

**DOCUMENTI
IAI**

**QUELQUES REFLEXIONS
SUR L'ESPACE EURO-MAGHREBIN**

par Roberto Aliboni

Document présenté à la deuxième conférence stratégique annuelle de l'IRIS
Enghien-les-Bains, 12-13 mai 1997

IAI9705

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

QUELQUES REFLEXIONS SUR L'ESPACE EURO-MAGHREBIN

par Roberto Aliboni

Dans les années 90 deux nouvelles crises de longue durée se sont installées dans l'espace méditerranéen: la Libye et l'Algérie. De nature différente l'une par rapport à l'autre, ces deux crises ont quand-même élargi au Maghreb, à l'Afrique du Nord, à la Méditerranée centrale et à celle occidentale une instabilité qui semblait jusque là réservée au Moyen Orient, comme résultat aussi bien du conflit israélo-arabe que de celui arabo-iranien, du lourd contentieux gréco-turc et des conflits venant des communautés libanaises et des minorités curdes. L'idée, plus ou moins reçue, d'un Maghreb à l'abri de l'instabilité et des conflits de l'Orient arabe ne semble plus recevable.

Les facteurs le plus important de ce changement se situe aussi bien au niveau de la transition internationale et interne à laquelle les deux pays du Maghreb les plus étroitement liés à l'Union Soviétique - justement la Libye et l'Algérie - ont dû se plier que dans les dislocations que cette transition a provoqué dans le pouvoir militaire algérien aussi bien que dans celui libyen.

Face à ce changement et aux risques que ces deux crises majeures entraînent pour la sécurité de l'Union Européenne (UE) et des ses pays membres (du moins, les plus proches d'entre eux), on constate en Europe (et aux Etats-Unis) une convergence substantielle en ce qui concerne l'analyse des facteurs internationaux et intérieurs qui seraient à la base des ces crises. Cependant, la définition même de l'espace euro-maghrebin n'apparaît point assez claire et celle-ci n'est pas, peut-être, la moindre des raisons des difficultés que l'Europe et l'Occident rencontrent dans leur gestion.

Mon intervention se penche justement sur cette question: quel est l'espace qui doit orienter les politiques des pays européens face aux crises en cours dans le Maghreb?. Pour essayer de répondre à cette question, prenons en compte trois façades importantes de l'espace euro-maghrebin: (a) la façade maghrébine, (b) façade méditerranéenne et, enfin, (c) celle des alliances politico-militaires de l'Occident.

L'espace maghrébin

Il ne faut aucun doute que toutes les tentatives qui se sont succédées jusqu'ici pour donner au Maghreb des structures régionales de coopération et intégration ont échouées. Le Conseil Consultatif du Maghreb à la fin des années 60 fut coulé par l'Algérie qui, en misant sur son protagonisme international et sa primauté régionale, voulut garder les mains libres, surtout par rapport à ses très ambitieux plans de développement économique. Par la suite, les tentatives de la Communauté Européenne (CE) visant à gérer les accords d'association de façon à promouvoir un certain degré de coopération et intégration économique entre les pays maghrébins n'ont jamais pu aboutir face à une attitude toujours très individualiste des trois pays de la région (tandis que la Libye restait toujours à l'écart, son regard fixé sur l'Orient arabe). En Février 1989, l'initiative du Président Benjedid ayant établi l'Union du Maghreb Arabe (UMA) - en incluant tantôt la Libye que la Mauritanie - les conditions pour une

agrégation maghrébine semblaient finalement réunies. Mais l'isolement international imposé en Avril 1992 à la Libye et la crise interne qui depuis s'est produite dans ce pays, d'un côté, et la crise soulevée en Algérie par le coup d'état de Janvier 1992, de l'autre, ont mis en panne soit l'UMA soit les accords de coopération, complémentaires à l'UMA, du Groupe de Cinq plus Cinq dans la Méditerranée occidentale aussi bien que la tentative du Conseil Européen de Lisbonne en 1992 de relancer un processus euro-maghrébin. A présent, après la Conférence de Barcelone, le Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) sera-t-il en mesure d'agir en tant que "fédérateur" de l'espace euro-maghrébin en obligeant les pays concernés à se donner des structures horizontales, aussi minimales qu'elles puissent être?

Une réponse à cette question n'est pas simple. Bien sûr, on sait que le PEM envisage des mécanismes pour encourager les échanges parmi les partenaires et que l'établissement de la zone de libre échange elle-même est destinée à assurer des liaisons horizontales entre les partenaires du sud de la Méditerranée du simple fait du fonctionnement de la règle de la nation la plus favorisée mais aussi moyennant les règles d'origine des produits. Néanmoins, on sait aussi que la démarche de la zone de libre échange ne peut donner ses résultats à court terme. Bien au contraire, bien au contraire il faudra assez longtemps, étant données les divergences des évolutions économiques dans la région maghrébine et, surtout, les différences politiques.

Sur le plan économique, par rapport à une évolution algérienne qui semble miser sur l'acroissement de la rente pétrolière pour faire face aussi rapidement que possible à la crise politique interne et à ses coûts (alors que la matrice industrielle se noircit dangereusement), il semble difficile que les efforts et les succès du Maroc et de la Tunisie pour enraceriner leur développement sur la promotion des exportations puissent trouver avec l'Algérie les affinités nécessaires pour que cette dernière devienne leur partenaire le plus proche. En réalité, soit la Tunisie que le Maroc ne regardent qu'à l'UE comme leur partenaire, avec une attitude de "chacun pour soi et l'Union pour tous" ou bien d'"aide-toi et l'Union t'aidera. La question n'est pas de renforcer la coopération économique avec l'Algérie mais plutôt d'empêcher que l'Algérie devienne une entrave sur la voie de la coopération avec l'UE.

D'autre part, sur le plan politique, ce qui reste de l'UMA est une coopération inter-gouvernementale au niveau policier qui a pour but d'aider les gouvernements à mieux se défendre des contagions islamistes et des effets de "domino" surtout par rapport à l'Algérie, une coopération qui au fond a pour but plutôt de se maintenir séparés qu'unis. Ce n'est pas un mystère que la Tunisie, première de la classe de libéralisation économique, est de plus en plus un pays où la liberté politique et civile s'amenuise suivant une politique de prévention des contagions politiques qui peuvent venir de l'ouest algérien comme de l'est libyen. Les choses se passent plus favorablement au Maroc, où la cohésion entre le roi et l'opposition permet de procéder sur la voie d'une certaine démocratisation, aussi graduelle et octroyée qu'elle puisse être. Mais cette évolution du Maroc se reflète dans une attitude de plus en plus nette à faire cavalier seul dans ses rapports avec l'Europe (comme on l'a vu lors de l'expérience du Forum Méditerranéen en 1993-94) aussi bien qu'avec les Etats-Unis et Israël (comme on l'a constaté à propos des Sommets économiques entamés à Casablanca en 1995).

Tandis que la crise libyenne se limite à compliquer le cadre maghrébin, sans l'Algérie aucune coopération ou intégration régionale n'est possible. Le narcissisme nationaliste d'hier et la crise politique d'aujourd'hui empêchent de toute façon quelque amalgame que ce soit dans la région. De plus, la solitude de l'Algérie et son incapacité d'ouvrir au pluralisme et à la démocratie ne sont pas sans effets sur les pays voisins, où les tendances tantôt à la coopération tantôt à la

démocratie s'affaiblissent au lieu de se renforcer. Ce qui veut dire que pour l'Europe la restitution de l'espace maghrébin, en tant que composante de la sécurité de l'UE, demande une concentration absolue des efforts sur l'Algérie.

L'espace méditerranéen

Après le démarrage de la politique palestinienne de la CE dans les années 80 et les communications (séparées) de la Commission, respectivement sur le Maghreb et le Proche Orient, au début des années 90, le PEM a été délibérément conçu comme une politique couvrant l'ensemble de l'espace méditerranéen. Plusieurs déclarations de la part des gouvernements et, avec plus d'insistance, de la Commission ont souligné, par rapport aux régions méditerranéennes, la "globalité" de la nouvelle politique méditerranéenne de Partenariat de l'UE. Cette globalité, d'ailleurs, s'insère dans la tradition de la CE et de sa doctrine méditerranéenne, bien qu'avec une orientation plus décidément multilatéraliste que celle du bilatéralisme convergent sous le parapluie de Bruxelles des politiques précédentes.

Tout à fait fonctionnelle et naturelle en ce qui concerne la création d'une zone de libre échange, cette approche globalisante et unitaire risque par contre d'être quelque peu fictive ou volontariste du point de vue politique et sécuritaire et, partant, d'affecter de façon négative la vision stratégique et les politiques de l'UE et de ses membres.

Ce caractère fictif du volet politico-sécuritaire du Partenariat, c'est-à-dire la "zone de paix et stabilité" envisagée par la Déclaration de Barcelone, est le fils du débat qui a eu lieu depuis la fin des années 1980 entre les projets méditerranéens sous-régionaux, comme les arrangements qui avaient été entamés par le Groupe de 5 + 5 dans la Méditerranée occidentale, et les projets pan-méditerranéens, comme la CSCM (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée). Plus précisément, il est le fils de la victoire de l'approche œcuménique à la politique et sécurité de la Méditerranée prônée par les projets de type CSCM. Il ne faut aucun doute que ce débat a suscité une opposition entre approches et niveaux qui ne fait pas trop de sens, car la politique la plus convenable se trouve évidemment dans le "juste milieu", à mi-chemin entre un cadre général et ses robustes et substantielles articulations sous-régionales. Quoiqu'il en soit des principes qui devraient régir l'art politique, il y a trois limites principales à l'aspiration globalisante du PEM: premièrement, l'exclusion du conflit israélo-arabe du domaine du Partenariat; deuxièmement, l'emplacement de la Turquie de l'autre côté du terrain; troisièmement, l'exclusion de la Libye du Partenariat. Tandis que la question de la Turquie n'a pas trop à faire avec notre sujet, il faut par contre prendre en compte le processus d'apaisement du conflit israélo-arabe et la Libye.

L'engagement des partenaires euro-méditerranéens à ne pas interférer dans le processus de paix du Moyen Orient est tout à fait logique et répond à une volonté arabe, israélienne et américaine dont l'UE ne peut pas ignorer: il y a une négociation en cours sur plusieurs voies et le PEM ne peut pas risquer d'ouvrir, plus ou moins subrepticement, d'autres voies. Néanmoins, à partir du changement de politique voulu par le nouveau gouvernement israélien (blocage des voies syrienne et libanaise et manipulation préventive du statut final par rapport aux Palestiniens), l'impasse du processus de paix s'est transformée dans un pur et simple blocage de la zone euro-méditerranéenne de paix et stabilité. Les progrès considérables qui dans la première partie de 1996 avaient été obtenus par les Hauts Fonctionnaires ont été en grande partie annulés.

La réponse à cette dépendance du PEM par rapport au processus du Moyen Orient devrait être l'introduction de critères de différenciation au sein du PEM pour ce qui concerne les zones, les thèmes et les modalités de négociations. C'est justement cette différenciation qui a été préconisée par le Rapport de EuroMeSCo (le réseau "euro-med" d'instituts de politique internationale) présenté à l'occasion de la réunion de Malte. Cependant, cette différenciation est pour le moment carrement repoussée par les pays arabes (par peur de compromettre leur front unitaire face à M. Netaniahu).

Au-delà de la conjoncture négociale et politique, le caractère global du Partenariat le rend trop fragile et l'expose au blocage. L'évolution au Moyen Orient et ses spécificités sécuritaires ne devraient pas empêcher la conception et la poursuite de gestions sous-régionales, justement comme le Maghreb, qui d'un point de vue plus strictement européen ne sauraient être considérées moins dangereuses et importantes.

D'un point de vue historique et formel l'exclusion de la Libye est irréprochable, car c'est la Libye elle-même qui s'est exclue n'ayant jamais voulu serrer de liens spécifiques avec la CE. Héritière de cette dernière, l'Union a justement décidé d'appeler au Partenariat ces pays seulement qui étaient déjà associés à la Communauté. Mais on ne peut pas ignorer que cette fois la Libye voulait bien entrer et que l'UE ne l'a pas acceptée en hommage à l'isolement imposée par les sanctions de l'ONU. Encore une fois, tout est rationnel mais le Partenariat se trouve curieusement à ne pas maîtriser les problèmes politiques qui *de facto* lui se posent. Dans le cas de la Libye, l'exclusion d'un pays dont l'isolement affecte la sécurité de ses voisins arabes prive d'un élément important de la politique maghrébine et nord-africaine de l'Union et du Partenariat.

Du point de vue politique et sécuritaire, en conclusion, ce caractère globalisant du Partenariat, d'une part, ne l'est pas assez, puisqu'à cause de l'exclusion de la Libye, lui vient à manquer un facteur important de sa politique maghrébine et nord-africaine. D'autre part, ce caractère globalisant se révèle trop rigide. La possibilité de différenciations sous-régionales aussi bien que fonctionnelles devraient donc être envisagée de façon à permettre une politique maghrébine de l'UE (comme d'ailleurs une politique nord-africaine ou turque) dans le cadre d'une politique méditerranéenne plus générale: un juste pragmatisme doit finalement remplacer dans le Partenariat ce qui est resté d'un certain culte idéologique pan-méditerranéen (tiersmondiste, anti-américain, anti-impérialiste, non-aligné, etc.) de l'époque de la guerre froide.

L'espace de l'Occident

Nous avons constaté que, essentiellement du fait de la crise algérienne, l'espace maghrébin est fort éclaté. Cela rend donc plus difficile la poursuite d'une politique maghrébine de la part de l'UE et de ses membres. Cependant, même si l'espace maghrébin n'était pas éclaté, une politique maghrébine de l'UE aurait du mal à s'affirmer étant donné le caractère globalisant qu'on tend à imputer à la Méditerranée (un caractère qui, par contre, n'existe point dans la réalité, la Méditerranée n'étant pas moins éclatée que le Maghreb). Le Maghreb ne dérivant pas d'unité stratégique ou géopolitique de soi-même ni de la vision de l'UE et du Partenariat, dérive-t-il une quelconque unité de la vision des alliances politico-militaires de l'Occident (entendu comme l'ensemble constitué par l'Alliance Atlantique, la PESC et l'UEO)?

La réponse doit être sans doute négative. Ni Iberlant ni Afsouth sont particulièrement concernés par le Maghreb ou par la Méditerranée occidentale. D'autre part, la filière de la coopération militaire de l'"arc latin", depuis l'ancienne coopération entre France, Espagne et Italie et le satellite Hélios jusqu'à l'établissement de Eurofor et Euromarfor est de plus en plus vouée à des objectifs de coopération militaire inter-européenne. Ces deux forces naissent mais n'ont pas nécessairement à faire avec la Méditerranée occidentale. Elle peuvent être déployées en Méditerranée aussi bien qu'en Afrique ou dans l'Océan Indien. Aussi, il faut souligner que Eurofor et Euromarfor sont des forces multinationales engagées à poursuivre les missions identifiées par la Déclaration de Petersbourg de l'UEO de 1992, mais qu'elles ne sont pas constituées dans le cadre de l'UEO: bien sûr, elles peuvent être assignées à l'UEO mais, si nécessaire, aussi à d'autres organisations internationales de sécurité, comme l'OTAN, l'OSCE, l'OUA, l'ONU, etc.). Plus en général, c'est un fait que la transition en cours dans le système de sécurité internationale et la réforme des alliances occidentales, qui cherchent à s'adapter à cette transformation, tendent plutôt à élargir le champ d'action des commandements militaires et des forces en place qu'à le limiter. On l'a vu d'ailleurs avec la mission bosniaque de l'OTAN en Europe sud-orientale) qui a été confiée à Afsouth, c'est-à-dire le commandement formellement établi pour les régions au sud de l'Alliance.

Cependant, la perspective euro-maghrébine, absente dans les intentions des alliances occidentales et européennes, se trouve dans les perceptions des pays du Maghreb. Il n'y a pas de doute que ces pays perçoivent les réformes et réorganisations militaires de l'Occident comme si elles constituaient des risques ou des menaces dirigées contre eux-mêmes et, plus en général, contre les pays arabes (et musulmans). Pour cette raison, les Dialogues Méditerranéens entamés par l'OTAN et l'UEO stagnent et l'établissement de Eurofor et Euromarfor a suscité, à Algérie et Tripoli mais aussi à Tunis et Rabat, une levée de boucliers du tout inattendue en Europe.

Quelques conclusions

L'espace euro-maghrébin dans ses différentes dimensions semble aujourd'hui bien éclaté. L'espace maghrébin lui-même est éclaté à cause des crises algérienne et libyenne. D'autre part, l'unité que le Partenariat pourrait lui apporter est entravée par la tendance globalisante qui semble dominer les négociations pour l'établissement de la "zone de paix et stabilité" dans l'ensemble de la Méditerranée. Enfin cette unité n'est pas non plus apportée par la vision et les objectifs militaires de l'Occident. Un peu ironiquement, une certaine unité ne semble dériver que de la perception de menace qu'éprouvent les pays du Maghreb par rapport à la réorganisation militaire en cours de la part de l'Occident.

L'absence ou la faiblesse d'un espace spécifique euro-maghrébin devrait préoccuper l'UE et ses membres; d'autant plus, que la seule unité qui semble émerger est basé sur une perception de menace par rapport à l'Europe et l'Occident.

La solidarité exprimée par les membres de l'Union moyennant les décisions du Conseil Européen de Cannes a mis fin aux différenciations sécuritaires que l'Union risquait de mettre en pratique par rapport à l'Europe orientale et à la Méditerranée. Néanmoins, cette précieuse solidarité risque maintenant d'être sapée par une approche méditerranéenne globalisante qui empêche l'instauration d'une politique plus spécifique vers le Maghreb, en laissant ainsi seuls les pays de l'Union qui se trouvent davantage affectés par les crises maghrébines.

Une reconstitution de l'espace spécifique maghrébin dans la vision et les politiques de l'UE semble par conséquent souhaitable. Trois objectifs devraient être poursuivis pour reconstituer cet espace et apporter une plus forte articulation à la sécurité européenne:

- (a) étant donné que l'Europe n'est pas en mesure de s'occuper directement de la grande crise arabo-israélienne, elle devrait s'occuper alors de l'autre grande crise méditerranéenne qui se passe en Algérie; tandis que les affaires avec l'Algérie s'accroissent, le profil politique est de plus en plus bas; au contraire, il faut bien s'accorder et mettre en oeuvre une solution politique européenne, aussi désagréable ou dangereuse qu'elle puisse être;
- (b) il faut insérer dans le cadre du Partenariat des critères de différenciation, de façon à éviter le blocage provoqué par la crise du Moyen Orient et mettre le PEM en mesure d'employer sa force pour travailler à la solution des crises maghrébines; il faut également trouver une formule pour associer la Libye au processus de Barcelone;
- (c) il faut convaincre les maghrébins du caractère non-offensif des réarrangements militaires en cours dans l'espace de l'Occident. Dans cette perspective, la création d'un nouveau commandement de l'OTAN pour la Méditerranée occidentale pourrait se révéler une gaffe par rapport aux intérêts maghrébins de l'Europe. Par contre, les pays de l'"arc latin" devraient faire des efforts, dans l'intérêt de l'ensemble de l'UE, pour accroître la confiance des partenaires maghrébins. Le Rapport de EuroMeSCo - qu'on a déjà évoqué - recommande d'associer quelques officiers maghrébins au planning de Eurofor et Euromarfor, évidemment là où ces planning concerne les missions envisagées en Méditerranée. Aussi, une recherche conduite au sein de l'Institut d'Etudes Stratégiques de l'UEO a suggéré d'associer les officiers maghrébins (et arabes) à la formation pour les missions humanitaires et de maintien de la paix hors de la Méditerranée. Enfin, l'instauration de mesures de confiance et d'une coopération en matière de sécurité dans la zone euro-maghrébine pourrait non seulement renforcer la sécurité des maghrébins et des européens, mais aussi faciliter le dialogue dans le cadre plus large du Partenariat Euro-Méditerranéen.