un niveau technique, elle devrait aussi participer au renforcement de liens de confiance privilégiés entre pays du Maghreb ».

3.2. LA REFORME DU PARTENARIAT

Il est intéressant de noter de prime abord que le contexte européen semble plus favorable en ce début de millénaire. La pression exercée par les exigences de l'élargissement à l'est sur les finances de l'Union est plus supportable car encadrée dans les limites définies par le redéploiement des fonds structurels. De façon plus fondamentale, les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont œuvré dans le sens d'une plus grande sensibilisation de l'Europe à l'égard du monde arabe en général et du Maghreb en particulier. La dimension sécuritaire d'une zone frontalière prend dans cette optique toute son importance.

Au niveau macro-économique, la situation est également plus favorable. De nouvelles perspectives d'emploi dans la zone européenne permettent d'envisager une reprise des flux migratoires et une détente de la pression démographique pour les pays du Maghreb. La problématique du vieillissement de la population et du financement des systèmes de retraite joue également dans ce sens. Le recours au financement par fonds privés ne peut que concourir à revaloriser des investissements dans une région à haute perspective de croissance. Finalement l'introduction de l'euro ouvre de nouvelles perspectives. Elle permet à des pays fortement liés à l'Europe pour le commerce extérieur de bénéficier de coûts de transaction réduits sur un grand marché à monnaie unifiée. La disparition des risques de dévaluation compétitive de la part de leurs principaux partenaires commerciaux ne peut que contribuer à la création d'un contexte stable et prévisible au service de nouvelles politiques économiques.

Malgré les perspectives ouvertes par ce nouveau contexte, les réformes initiées par l'UE se cantonnent à l'amélioration des procédures réglementaires internes. Pour pallier les défauts du système de financement de la MEDA, la Commission met en œuvre une réforme de ses services d'exécution financière visant à harmoniser les procédures et les modes d'engagement. De façon beaucoup plus radicale, il est envisagé d'introduire des mécanismes automatiques de paiement d'un certain pourcentage d'un projet avalisé ou d'un contrat passé, à l'instar des fonds structurels versés aux PECO. Ces mesures ne doivent pas être mésestimées car elles rendent sans fondement la principale critique portée à l'encontre de ce processus. Mais il est indéniable qu'elles ne peuvent se mesurer à des enjeux tels que l'intégration économique de la région. Une solution

beaucoup plus ambitieuse doit être recherchée dans l'avenir avec comme fil rouge les incontestables conjonctions existants entre les deux démarches.

3.3. VERS UNE CONVERGENCE DES DEUX APPROCHES

Il est incontestable que l'UMA et le partenariat recèlent de nombreuses similitudes. La première réside dans l'objectif politique affiché, puisqu'il s'agit dans les deux cas de promouvoir la coopération au service de la stabilité de la région. D'ailleurs les moyens pour l'atteindre sont similaires puisqu'il s'agit, à terme, de créer une zone de libre-échange, premier pas vers l'intégration économique. Dans un autre sens chaque démarche possède un avantage qui lui est propre. L'UMA possède une incontestable légitimité politique puisque la création d'une zone unie qui relève avant tout de la responsabilité des pays concernés. Le partenariat euro-méditerranéen, quant à lui, s'appuie sur l'expérience européenne et sur sa crédibilité sur le plan international. Il paraît donc tout à fait naturel d'envisager un rapprochement entre ces deux démarches.

L'UMA doit rester l'enceinte privilégiée du dialogue politique et le creuset d'une volonté d'unir les destins de tous les pays de la zone. Pour être efficace et effectif, ce dialogue ne doit pas s'affranchir des problèmes géopolitiques mais au contraire utiliser cette enceinte pour leur trouver une solution. C'est la démarche privilégiée par l'actuel secrétaire général, Habib Boularès, qui souhaite placer le différent du Sahara occidental au cœur de la prochaine réunion du Conseil. L'UMA devrait à terme devenir la véritable enceinte d'élaboration de la pensée politique au service des négociations multilatérales. En revanche cette dernière doit se trouver expurgé de la dimension économique, source de dissensions autour de l'élaboration des données techniques et de marchandages autour d'éventuelles mesures compensatoires se justifiant par les écarts de développement économique. C'est à ce niveau que peut intervenir le partenariat.

Ce lien entre les deux approches peut prendre la forme d'un lien contractuel intermédiaire. Entre le niveau bilatéral des accords d'association et le niveau multilatéral des politiques de cohérence, un troisième niveau pourrait prendre la forme de contrats liant l'UE à des sous-ensembles régionaux tels l'UMA. Le lien juridictionnel reposerait ainsi sur un apport réciproque. L'UMA, par l'expression politique non

équivoque d'une volonté d'oeuvrer en vue de la libéralisation des économies concernées et de l'intégration régionale, apporterait à l'action européenne une légitimité qui fait jusqu'à présent défaut à l'action d'un intervenant tiers. De façon symétrique, l'Europe s'engagerait à apporter à la fois son expertise et sa crédibilité sur la scène internationale. Ce jeu à somme positive semble le seul à même de surmonter les obstacles existants, sous condition que certaines réformes complémentaires soient engagées.

La première concerne tout naturellement le mode d'attribution des aides communautaires, véritable nœud gordien de tout le processus. Celles-ci doivent naturellement rester à un niveau conséquent, à la fois pour témoigner de l'implication des Etats européens et pour pallier les inévitables coûts d'ajustement structurel. Comme indiqué précédemment, certaines réformes techniques sont en cours au niveau de la Commission pour rendre le versement effectif des sommes allouées plus rapide. Il apparaît cependant également nécessaire de réfléchir sur les critères de conditionnalité quant à l'attribution de ces aides. Actuellement, l'Europe utilise essentiellement les critères de stabilisation financière et d'ajustement structurel en vigueur au niveau des institutions de Bretton Wood. Outre leur remise en question sur le plan international, ces critères entraînent un certain nombre d'effets pervers. Appliqués à des sociétés fragilisées par le fondamentalisme religieux, ils risquent de renforcer, par une contraction de la demande intérieure, les tensions sociales existantes. Cette tendance se trouve renforcée par l'attitude de certains Etats préférant obtenir le retour à l'équilibre macro-économique par la réduction des budgets sociaux plutôt que par la privatisation de l'appareil productif. De toute façon certains pays comme l'Algérie préfèrent même renoncer à l'aide internationale plutôt que d'engager les réformes nécessaires. Miné par la corruption, ce pays répugne en particulier à engager un processus de privatisation qui affecterait directement la capacité de l'Etat à distribuer les ressources et l'équilibre patrimonial des équipes en place.

La solution qui apparaît la plus adéquate serait d'introduire des conditions politico-institutionnelles, ce qui se traduirait concrètement pas un accès privilégié aux fonds pour les réformateurs. Cette pratique, peu légitime car susceptible d'être considérée comme de l'ingérence ou de l'eurocentrisme, peut s'avérer dangereuse dans des sociétés travaillées par des mouvements radicaux. Il paraît en ce sens préférable de s'appuyer sur des critères de stricte bonne gouvernance, de transparence et de réelle

volonté d'introduire les réformes requises. Mesurée selon des indicateurs de performance préalablement déterminés, cette volonté de se réformer pourrait d'autant plus facilement être encouragée auprès des pays concernés que ceux se verraient proposer une compensation. Sous la forme d'une contractualisation des projets, ils seraient mieux impliqués en amont aux choix des objectifs, engageant de fait leur responsabilité quant aux résultats.

La deuxième réforme envisageable concerne la destination finale des fonds attribués. Il est indéniable que le faible niveau de développement des économies cibles, la pauvreté du réseau des entreprises privées et le poids excessif du secteur public rendent difficile l'identification des secteurs susceptibles de recevoir l'aide européenne. La solution passe par le soutien apporté à des micro projets, seul capable d'initier un effet de croissance et d'aider à la diffusion des idées entrepreneuriales. Celui-ci doit avant tout s'appuyer sur l'aide de la Banque Européenne d'Investissement sous la forme de prêts bonifiés. Le principe est de passer progressivement d'une logique d'assistance à une logique de soutien financier et de coresponsabilité.

Finalement l'objectif ultime est de susciter une prise de relais de la part du secteur privé sous la forme d'IDE. Cela implique une réelle volonté de transparence de la part des Etats concernés et le souci de créer un environnement stable régi par des règles crédibles. C'est seulement à ce prix que le soutien européen pourra pleinement agir comme outil de crédibilisation sur le plan international.

CONCLUSION

Carrefour d'influences diverses et antagonistes, cette région semble paradoxalement souffrir de son ouverture passée. Prise entre l'Europe, le Sahara et l'Arabie, elle n'a pas su jusqu'à présent choisir entre le partenariat euro-méditerranéen, l'UMA ou même la Ligue arabe comme vecteur de son intégration.

Le drame de cette région réside finalement dans le caractère exclusif des choix qui lui sont proposés. Cette situation l'amène à suivre deux voies parallèles, toutes deux insatisfaisantes car incomplètes : un parrainage européen privé par l'ingérence d'un acteur tiers d'une véritable légitimité politique ; une union régionale handicapée par son incapacité à mettre en œuvre les réformes économiques requises.

Le Maghreb ne pourra cependant s'affranchir d'un choix qui apparaît d'autant crucial que le monde s'organise progressivement en sous-ensembles régionaux inclus dans un mouvement plus général de libéralisation économique.

La solution est de nature stratégique. Il s'agit d'introduire un jeu à somme positive se concrétisant par la réconciliation des deux approches au travers d'un véritable partenariat contractuel. Malgré les événements du 11 septembre, il faut faire œuvre de pédagogie et convaincre les différents acteurs que deux foyers civilisationnels peuvent s'enrichir mutuellement sous condition de s'appuyer sur ses avantages comparatifs.

BIBLIOGRAPHIE

- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (juillet 2000), Rapport du groupe présidé par Rémy Leveau, « *Le partenariat euro-méditerranéen, la dynamique de l'intégration régionale* », la documentation française
- OCDE (février 1999), séminaires du Centre de Développement, « *vers une intégration régionale arabe et euro-méditerranéenne* », Banque mondiale
- SECRETARIAT GENERAL DE LA CNUCED (décembre 1999), Etude menée pour le compte de l'UMA et du PNUD dans le cadre du projet RAB/91/003 « appui à l'Union du Maghreb Arabe », « *Les mécanismes de mise en œuvre des étapes de la stratégie maghrébine commune de développement* », Secrétariat Général de l'UMA
- RAMSES 2000, « *l'entrée dans le XXIe siècle* », DUNOD