

## La politique européenne de voisinage: Une garantie pour l'UE, un besoin pour le Maghreb ? Singularité de l'Algérie

### Résumé

Le Maghreb, riche par son potentiel agricole et ces ressources énergétiques, sinon géographiquement par son emplacement stratégique, a toujours attiré la convoitise de l'Europe.

Par sa Politique Européenne de Voisinage, l'UE espère garantir la stabilité économique, politique et sécuritaire autour de ses frontières en soumettant ses partenaires maghrébins à des Accords d'association. Seulement, la position du Maghreb vis à vis de la PEV varie d'un état à l'autre: Le Maroc et la Tunisie y ont adhéré alors que l'Algérie reste réticente à cette approche.

Cet article détermine les buts de la PEV, les moyens mis en œuvre et montre la difficulté à les appliquer en particulier en Algérie.

**Ilia BENMANSOUR**

Faculté d'économie et de gestion.  
Université Mentouri  
Constantine (Algérie)

### Introduction

Historiquement Europe et Maghreb ont toujours été liés et leurs relations ne datent pas d'hier mais bien avant la création de la communauté européenne et au delà bien avant l'indépendance. Le Maghreb n'étant au fait qu'une ancienne colonie de la France, les deux parties se sont retrouvées contraintes à maintenir et entretenir des échanges sous tous les aspects qu'ils soient économique, politique, social ou culturel.

En effet, une fois les indépendances acquises, il fallait définir de nouvelles notions pour garder des relations avec les nouveaux états souverains préservant les intérêts de l'ancienne métropole. Les états du Maghreb passent alors d'une interdépendance à une coopération qui était présentée toutefois comme une contrepartie de l'indépendance.

### ملخص

يبقى المغرب العربي محل أطماع الدول الأوروبية لما يزر به من موارد زراعية وطاقوية ولكونه أيضا يقع جغرافيا في مكان استراتيجي.

ولتحقيق استقرارها الاقتصادي، السياسي، والأمني، لجأ الإتحاد الأوروبي إلى إبرام عقود شراكة مع دول المغرب العربي . غير أن السياسة الأوروبية الجوارية تختلف تقبلها في بلدان المغرب العربي، فبينما تم الترحيب بها في كل من المغرب وتونس، بقيت الجزائر حذرة من هذه المقاربة.

يحدد هذا المقال أهداف السياسة الأوروبية الجوارية، وسائلها وصعوبة تطبيقها خاصة في الجزائر.

Cet attachement du sud de la Méditerranée à sa rive du nord et vice versa ne fut donc pas un choix mais une contrainte historique et qui se poursuit jusqu'à présent: La déclaration de l'indépendance a donné une autonomie politique au Maghreb mais n'a pas changé son statut économique au sens où ce dernier reste toujours soumis à des accords bilatéraux qui se succèdent et se présentent sous différentes politiques dans le but d'améliorer les relations entre l'UE et le Maghreb et amener celui-ci à suivre l'évolution du marché européen.

La dernière initiative de l'UE était d'adopter un nouveau concept intitulé Politique Européenne de Voisinage PEV.

L'Algérie, autant que ses voisins Maroc et Tunisie, est concernée par cette politique.

Dans cette étude, nous nous intéresserons –dans un premier lieu –à cette nouvelle approche en définissant la PEV, les besoins qui ont amenés à cette politique. Nous établirons dans quelle mesure elle est différente des politiques précédentes. Pour cela nous déterminerons son fonctionnement, ses moyens d'actions en ne nous intéressant qu'au volet économique appliqué au Maghreb.

Dans la seconde partie nous dresserons le bilan de la PEV après une certaine période de son adoption par les pays du Maghreb.

Tout au long de cette étude, nous montrerons que malgré les initiatives pour un développement économique, l'écart entre l'Europe et le Maghreb se creuse et le déséquilibre tend à s'amplifier.

Nous comparerons les résultats de la PEV pour le Maroc l'Algérie et la Tunisie et l'investissement de chacun des trois pays dans cette nouvelle politique.

En conclusion, nous soulèverons certaines interrogations quant à l'efficacité de la PEV et évoquerons au préalable la singularité de l'Algérie.

### **I- Cadre général et portée opérationnelle de la PEV :**

#### **1/ Définition de la PEV :**

Les relations entre les pays du Maghreb et certains pays de l'Europe datent de bien avant la création de la Communauté européenne. Depuis, il y a eu plusieurs accords bilatéraux sans –néanmoins –aboutir aux résultats escomptés.

En effet, l'élargissement de l'Union européenne, qui est passée de quinze à vingt sept états membres, contraint les pays du Maghreb à faire face à un marché en perpétuel mouvement. Ce qui constitue un risque considérable pour l'économie, déjà fragile, de ces pays.

Les pays du sud méditerranéens n'arrivent plus à suivre le progrès de l'Europe. L'écart se creuse de plus en plus entre les deux partenaires et cela malgré les multiples tentatives de redressement de ces accords à travers différentes politiques énumérées ci-dessous :<sup>(1)</sup>

- a- L'approche globale méditerranéenne (1972-1989).
- b- La politique méditerranéenne rénovée.(PMR: 1989-1995).

c- Le partenariat euro-méditerranéen (PEM) adopté en 1995 lors d'une assemblée à Barcelone et qui est dit « Processus de Barcelone ».

Le résultat était qu'aucune de ces approches n'a permis une amélioration décelable dans les relations Europe-pays du Maghreb.

Pour y remédier, l'UE a voulu renforcer les anciens accords par une nouvelle forme de coopération intitulée: « La Politique européenne de voisinage »(PEV).

## **2/ Le contenu de la PEV :**

Cette politique a été initiée en décembre 2002 par Romano Prodi, l'ancien président de la Commission européenne en la qualifiant comme: « L'établissement d'un cercle d'amis créant un espace de prospérité ,de stabilité et de sécurité qui partagerait tout avec l'union sauf ses institutions».(2)

La PEV s'est d'abord adressée aux nouveaux voisins de l'est, puis étendue, à la demande de la France, aux pays du sud de la Méditerranée.

Elle repose sur un ensemble d'accords conclu entre l'Union européenne et ses états membres d'une part, et les pays voisins d'autre part.

Ce sont ces accords qui constituent le socle juridique de la relation entre l'Union européenne et ses partenaires.

La PEV complète le processus de Barcelone afin de stabiliser la Méditerranée par le renforcement des liens politiques et économiques entre les pays du pourtour de l'union européenne.

Elle concerne les pays du sud suivants :<sup>(3)</sup> Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Autorité palestinienne, Liban, Jordanie, Syrie.

## **3/ La finalité de la PEV :**

La PEV est une initiative de l'Union européenne qui répond à la fois à une demande externe qu'à une préoccupation interne.

Le but est de faire régner la paix et la stabilité autour des pays de l'UE pour assurer sa propre prospérité. En effet, tout conflit surgissant aux frontières de l'UE aura un impact direct sur les pays membres de celle-ci.

Le facteur de proximité est d'autant plus important que cette frontière reste :

- Une source potentielle de conflits d'une part.
- Une source potentielle de coopération d'autre part.

## **4/ Objectifs de la PEV :**

Dans les textes, la PEV et son antécédent le partenariat euro-méditerranéen ont les mêmes objectifs généraux. A la différence, la PEV insiste davantage sur le volet de la sécurité et la bonne gouvernance dans les pays maghrébins.

Elle n'offre aucune perspective d'adhésion aux partenaires et vise essentiellement: <sup>(4)</sup>  
- à établir des liens politiques plus étroits par le dialogue continu.

- Une intégration économique partielle.
- Un soutien à la mise en conformité avec les normes de l'UE.
- à assister la mise en œuvre de réformes économiques et sociales.
- à éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins.

#### **5/ Fonctionnement de la PEV :**

Il se décline en trois étapes :

D'abord, la PEV propose, des accords préliminaires à ses partenaires ; à ses voisins de l'est des Accords de partenariat et de coopération et à ses voisins du sud (Maghreb) des Accords d'association.

- Les Accords d'association sont des actes juridiques ayant pour but de contribuer à la libéralisation des échanges dans l'espace euro- méditerranéen. Ils fixent les conditions et les mesures de la coopération dans les domaines économique, social et culturel.<sup>(5)</sup>

- Les Accords de partenariat sont des accords d'association plus approfondis et peuvent être poussés à prendre des mesures institutionnalisant le dialogue entre les pays partenaires.<sup>(6)</sup>

Ensuite les rapports sur les pays :

La Commission européenne élabore des rapports sur chacun des pays, ou est analysée la situation politique, économique, sociale et institutionnelle de chaque partenaire. Elle les transmet ensuite au conseil des ministres représentant les gouvernements des états membres de l'UE. <sup>(7)</sup> Celui-ci décidera du passage à l'étape suivante c'est à dire les plans d'action.

Enfin les plans d'action :

La PEV agit à travers des plan d'action où sont définis et identifiés des programmes de réforme politique et économique propre à chaque partenaire et dans lesquels sont déterminées les priorités européennes et nationales à savoir, le contrôle des flux migratoire et la lutte contre le terrorisme pour l'Union européenne, et celles des pays du Maghreb qui restent à définir selon les capacités et les besoins de chaque état.

C'est une approche spécifique (à la carte) par comparaison à l'approche globale du partenariat euro-méditerranéen.

Ces plans d'actions sont élaborés à court ou à moyen terme (trois à cinq ans). Ils constituent l'outil opérationnel du cadre juridique déjà installé par les Accords d'association. Ces plans d'action sont pratiquement les mêmes pour le Maroc et la Tunisie, offrant de nouvelles opportunités de partenariat :<sup>(8)</sup>

- La perspective de participation dans le marché intérieur de l'UE.
- Les possibilités de convergence de la législation économique et d'ouverture des économies entre ces pays et l'UE avec en particulier la réduction continue des barrières commerciales.

- Une assistance financière accrue renforcée pour accompagner la mise en œuvre des Accords d'association.

- L'établissement d'un dialogue constructif sur la question des visas entre l'UE et les pays du Maghreb incluant l'examen de facilitation de l'attribution de visas en accord avec l'acquis.

Quant aux actions prioritaires, les plans d'actions établissent une panoplie de priorités entre Maroc-UE et Tunisie-UE. Parmi celles, communes aux deux pays maghrébins, on retrouve :<sup>(9)</sup>

- La poursuite des réformes législatives et l'application des dispositions internationales en matière de droit de l'homme ;

- Le renforcement de la coopération dans la lutte contre le terrorisme ;

-Le développement d'un environnement favorable à l'investissement direct étranger ;

-Le soutien au système de l'éducation et de la formation, de la recherche scientifique et des technologies de l'information comme levier essentiel au développement économique du pays ;

- La gestion efficace des flux migratoires.

Des sous-comités sont désignés pour suivre l'évolution de l'application des Accords. Un bilan annuel visant à évaluer l'avancée –sur le terrain – de ces plans d'action est obligatoire.

#### **6/ Le financement de la PEV:**

Depuis le premier janvier 2007, un instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) est opérationnel. Pour la période budgétaire 2007-2013 la dotation globale de l'IEVP s'élève à 11,181 milliards d'euros.<sup>(10)</sup>

Rappelons que jusqu'au 31 décembre 2006, le financement communautaire pour les pays ayant adhéré à la PEV a été fourni par différents programmes comme par exemple, les programmes TACIS pour les pays de l'est et la Russie et MEDA pour les pays du sud de la Méditerranée ainsi que d'autres plus spécifiques tels que le IEDDH (initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme).<sup>(11)</sup>

Cet instrument financier qu'est l'IEVP vient remplacer tous les précédents et s'en différencie par sa grande flexibilité et son soutien aux priorités convenues dans les plans d'action de la PEV. Il est conçu pour améliorer la coopération transfrontalière (maritime et terrestre) de l'UE avec ses partenaires.

La répartition des fonds de l'IEVP dépend des projets établis entre l'UE et chaque pays, des besoins de celui-ci et surtout de la progression des réformes convenues.

#### **7/ La PEV : Cas de l'Algérie :**

Ayant adhéré au processus de Barcelone, l'Algérie renforce ses relations avec l'UE par la signature d'un Accord d'association avec celle-ci et ce, en septembre 2005 bien après ses voisins la Tunisie qui l'a fait en 1998 et le Maroc en mars 2000.

En quoi consistent ces Accords ? Comment sont-ils financés ? Et quels sont leurs domaines d'application en Algérie ?

**a) - Accord d'association UE-Algérie :**

Cet accord d'association comporte les volets suivants :<sup>(12)</sup>

- Dialogue politique continu: Il porte sur tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties et plus particulièrement sur les conditions propres à garantir la paix et la sécurité.

- Etablissement d'une zone de libre échange (ZLE): Consiste à la libre circulation des marchandises. L'UE et l'Algérie établissent progressivement une zone de libre échange pendant une période de transition de douze années au maximum à compter de la date d'entrée en vigueur de cet accord.

- Commerce des services : favoriser les échanges humains donc des services notamment dans le cadre des procédures administratives. L'Algérie doit réserver aux prestataires de services communautaires un traitement non moins favorable que celui accordé aux sociétés de pays tiers.

- Coopération économique: est formulée par le droit pour les sociétés communautaires d'accéder à des activités économiques par la création des filiales en Algérie ou dans la communauté respectivement. Les parties s'engagent à envisager le développement de ce droit dans le sens de négocier un accord d'intégration économique. Cette coopération portera en priorité sur les secteurs propres à faciliter le rapprochement des économies algériennes et communautaires en particulier ceux générateurs de croissance et d'emplois.

- Coopération financière: l'UE et l'Algérie assurent la libre circulation des capitaux concernant les investissements directs en Algérie en autorisant les paiements courants relatifs aux transactions courantes dans une monnaie librement convertible. Elle se traduit par l'appui à la réforme des systèmes bancaires et financiers en Algérie y compris le développement du marché boursier.

- Coopération dans les affaires de la justice et les affaires intérieures: la coopération judiciaire civile portera sur l'échange d'expériences en matière de gestion et d'amélioration de l'administration de la justice civile. La coopération judiciaire pénale portera sur le développement des échanges notamment en matière de pratique dans les domaines de protection des droits et les libertés individuelles, de lutte contre le crime organisé, de lutte contre le terrorisme et la corruption.

Depuis aucun rapport sur l'Algérie n'a été établi, par conséquent, il n'y a jusqu'à ce jour aucun plan d'action. En effet, signalons que l'Accord d'association est en cours de rediscussions dans le cadre du conseil, entre les deux partenaires (Algérie- UE).

**b) - La part de l'Algérie dans l'IEVP :**

Les négociations entre l'Algérie et l'Union européenne s'avèrent lentes et compliquées. Cela a un impact direct sur le financement par la Commission européenne des projets algériens.

- Pour la période budgétaire 2007-2010 les fonds alloués à l'Algérie étaient de 220 millions d'euros engagés.<sup>(13)</sup>

- Pour la même période, le Maroc s'est vu attribué 654 millions d'euros, et la Tunisie 300 millions d'euros.<sup>(14)</sup>

**c) - Domaines d'action de l'UE en Algérie :**

L'UE intervient dans plusieurs secteurs économique, culturel, sécuritaire, social et environnemental. Ses actions s'appliquent alors: à la réforme économique, à la baisse des tarifs douaniers (condition d'accès à la zone de libre échange), à la formation professionnelle, à la modernisation du secteur financier, des télécommunications, de la justice, de la police, des droits de l'homme, à la réforme de l'éducation .....

Les fonds de l'IEVP attribués à l'Algérie sont répartis entre ces projets dont voici la liste :<sup>(15)</sup>

- 1- Modernisation du secteur financier: 23 millions d'euros
- 2- réforme de l'éducation: 9 millions d'euros ;
- 3 - modernisation de la police : 4 millions d'Euros.
- 4 - management de l'économie : 20 millions d'euros
- 5- La mise à niveau du système de formation professionnelle : 6millions d'euros
- 6- Développement socio économique local dans le nord est d'Algérie : 9 millions d'euros.
- 7- Aux organisations de développement : 10 millions d'euros .
- 8- Euromed héritage : 17 millions d'euros
- 9- Secteur des ressources en eau : 20 millions d'euros
- 10- Secteur des transports : 20 millions d'euros
- 11- Modernisation et assistance aux réformes administratives: 11 millions d'euros
- 12- Proximité rurale : 11 millions d'euros
- 13- Réforme de la justice : 15 million d'euros
- 14- Réhabilitation des zones affectées par le terrorisme dans six wilayas du nord ouest algérien: 30 millions d'euros.

**II / Evaluation de la PEV au Maghreb :**

**1/ Présentation du bilan :**

La Commission européenne commence par examiner les progrès de la PEV, globalement et avec chaque partenaire, ce qui lui permettra une évaluation de la validité des objectifs de la PEV et au besoin, modifier les termes de l'engagement de l'UE envers ses voisins.

Le 12 mai 2010, lors de sa réunion annuelle à Bruxelles, la Commission européenne communiqua au parlement européen et au conseil un rapport qui dresse le bilan des cinq ans (2004-2009) de mise en œuvre de la PEV et qu'elle a intitulé « Paquet voisinage ».<sup>(16)</sup>

## **2/ Analyse du paquet voisinage :**

Un résultat globalement positif est noté dans ce rapport. Tous les partenaires semblent avoir tiré partie de la PEV bien que des progrès restent à faire dans de nombreux secteurs notamment la gouvernance démocratique.

Catherine Ashton, vice présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, déclare: «La politique européenne de voisinage est une réussite exemplaire, qui offre de nombreux exemples de réalisations concrètes sur le terrain. »<sup>(17)</sup>

Stefan Fule, commissaire chargé de l'élargissement et de la politique européenne de voisinage, ajoute: «La PEV est une politique gagnante pour tous : notre réponse sera à l'avenant de l'ambition des réformes engagées par nos partenaires. Les réformes économiques de nos voisins, tant de l'est que du sud, ont progressé de façon notable. Il est essentiel pour l'avenir que les réformes démocratiques et politiques, qui ont enregistré des avancées réelles mais généralement plus lentes passent à la vitesse supérieure».<sup>(18)</sup>

La commission, dans son « paquet voisinage » a présenté un rapport récapitulatif pour chaque partenaire, entre autres, la Tunisie et le Maroc.

## **3/ Cas des trois pays du Maghreb :**

Pour ce qu'est de l'évaluation globale de la PEV au Maghreb, il est possible d'en retirer un bilan par pays comme suit :

### **- La Tunisie:**

Le bilan 2009 pour le partenariat UE-Tunisie est aussi positif, en particulier sur le plan économique et social, et sur le plan de coopération en général. Sur le plan commercial, l'UE est aussi le premier partenaire de la Tunisie avec 70% de total des échanges commerciaux. Toujours selon le rapport du "paquet voisinage" concernant la Tunisie, des difficultés persistent dans le domaine de la gouvernance et de l'application de la loi, ainsi que sur plusieurs aspects des droits de l'homme.

### **- Le Maroc:**

Semble être le bon élève de la PEV. Il s'applique à exécuter les plans d'action de cette politique. Il sort alors avec un bilan globalement positif. Dans les domaines du commerce et des réformes économiques, par exemple, l'UE est son premier partenaire commercial avec 58% de total des échanges.

### **- La singularité de L'Algérie:**

L'Algérie fut le dernier pays à signer un Accord d'association avec l'UE; cela reflète la lenteur des négociations pour des raisons politiques et sécuritaires. Elle n'a adopté, jusqu'à ce jour, aucun plan d'action ce qui reflète toute la complexité de ce processus fortement dépendant des aspects politiques. Etant riche de par son gaz et son pétrole, l'Algérie se trouve en position de force et exige –peut-être- un traitement particulier dans toute relation politique et socio-économique avec l'UE ?

Lors d'un séminaire de formation organisé en mars 2010, au quartier général de la Commission européenne à Bruxelles, les experts ont été unanimes quant à la position de l'Algérie vis à vis de la PEV comme le précise Monica Liberati, membre de la commission européenne chargée d'aide et de coopération: «L'Algérie veut d'abord négocier avant de s'impliquer dans ce processus. »

Alors que l'heure est à la mondialisation, ne serait-il pas imprudent de refuser ce moyen d'insertion pour éviter de subir les effets néfastes du marché mondial ? La réticence de l'Algérie serait-elle alors injustifiée ?

L'enjeu est grand; il faut trouver le moyen d'intégrer le marché externe et suivre le développement de l'UE. Ne s'agit-il pas de construire sa propre culture de gouvernance en s'inspirant du modèle des entreprises européenne à travers cette opportunité qu'est la PEV ???

### **Conclusion**

La PEV reste un concept difficilement accueilli par les pays du Maghreb et certaines interrogations s'imposent :

La PEV propose des réformes économiques, mais pas de plan d'action permettant d'améliorer la gouvernance des firmes dans les pays maghrébins. Sa contribution à ce niveau reste sa priorité à privilégier les entreprises ayant besoins d'investisseurs étrangers .Ne voit-on pas, là, un moyen subtil d'accroître sa propre économie ?

Certes, nous ne pouvons pas nier les avantages qui découlent – pour les pays du Maghreb – à travers les plans d'action de la PEV et le profit que peuvent tirer leurs entreprises du modèle européen. Cependant, l'ingérence de l'Europe dans la gouvernance de ses partenaires du sud ne serait-elle pas un facteur de réticence de ces pays ?

L'aspect sécuritaire de la PEV soulève certaines interrogations. C'est vrai la PEV se présente comme étant une chance pour le voisinage européen, mais les pays de l'UE n'y trouvent-ils pas également des avantages ?

L'UE européenne ne veut-elle pas juste se préserver des situations conflictuelles en instaurant un bouclier frontalier totalement adhérent à ses valeurs et par conséquent inoffensif ?

### **Références bibliographiques**

- 1 -Hamamda M<sup>ed</sup> Tahar, Ajustement et Coopération au Maghreb, Thèse Doctorat D'état en sciences économiques, Université Mentouri-Constantine, 2003/2004, p.p. 232-261.
- 2 - Romano Prodi, Conférence de Bruxelles du 5-6 Décembre2002. Disponible sur site : <http://www.europaenint/comm.external-relations/we/intro/index.htm> (consulté le: 25.11.2010)
- 3 -Bichara Khader, L'Europe pour la Méditerranée de Barcelone à Barcelone (1995- 2008), Paris, L'Harmattan 2009, p. 144.
- 4 -Lahsen Abdelmalki, le Maghreb face aux défis de l'ouverture en Méditerranée, Paris, L'Harmattan, 2009, p. p. 12-53.  
- ENPI infocentre, sur le site, <http://www.enpi-info.eu> (consulté le: 10.11.2010)
- 5 - <http://www.toutelurope.eu> (consulté le: 13.11.2010)

- 6 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>(consulté le: 13.11.2010).
- 7- <http://www.toutelurope.eu> (consulté le: 13.11.2010).  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>(consulté le: 13.11.2010).
- 8 -<http://www.erogar.org/for/pays/euromediterranees/alg/c3/> (consulté le: 10.01.2011).
- 9 - Ibid.
- 10- <http://cc.europa.eu/world/enp/index-fr.htm> (consulté le: 10.11.2010).
- 11- Règlement (ce) Euratom n=099/2000 du conseil du 29 Décembre1999.  
- Règlement (ce) Euratom n=02696/2000 du conseil du 27 Décembre2000.
- 12 -<http://www.erogar.org/for/pays/euromediterranees/alg/c3/> (consulté le: 10. 1.2011).
- 13- Ibid.
- 14- Ibid.
- 15- Ibid.
- 16- Communiqué de la Commission Européenne (COM'2010'2007).
- 17- la P.E.V écrit par Nabila Amri pour El Watan sur le site :  
[www.vitamedz-com](http://www.vitamedz-com) (consulté le: 15.11.2010).
- 18- Ibid.

**Sites Web :**

- <http://www.europaenint/comm.external-relations/we/intro/index>
  - <http://www.enpi-info.eu>
  - <http://www.toutelurope.eu>
  - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>
  - <http://www.toutelurope.eu>
  - <http://cc.europa.eu/world/enp/index-fr.htm><http://www.enpi-info.eu>
  - <http://www.vitamedz-com>
- <http://www.erogar.org/for/pays/euromediterranees/alg/c3/>
- [www.vitamedz-com](http://www.vitamedz-com)