

## Maghreb : à la recherche d'une structure

Le Groupe 5+5 devrait inclure l'UE et l'UMA : la coopération Nord-Sud et Sud-Sud serait plus effective et elle avancerait dans le développement et l'intégration régionale du Maghreb.

Martín Ortega Carcelén

Les relations internationales traversent des moments de conception et de transformation – concernant d'avantage les architectes et des moments de continuité, où les divers artisans maintiennent et développent les structures créées auparavant. La Méditerranée a vécu une de ces étapes créatives en 1995, lorsque la Conférence de Barcelone inventa une région au sens politique du terme, donnant lieu ainsi pour la première fois à une vision d'ensemble du grand espace qu'occupe la mer tempérée et semi-fermée où cohabitent tellement de différences, de mémoires et de conflits. En 2004, les architectes européens, cette fois-ci à l'accent allemand, ont proposé une nouvelle structure pour la région à travers la politique européenne de voisinage (PEV). Sans abandonner les fondements précédents, cette politique tentait de mettre au même niveau les voisins du Sud et les nouveaux voisins de l'Est que l'Union européenne (UE), élargie à 25 membres, avait produit. Avec le temps, cette politique est arrivée jusqu'au Caucase et a ajouté des plans d'action aux accords d'association dans un schéma qui n'était pas facile à comprendre. Les partenaires euroméditerranéens se retrouvèrent à Barcelone en 2005 mais l'obsession de la lutte contre le terrorisme et un certain manque d'intérêt des pays du Sud empêchèrent le renforcement des piliers originaux. L'homogénéité prétendue par la PEV se fêla lorsque d'autres architectes, à l'accent français cette fois-ci, proposèrent la construction d'un nouvel édifice, l'Union de la Méditerranée, pensé surtout pour les riverains de la mer. Les débats entre architectes conduisirent à l'Union pour la Méditerranée-UpM (une préposition significative) lors des sommets de Paris et Marseille en 2008, comprise comme une réhabilitation du Partenariat euroméditerranéen. La nouvelle maison commune allait présenter une armature plus solide avec un secrétariat à Barcelone. Hors, la nouvelle maison devait être plus grande car d'autres acteurs, jusqu'à un total de 43, devaient y trouver leur place. En plus des 12 partenaires méditerranéens de l'UE s'ajoutaient l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et le Monténégro. De même, la Ligue des Etats arabes et la Libye s'unirent à ce moment-là aux travaux.

La taille est le problème principal de cette nouvelle construction. Alors qu'en tant que forum de débat elle peut être utile, les constructeurs veulent faire marcher la maison commune à des fins plus ambitieuses, comme certains projets de coopération, ce qui se heurtera toujours aux conflits persistants, à une participation très nombreuse et à l'énorme hétérogénéité de la région.

### Raisons pour une nouvelle structure institutionnelle pour la Méditerranée occidentale

En revanche, les architectes de la politique étrangère n'ont pas consacré autant de temps et d'efforts à penser à la Méditerranée occidentale. Et, cependant, cette moitié de la mer présente un espace plus propice pour l'entente et le travail commun. Les pays de cette vaste région, ainsi que l'UE et l'Union du Maghreb arabe (UMA), devraient construire une nouvelle structure institutionnelle stable pour la Méditerranée occidentale.

En fait, il existe déjà un cadre de base pour la coopération, puisque le Groupe 5+5 (Espagne, France, Italie, Malte et Portugal, plus Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) fonctionne bien dans la pratique sur de nombreux aspects. Nonobstant, au lieu de renforcer ce groupe, les architectes ont préféré jusqu'ici le maintenir à un second rang. Certains pensent que si cette structure informelle se consolide, elle nuira à la grande construction de l'UpM. Ainsi, la septième réunion de ministres des Affaires étrangères du Groupe 5+5 qui s'est tenue à Cordoue le 20 avril 2009, ne fut malheureusement pas mise à profit pour relancer politiquement ce groupe, ni pour approfondir ses missions.

On peut faire certaines observations sur le besoin d'une nouvelle structure pour la Méditerranée occidentale. En premier lieu, le renforcement du Groupe 5+5 est compatible avec l'UpM. Les objectifs de chacun de ces cadres sont complémentaires. L'Union plus large peut servir pour dialoguer sur diverses questions d'intérêt commun, et l'association de la Méditerranée occidentale serait utile pour coopérer plus efficacement

Martín Ortega Carcelén, professeur de Droit international à l'Université Complutense de Madrid.



**Miguel Angel Moratinos, ministre des Affaires étrangères et de la coopération, avec son homologue marocain, Taïb Fassi Fihri, lors de la réunion du Groupe 5+5. Cordoue, 21 avril 2009.**

/ CRISTINA QUICLER/AFP/GETTY IMAGES

sur des aspects pratiques. Cette association permettrait des avancées dans les relations Sud-Nord et Sud-Sud qui ne sont pas possibles dans des régions plus vastes.

Deuxièmement, il existe une demande claire de coopération effective dans la Méditerranée occidentale, tel que le montrent les successives réunions de ministres de plusieurs secteurs. La réunion de ministres des Affaires étrangères de Cordoue a pris note des rencontres préalables des ministres de la Défense, de l'Intérieur, des Transports, du Tourisme, ainsi que de la Conférence ministérielle sur la Migration de la Méditerranée occidentale, une activité inouïe qui se produit en l'absence d'un cadre institutionnel adéquat. Dans certains cas, la coopération dans des domaines spécifiques, tel l'intérieur ou la défense, a acquis une dynamique propre qui semble dépasser l'initiative politique des ministères des Affaires étrangères. Par exemple, les conclusions de Cordoue rappellent que plusieurs exercices conjoints de sauvetage, de surveillance militaire et de sécurité aérienne ont eu lieu, ainsi que des activités de coopération civile et militaire et de formation du personnel en 2007 et 2008, tout cela suivant l'initiative des ministères de la Défense.

Troisièmement, le Groupe 5+5 devrait changer son format pour devenir 5+5+1+1, incluant l'UE et l'UMA. Évidemment, une appellation aussi longue et aussi peu expressive devrait se transformer en une autre plus directe comme par exemple MEDOC. Depuis la sixième réunion des ministres des Affaires étrangères qui s'est tenue à Ra-

bat en janvier 2008, l'UE et l'UMA se sont unies aux rencontres annuelles. Mais cette association devrait être permanente, afin surtout de profiter de l'expérience privilégiée de l'UE. Logiquement, le nouveau groupe MEDOC devrait aussi établir des liens permanents avec l'UpM. Cependant, ce serait une erreur que d'augmenter la participation de nouveaux États dans le groupe, contrairement aux propositions qui voudraient ajouter des pays comme l'Égypte et la Grèce. Cet élargissement géographique diluerait le potentiel de coopération qui existe dans la Méditerranée occidentale et rapprocherait le groupe aux problèmes de la moitié orientale de la mer. Par contre, rien n'empêcherait d'accepter des pays observateurs dans la nouvelle structure pour que, dans un esprit ouvert, les États européens aussi bien que méditerranéens puissent se maintenir informés de leurs travaux.

Quatrièmement, l'objectif principal de la nouvelle structure serait d'ouvrir des domaines de coopération entre les pays participants. Il est évident que, en plus des matières mentionnées qui font déjà l'objet d'attention, il manque celles à contenu économique et commercial. Pour traiter ces questions, une fois de plus, il est indispensable de compter sur la présence de l'UE. L'idée serait d'avancer du bas vers le haut, en commençant par la coopération technique, en évitant les écueils des vieilles rivalités dans l'Afrique du Nord. Pour cette raison, penser à impliquer les leaders des pays (tel que le suggèrent les conclusions de Cordoue) est un po-

sitionnement dépassé qui ne conduit pas à de grands progrès. L'approche du bas vers le haut, du concret au politique, fonctionnera toujours mieux que la méthode du haut vers le bas, tel que le démontre la pratique.

### Pour une intégration régionale

**L**e renforcement des structures de dialogue et de coopération dans la Méditerranée occidentale servirait à deux fins historiques : l'intégration régionale du Maghreb et le développement des pays d'Afrique du Nord. Il ne faut pas s'attendre à ce que le groupe MEDOC atteigne immédiatement ces objectifs, mais il est évident que la coopération dans la région se produira plus facilement avec la participation des européens que lorsque les pays du Maghreb se retrouvent seuls entre eux.

D'un côté, l'intégration régionale dans le Maghreb devrait être une priorité aussi bien pour les gouvernements de ces pays que pour les voisins européens et l'UE. Malheureusement, aucun de ces trois sortes d'acteurs ne proclame ou poursuit cette priorité. L'argument en faveur de l'intégration est très simple : le désir des peuples intéressés par le maintien de relations plus pacifiques et productives avec les autres peuples du Maghreb existe. Leurs liens culturels et historiques sont évidents. En même temps, le processus d'intégration européen a démontré pendant des décennies les vertus de ce nouveau type de relation entre voisins, au point que beaucoup d'autres régions du monde désirent utiliser le cas européen comme exemple. Malgré ces antécédents, le Maghreb, l'un des espaces les plus proches de tout point de vue à l'UE, est toujours l'une des régions les plus divisées du monde. Certaines frontières sont toujours fermées. Le commerce intra-régional est presque inexistant. Le secrétaire général de l'UMA, Habib ben Yahia, notait lors d'une conférence en 2008, que les échanges entre ces pays n'arrivent pas à 4 %, la proportion la plus faible du monde en termes comparés.

De leur côté, les membres de l'UE désirent maintenir de bonnes relations bilatérales avec les pays du Maghreb mais ils n'insistent pas suffisamment sur le besoin d'intégration régionale. L'Union a signé des accords d'association avec ces pays mais elle ne prête pas une attention suffisante à l'intégration régionale pour favoriser les échanges Sud-Sud. Ceci est un contresens, puisque l'UE devrait avant tout mettre en avant ce que l'on a appelé historiquement la « méthode européenne ». Les différences entre les relations commerciales Nord-Sud (les européens obtiennent des profits avec le Maroc et la Tunisie, alors que le commerce est déficitaire avec l'Algérie et la Libye) et les différents types de relations juridiques (le Maroc a initié en octobre 2008 un régime de statut avancé) établissent une méthode de régate ou de compétition entre les partenaires de l'Union, qui ne présente aucun avantage clair. C'est triste, mais l'UE semble poursuivre ses relations avec les pays du Maghreb sans prêter attention au fait que les relations Sud-Sud devraient s'améliorer.

L'absence d'un processus réel d'intégration régionale dans le Maghreb suppose un coût qui a été examiné dans plusieurs séminaires et publications. Le secrétaire général de l'UMA, Ben Yahia, a quantifié d'au moins deux points en pourcentage du PIB de ces pays, les pertes annuelles, du fait des faibles avancées dans l'intégration (AFKAR/IDEES n°22, été 2009). Mais, une fois le préjudice constaté, il faudrait trouver les instruments pour changer la situation. La consolidation d'une structure internationale pour la Méditerranée occidentale avec la présence de l'UE et de l'UMA serait un mécanisme qui aiderait à atteindre ce but.

Pour finir, et en relation avec l'intégration régionale, l'approfondissement d'une structure régionale dans la Méditerranée occidentale servirait aussi pour le progrès de l'économie et des sociétés des pays du Maghreb. Bien sûr, ce sont ces peuples qui doivent décider de leur avenir et personne de l'extérieur ne peut leur dire la façon de le faire. Cependant, il est nécessaire de constater que la situation de ces pays n'a pas beaucoup évolué ces dernières années. Malgré d'importantes avancées internes et des relations positives avec les européens et avec d'autres acteurs, il faut reconnaître qu'ils se trouvent dans une situation de désavantage comparatif. Dans ce sens, il est important de trouver des critères objectifs pour mesurer l'évolution de ces pays par rapport aux autres, en particulier depuis le début du Processus de Barcelone en 1995 jusqu'à l'heure actuelle. L'indicateur le plus complet, qui ne tient pas seulement compte du progrès économique mais aussi des questions sociales comme l'alphabétisation et la santé, est l'Indice de Développement Humain du PNUD. Selon cet indice, l'Algérie est passée du rang 85 en 1995 au 104 en 2009, le Maroc du 117 au 130, la Mauritanie du 150 au 154, alors que la Tunisie est passée du 75 au 98, tous pendant la même période (sur un total de 174 pays évalués en 1995 et 182 pays en 2009). Le seul membre de l'UMA qui ait avancé pendant cette période est la Libye qui est passée du rang 73 au 55.

Ces classements ne sont pas définitifs, mais du moins ils indiquent que la situation des pays du Maghreb peut encore beaucoup s'améliorer. Ces pays présentent un grand potentiel et la proximité de l'UE devrait être un facteur positif. Maintenant il s'agit de trouver les mécanismes indiqués pour promouvoir leur avancée économique et sociale, en respectant toujours leur personnalité. Si les progrès politiques internes n'ont pas changé la situation et si la tentative d'une UMA et les relations avec les européens n'ont pas produit les résultats désirés, la constitution d'une nouvelle structure dans la Méditerranée occidentale avec des pays du Nord et du Sud et avec l'UE pourrait servir d'aide dans ce but.

On peut espérer que la présidence espagnole de l'UE en 2010 servira à réfléchir de façon originale et ambitieuse sur la Méditerranée, sans préjugés sur les anciennes structures et leurs limitations, et avec le courage propre des architectes de l'histoire. ■