

# LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE ET L'AVENIR DE L'INTEGRATION MAGHREBINE A LA LUMIERE DE L'EXPERIENCE DE L'EE

par Zouhaier TRIMECH

Maître-assistant à la Faculté des sciences juridiques, économiques et de gestion de Jendouba

En faisant abstraction de la Libye, qui n'a jamais entretenu de relations contractuelles avec l'Union européenne (UE), et de la Mauritanie, dont les liens avec l'Union font partie du cadre plus général du partenariat UE-ACP<sup>1</sup>, on peut dire que les relations entre les pays du Maghreb et l'UE remontent à la fin des années soixante. En 1969, la Communauté économique européenne (CEE)<sup>2</sup> conclut deux accords de coopération bilatéraux avec la Tunisie et le Maroc, portant essentiellement sur des aspects commerciaux. En 1976, sur la base de l'article 238 CEE<sup>3</sup>, ces deux pays ainsi que l'Algérie signèrent trois accords d'association, incluant une coopération économique et financière, avec la CEE et ses Etats membres<sup>4</sup>. Des accords similaires virent le jour, en 1977, avec les pays du Machrek (Egypte, Jordanie, Liban et Syrie). L'ensemble de ces accords se caractérisait par l'octroi de la part de la CEE de concessions commerciales non réciproques, donnant, sans contrepartie, à ces pays un accès presque libre au marché communautaire pour leurs produits industriels

En raison des bouleversements intervenus sur la scène internationale à partir des années quatre-vingt-dix, la Communauté éprouva la nécessité de donner un nouvel élan à ses relations avec la rive sud de la Méditerranée. La disparition du Bloc de l'Est avait, d'une part, ouvert la voie à une plus grande libéralisation du commerce international, sur la base des principes de l'économie de marché, et avait, d'autre part, donné aux Etats-Unis la possibilité d'accroître, sans limites, leur influence sur la scène internationale. En effet, une double menace commençait à peser sur les relations traditionnelles et historiques entre les deux rives de la Méditerranée. D'un côté, la mondialisation menaçait de dissoudre ces relations, sous l'effet de la libéralisation multilatérale<sup>5</sup> et, de l'autre côté, les Etats-Unis commençaient à avoir des ambitions économiques dans la région méditerranéenne<sup>6</sup>.

En pleine crise du Golfe, et au moment où l'Uruguay round annonçait déjà une plus grande libéralisation du commerce mondial, la Communauté, forte de son élargissement à trois pays méditerranéens (Grèce, Espagne, Portugal)<sup>7</sup>, adopta en décembre 1990 la politique méditerranéenne rénovée (PMR). Cette politique a constitué le point de départ de la nouvelle stratégie européenne en Méditerranée<sup>8</sup>. Un peu plus d'un an après le lancement par les Américains au 1<sup>er</sup> novembre 1994 du

---

<sup>1</sup> Le groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) n'est pas un groupement régional, mais simplement un cadre dans lequel s'organisent les relations des pays appartenant à ces régions avec l'UE. Ces relations, qui sont toujours marquées par l'octroi de la part de l'UE de concessions non réciproques, se dirigent vers la libéralisation réciproque des échanges.

<sup>2</sup> Après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne (1<sup>er</sup> nov.1993), la Communauté économique européenne (CEE) est devenue Communauté européenne (CE).

<sup>3</sup> Devenu, après modification, article 310 CE. Le Traité d'Amsterdam, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 1999, a procédé à la renumérotation des articles du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>4</sup> Les trois accords conclus avec les pays du Maghreb central furent publiés au Journal officiel des Communauté européennes (JOCE) du 27/09/1978, n° L 263 (Algérie), n° L 264 (Maroc) et n° L 265 (Tunisie). Ces accords entrèrent en vigueur le 01/11/78. Depuis le 1<sup>er</sup> fév. 1993, ce journal est devenu Journal officiel de l'Union européenne (JOUE).

<sup>5</sup> Les négociations de l'*Uruguay Round* annonçaient l'érosion des avantages tarifaires et contingentaires des pays méditerranéens sur le marché communautaire.

<sup>6</sup> Cf. M. JOBERT. A la recherche d'un interlocuteur. Revue des affaires européennes, 1996, n°4. p. 313.

<sup>7</sup> La Grèce adhéra aux Communautés européennes au 1<sup>er</sup> janvier 1981, alors que l'Espagne et le Portugal y adhèrent au 1<sup>er</sup> janvier 1986.

<sup>8</sup> Par ailleurs, on peut dire que la PMR répondait également au lancement par les Etats-Unis en juillet 1990 de la fameuse "*Initiative pour les Amériques*" en direction de l'Amérique latine et des Caraïbes.

processus "Moyen Orient et Afrique du Nord (MENA)"<sup>9</sup>, et un peu moins d'un an après la naissance au 1<sup>er</sup> janvier 1995 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union européenne lance, le 28 novembre 1995 le processus de Barcelone.

L'objectif de ce processus est de mettre en place un partenariat euro-méditerranéen réunissant les pays de l'UE et les pays méditerranéens. Après l'adhésion de Chypre et de Malte au 1<sup>er</sup> mai 2004 à l'UE, et le lancement en 2005 de négociations d'adhésion entre la Turquie et l'Union, ce partenariat réunit aujourd'hui les 27 Etats membres de l'UE et neuf partenaires méditerranéens, à savoir : l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Egypte, la Jordanie<sup>11</sup>, le Liban, la Syrie, Israël et l'Autorité palestinienne.

Ce partenariat établit une approche générale qui inclut, en plus des aspects économiques et commerciaux traditionnels, des aspects politiques et socioculturels. En effet, le partenariat se fixe trois grands objectifs : construire une zone de prospérité partagée (volet économique et financier), fonder un espace commun de paix et stabilité (volet politique et de sécurité) et faciliter le rapprochement entre les peuples (volet social, culturel et humain).

Ce processus, piloté au niveau multilatéral par les conférences euro-méditerranéennes, est étayé par plusieurs accords d'association bilatéraux liant l'UE à chaque partenaire. Ces accords, qui devraient permettre la réalisation des objectifs sus indiqués, prévoient la libéralisation réciproque du commerce. Mettant fin à la pratique des concessions non réciproques, ces accords transforment radicalement les relations entre l'UE et les pays méditerranéens. Ce changement dans la nature des rapports peut expliquer, en grande partie<sup>12</sup>, le retard qui caractérise la mise en œuvre de ces accords. On peut dire que seules les relations bilatérales entre l'UE, d'une part, et la Tunisie, le Maroc, la Jordanie et Israël, d'autre part, évoluent à un rythme globalement satisfaisant au regard des ambitions de la déclaration de Barcelone, qui prévoit, pour 2010, la réalisation d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne à travers la conclusion d'accords d'association euro-méditerranéens et d'accords de libre-échange entre les pays tiers méditerranéens eux-mêmes.

L'intégration par l'UE des pays méditerranéens dans la politique européenne de voisinage (PEV) semble avoir donné au partenariat euro-med une nouvelle dimension. La PEV trouve ses origines dans l'initiative "Nouveau voisins", lancée, en 2002, par l'UE, en prévision de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>13</sup>. Destinée initialement aux futurs voisins de l'Est, cette initiative s'est élargie aux pays méditerranéens, en 2003, et aux pays du Caucase méridional, en 2004, devenant une politique européenne de voisinage s'adressant à un très grand nombre de pays voisins. Aujourd'hui, après le refus de la Russie d'y participer, cette politique intéresse trois pays européens de l'Est (Ukraine, Biélorussie, Moldavie), trois pays caucasiens (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et dix pays méditerranéens, dont la Libye. Malgré ce changement de contexte, la PEV, selon la Commission européenne, ne devrait pas pour autant l'emporter sur les différents cadres actuels des relations avec les pays voisins, mais les compléter et s'inspirer des

---

<sup>9</sup> Le processus MENA (*Middle East and North Africa*), dont le premier sommet eut été un succès (Casablanca, 30 oct.-1<sup>er</sup> nov.1994), échoua par la suite en raison de la dégradation de la situation au Proche-Orient à partir de 1996. Le quatrième sommet, tenu à Doha (Qatar) du 16 au 18 novembre 1997 fut un échec cuisant pour les Etats-Unis, en raison du refus de la majorité des pays arabes d'y participer.

<sup>10</sup> L'Union européenne est née au 1<sup>er</sup> nov.1993 après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne.

<sup>11</sup> Sans être un pays méditerranéen, la Jordanie relève, depuis les années 70, de la coopération euro-méditerranéenne. Son intégration dans ce cadre était en réalité l'un des prolongements de l'adhésion du Royaume-Uni en 1972 aux Communautés européennes. Sa participation au processus de Barcelone n'est donc pas une innovation et représente, de surcroît, un atout majeur pour l'UE, qui cherche à faire jouer au partenariat un rôle croissant dans le processus de paix au Proche-Orient.

<sup>12</sup> Les difficultés rencontrées par le processus de paix au Proche-Orient ont également représenté un obstacle au développement du partenariat.

<sup>13</sup> Au 1<sup>er</sup> mai 2004, L'UE s'est élargie à huit PECO et à deux pays méditerranéens (Chypre et Malte).

politiques et mécanismes existants<sup>14</sup>. Le partenariat euro-med resterait donc le cadre de référence des relations euro-méditerranéennes.

Le plus important est que la PEV vise, comme l'affirme la Commission, à préparer les conditions nécessaires à l'établissement, à long terme, entre l'UE et ses voisins de " *relations comparables aux liens politiques et économiques étroits qui caractérisent aujourd'hui l'Espace économique européen*"<sup>15</sup>. Disons simplement pour l'instant que cet espace, qui réunit les pays de l'UE et trois pays de l'Association européenne de libre échange (AELE, créée en 1960), à savoir : la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, représente l'une des intégrations régionales les plus évoluées après l'UE. En effet, l'Espace économique européen (EEE), qui a vu le jour en 1994, fonctionne comme un marché intérieur, conformément à des règles juridiques d'origine communautaire. Il est important pour notre étude de signaler déjà que cet espace n'a pu se construire qu'au détriment de l'AELE. Tout en voulant rester à l'intérieur de l'EEE, mais du côté du partenaire le plus fort, l'Autriche, la Finlande et le Danemark, anciens membres de l'AELE, ont quitté en 1995 ce groupe pour adhérer à l'UE. La Suisse qui fait toujours partie de l'AELE refuse par contre de participer à l'EEE.

Sachant que la PEV est un projet d'intégration régionale s'inspirant de l'EEE (I), et que l'AELE s'est réduite comme une peau de chagrin en raison de la mise en place de cet espace économique, nous sommes en droit de s'interroger sur l'impact de la PEV sur l'intégration maghrébine (II), qui est toujours fragile et dont la cohésion interne est incapable de résister à des projets de telle ampleur.

## **I : La PEV, un projet d'intégration régionale inspiré de l'EEE**

Créé au 1<sup>er</sup> janvier 1994, en vertu de l'accord sur l'EEE (signé le 2 mai 1992), cet espace qui unit les 27 Etats membres de l'UE à trois Etats appartenant à l'AELE (Norvège, Islande, Liechtenstein<sup>16</sup>), constitue un marché intérieur régi par les mêmes règles de base. Ces règles ont pour but de permettre la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes au sein de l'EEE. Toutefois, l'accord sur l'EEE ne libéralise pas le commerce des produits agricoles et issus de la pêche<sup>17</sup>, et ne se donne pas pour objectif de mettre en place une union douanière ou une union monétaire.

Visant à instaurer une zone économique européenne homogène, l'accord de 1992 prévoit la reprise par les pays AELE-EEE des règles communautaires régissant les quatre libertés, sus indiquées, et d'autres domaines connexes, tels que le droit de la concurrence et le droit des sociétés. Ce faisant, l'accord impose à ces pays d'adopter des règles à l'élaboration desquelles ils n'ont pas participé. En dépit de ce déséquilibre qui caractérise l'EEE, le partenariat entre l'UE et les pays AELE-EEE parvient à se maintenir en raison de l'alternative d'adhésion dont disposent ces derniers en tant que pays européens (A).

S'inspirant de l'EEE, la PEV appelle les partenaires de l'UE à reprendre, à l'instar des pays AELE-EEE, l'acquis communautaire nécessaire à l'établissement de relations similaires à celles qui lient les différents partenaires au sein de l'EEE. Toutefois, la PEV va plus loin en exigeant des pays intéressés de s'aligner sur ce que l'UE appelle les "valeurs communes". Tout en supportant des contraintes supplémentaires par rapport à celles supportées par les pays AELE-EEE, les pays méditerranéens n'ont pas, contrairement à ces derniers, de perspectives d'adhésion à l'UE (B), ce qui risque de compliquer les relations entre les deux rives de la Méditerranée.

---

<sup>14</sup> Commission européenne. L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud. Bruxelles, 11-03-2003. COM (2003) 104 final. p. 16.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>16</sup> Pour le Liechtenstein, l'accord sur l'EEE (signé au 1<sup>er</sup> mai 1992) n'entra en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> mai 1995.

<sup>17</sup> L'accord contient néanmoins des dispositions relatives à certains aspects du commerce de ces produits.

## **A) L'EEE, un partenariat déséquilibré, mais viable grâce à l'alternative d'adhésion à l'UE**

Grâce à la possibilité dont bénéficient les pays AELE-EEE, en tant qu'Etats européens, d'adhérer à l'UE, l'EEE parvient à se maintenir jusqu'aujourd'hui. En effet, cette perspective rend digeste le déséquilibre institutionnel qui caractérise le fonctionnement de cet espace. Les partenaires de l'UE, c'est-à-dire la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, ont délibérément choisi de ne pas adhérer, pour l'instant, à l'UE, et chacun d'entre eux se réserve la possibilité d'y accéder en temps approprié. Persuadés que le déséquilibre peut être rompu à tout moment, grâce à l'adhésion à l'UE, les partenaires de celle-ci acceptent, tant bien que mal, de faire partie d'une construction marquée par l'inégalité des partenaires (1).

D'ailleurs, l'EEE n'aurait même pas pu être conclu, et les négociations se seraient arrêtées si la plupart des pays de l'AELE n'avaient pas eu l'intention de ne faire qu'un "bref séjour" au sein de l'EEE, et de rejoindre au plus vite l'UE. Au fur et à mesure que l'UE faisait preuve de sa détermination de construire à sa convenance ce nouvel espace, les pays de l'AELE déposaient, l'un après l'autre, leurs candidatures d'adhésion. Ainsi, l'EEE, qui devait initialement se construire sur deux piliers, d'une part l'UE à douze et, d'autre part, l'AELE à sept, est aujourd'hui manifestement déséquilibré en raison des élargissements successifs de l'UE et de la réduction de l'AELE comme une peau de chagrin. Après l'adhésion à l'UE, au 1<sup>er</sup> janvier 1995, de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède, l'AELE ne comptait, seulement un an, jour par jour, après l'entrée en vigueur de l'accord sur l'EEE, que quatre pays. Elle n'aurait compté que deux pays, à savoir l'Islande et le Liechtenstein, si les Norvégiens n'avaient pas dit non au traité d'adhésion et si les Suisses n'avaient pas rejeté l'accord sur l'EEE, entraînant de ce fait le gel de candidature helvétique à l'adhésion. L'empressement des pays de l'AELE à quitter cette organisation et adhérer à l'UE, montre que ces derniers considéraient l'accord sur l'EEE comme une simple étape transitoire vers l'adhésion (2).

### **1) L'inégalité des partenaires au sein de l'EEE**

L'inégalité des partenaires, qui caractérise l'EEE, se manifeste essentiellement au niveau des règles régissant les domaines couverts par l'accord instituant cet espace. L'accord sur l'EEE prévoit la reprise de l'acquis communautaire relatif aux quatre libertés, mais aussi l'acquis relatif au droit de la concurrence et aux politiques horizontales liées à l'exercice de ces libertés, à savoir : politique sociale, protection de l'environnement, protection des consommateurs et droit des sociétés<sup>18</sup>. La plupart des 129 articles de l'accord reprennent dans des termes presque identiques les articles correspondants du traité instituant la Communauté européenne (CE), alors que les 22 annexes transcrivent les différents actes de droit dérivé relatifs au champ d'application de l'accord sur l'EEE. Ces actes, adoptés par les institutions communautaires, doivent être intégrés dans les droits internes des pays partenaires de l'UE<sup>19</sup>.

Le marché intérieur créé par l'EEE fonctionne donc conformément au droit primaire et dérivé de l'UE. Les pays partenaires de celle-ci sont par conséquent amenés à appliquer des règles élaborées par d'autres. Ainsi, la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes s'exerce, conformément au droit communautaire. Il en est de même s'agissant de la politique sociale, du droit des sociétés et de la protection de l'environnement et des consommateurs. Afin d'assurer une concurrence saine à l'intérieur de l'EEE, les pays AELE-EEE doivent respecter les règles communautaires en matière de concurrence portant sur les ententes, les

---

<sup>18</sup> L'accord instaure par ailleurs une coopération, sans reprise de l'acquis communautaire, dans les domaines suivants : recherche et développement technologique, services d'information, éducation, formation et jeunesse, PME, tourisme, audiovisuel et protection civile. Ces politiques, appelées politiques d'accompagnement, sont, également susceptibles, mais dans une moindre mesure, d'influer sur l'exercice des quatre libertés et sur les conditions de concurrence.

<sup>19</sup> L'accord EEE est également composé de 49 protocoles comprenant des dispositions relatives à des domaines spécifiques, comme les règles liées à la provenance des biens, aux périodes transitoires pour les Etats AELE-EEE dans certains domaines et des procédures douanière simplifiées.

positions dominantes, les concentrations, les aides d'Etat, les marchés publics et le respect de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.

Fonctionnant selon des règles d'origine communautaire, l'EEE doit s'adapter constamment à l'évolution de ces règles, et intégrer par conséquent, les développements ultérieurs de l'acquis communautaire<sup>20</sup>. Cet aspect dynamique de l'accord est essentiel au vu de la grande production de la législation communautaire. Presque d'une façon continue, plusieurs règles juridiques adoptés par les institutions de l'UE sont, tous les mois, incorporées aux annexes de l'accord EEE<sup>21</sup>.

Le Comité mixte EEE, responsable de la gestion de l'accord, veille à la mise à jour permanente du droit régissant l'EEE. Autrement dit, cet organe, composé de représentants de l'UE et des Etats AELE-EEE, doit intervenir, dans les plus brefs délais, afin d'apporter les modifications nécessaires à l'annexe de l'accord EEE correspondant à la nouvelle législation communautaire (art. 97 et s. ).

Théoriquement, les partenaires de l'UE peuvent refuser la reprise d'un acte communautaire. Un tel refus, qui doit par ailleurs être collectif<sup>22</sup>, est peu probable en raison des conséquences graves pouvant en résulter. En cas de refus, l'accord prévoit la suspension de la partie de l'annexe correspondant à la nouvelle législation (art.102-103)<sup>23</sup>.

La possibilité offerte aux pays AELE-EEE de faire des commentaires sur les actes communautaires en préparation (art. 99 et s.), grâce essentiellement à un échange de vues au sein du comité mixte, à la demande de l'une des parties contractantes, ne change rien à la réalité. Ces pays, comme l'affirme le Secrétariat de l'AELE, « *doivent incorporer dans l'accord EEE ce qui a été décidé [...] par d'autres* »<sup>24</sup>. Il ne saurait être autrement puisque les pays AELE-EEE n'ont pas le droit de siéger ni de voter au Conseil des ministres et au Parlement européen, co-législateurs de l'UE pour la majeure partie de la législation intéressant l'EEE.

S'agissant de la prise de décision au niveau de l'EEE, il est possible de dire que le rôle du comité mixte, composé, rappelons-le, de représentants de l'UE et des pays AELE-EEE, consiste à faire transiter les actes dérivés du droit communautaire par le droit international public afin de les intégrer dans les droits nationaux des pays de l'AELE membres de l'EEE<sup>25</sup>. Autrement dit, les actes adoptés par les institutions de l'UE parviennent à s'appliquer en dehors du territoire de l'Union, grâce à l'intégration de ces actes dans les annexes de l'accord sur l'EEE, en vertu d'une décision du comité mixte<sup>26</sup>. Les pays AELE-EEE se chargent ensuite d'insérer ces règles, d'origine communautaire, dans leurs ordres juridiques conformément à leurs procédures constitutionnelles.

---

<sup>20</sup> S. CORTEMBERT. L'acquis communautaire et les Etats de l'AELE, in L'acquis de l'Union européenne II, *Revue des affaires européennes*, 2001-2002, n° 8, p. 1070.

<sup>21</sup> Secrétariat de l'AELE. L'Espace Economique Européen. Bruxelles, déc. 2005. p. 2.

<sup>22</sup> Les pays AELE-EEE doivent se concerter au sein du Comité permanent afin d'unifier leurs positions quant à la reprise ou non d'un acte communautaire. Ce comité, un organe spécifique au pilier AELE, a été créé, sur invitation des CE, par un accord intra-AELE, le jour même de la signature de l'accord sur l'EEE.

<sup>23</sup> En principe, la suspension n'intervient qu'après l'échec des tentatives visant à trouver d'autres alternatives permettant le bon fonctionnement de l'EEE, comme par ex. la reconnaissance mutuelle de l'équivalence de législations et l'octroi de périodes transitoires. Le déséquilibre entre les deux piliers condamne ces tentatives à l'échec.

<sup>24</sup> Secrétariat de l'AELE. L'Espace Economique Européen, *op.cit.*, p.2.

<sup>25</sup> Z. TRIMECH. L'Union européenne en quête de puissance : Réflexions sur les relations commerciales avec les groupements régionaux. Tunis, CPU, 2004. p. 88.

<sup>26</sup> La décision du comité mixte reprenant un acte communautaire intervenant dans des domaines relevant des compétences législatives de l'un des Etats AELE-EEE est prise sous réserve de l'accomplissement des procédures législatives nécessaires dans le pays concerné. La situation est plus simple lorsque l'acte communautaire repris n'intervient que dans des domaines relevant des compétences gouvernementales des pays partenaires de l'UE. La décision positive du comité mixte entre en vigueur à la date prévue par ce comité après l'adoption, le cas échéant, des mesures nécessaires à sa mise en œuvre (art.104 EEE).

C'est ainsi que des actes unilatéraux, adoptés par l'UE, acquièrent le statut d'actes conventionnels pouvant s'appliquer au-delà des frontières de l'Union<sup>27</sup>.

Il faut ajouter que l'application du droit issu de l'accord sur l'EEE doit être éclairée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes<sup>28</sup>. Dans des termes clairs, l'article 6 EEE précise : « *Sans préjudice de l'évolution future de la jurisprudence, les dispositions du présent accord, dans la mesure où elles sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité instituant la Communauté économique européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et des actes arrêtés en application de ces deux traités, sont, pour leur mise en oeuvre et leur application, interprétées conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de signature du présent accord* ». Ainsi, l'interprétation qui peut être faite par les pays AELE-EEE des dispositions de l'accord reprenant l'acquis communautaire doit être conforme à la jurisprudence communautaire présente et future.

L'article 6 fait en réalité écho à un avis célèbre de la CJCE. Dans cet avis, la Cour estime que l'accord sur l'EEE n'est pas un accord international comme les autres, dans la mesure où « *en reprenant une partie essentielle des règles qui régissent les relations économiques et commerciales à l'intérieur de la Communauté* », il « *a pour effet d'insérer dans l'ordre juridique communautaire un vaste ensemble de règles juridiques qui est juxtaposé à un groupe de règles communautaires dont le libellé est identique* ». Il en résulte que ledit accord, « *en tant qu'il s'assigne un objectif d'application uniforme et d'égalité des conditions de concurrence* » doit être interprété conformément à la jurisprudence communautaire afin d'assurer l'homogénéité de l'EEE. Toujours, selon la Cour, toute interprétation différente des dispositions de l'accord peut dénaturer l'acquis communautaire, qui en constitue la base, portant ainsi atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire<sup>29</sup>.

Le déséquilibre que nous venons de constater au travers de quelques aspects de l'accord EEE a été l'origine de l'affaiblissement de l'AELE. Refusant d'être du côté faible de l'EEE, plusieurs pays membres de l'AELE, avaient préféré quitter cette organisation pour adhérer à l'UE et se placer, partant, du côté fort de l'EEE.

## **2) L'EEE, un accord conçu comme une étape transitoire vers l'adhésion à l'UE**

L'idée de créer un espace économique européen trouve ses origines dans la déclaration de Luxembourg qui avait couronné la première rencontre au niveau ministériel entre la CEE et l'AELE du 9 avril 1984<sup>30</sup>. Liés depuis 1972 par des accords bilatéraux de libre-échange portant sur les produits industriels, la CEE et les pays de l'AELE s'étaient contentés, dans cette déclaration, de prévoir l'extension de leur coopération à quelques domaines supplémentaires. L'EEE, dont parlait la déclaration de Luxembourg, avait un contenu vague et ne correspondait nullement à celui que l'on connaît aujourd'hui. Jusqu'à 1986, les relations entre l'AELE et la CEE étaient relativement

---

<sup>27</sup> Il faut préciser que le bon fonctionnement de l'EEE se concilie mieux avec les directives communautaires, qui prévoient généralement un délai de mise œuvre. Ce délai permet aux Etats AELE-EEE, comme aux Etats de l'UE, d'adopter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de ces directives. Grâce à cette souplesse, la mise en œuvre de la directive à l'intérieur de l'UE, et de la décision du comité mixte reprenant la directive peut intervenir à la même date. En raison de l'entrée en vigueur immédiate des règlements communautaires, l'entrée en vigueur des décisions du comité mixte reprenant au compte de l'EEE des règlements communautaires ne peut être que tardive. Aussi, l'accord EEE tolère-t-il un décalage de six mois (art. 102-103). Pour ne pas dépasser ce délai, les Etats EEE-AELE commencent généralement à adapter leur arsenal juridique avant même que le règlement communautaire ne soit adopté définitivement par les Institutions de l'UE.

<sup>28</sup> Cf. en ce sens, J. RIDEAU. Les accords fondés sur l'article 310, instruments juridiques à géométrie variable dans les relations extérieures de l'Union européenne. L'association entre la Tunisie et l'Union européenne dix ans après : du partenariat au voisinage (s. la dir. de S. LAGHMANI et I. FRIKHA). Colloque organisé en 2005 par la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis. Laboratoire de recherche en droit communautaire et relations Maghreb-Europe. Tunis : CPU, 2007. p. 24 (à paraître).

<sup>29</sup> Cf. Avis de la CJCE 1/91 du 14/12/1991. Recueil de jurisprudence 1991, p. I-06079.

<sup>30</sup> Déclaration de Luxembourg. Annuaire européen, 1984, p. 7.

équilibrées, mais à partir de cette date, commença à s'installer au détriment de l'AELE un certain déséquilibre, à la suite de la signature par les pays membres des Communautés européennes de l'Acte unique européen. Cet accord fixa le 31 décembre 1992 comme dernier délai pour supprimer tous les obstacles entravant la mise en place d'un vrai marché intérieur entre les différents Etats membres des Communautés européennes.

Ayant un commerce extérieur très dépendant de la CEE, du fait de l'application des accords de libre-échange de 1972, les pays de l'AELE éprouvèrent la crainte de voir le renforcement des liens économiques à l'intérieur du marché communautaire créer à leur détriment un important détournement de commerce. Pour ne pas être marginalisés, ces pays proposèrent à la CEE d'étendre la coopération au sein du futur espace économique européen à presque tous les domaines devant être couverts par le marché intérieur de 1993. En fait, les pays de l'AELE cherchaient à établir une forme de parallélisme entre le renforcement de leurs relations avec la CEE et l'approfondissement communautaire. De peur que la mise en place d'un espace économique européen ne reléguât au second plan l'intégration communautaire, la CEE, se montra réticente à la logique proposée par l'AELE, préférant avancer à petits pas dans la réalisation de ce projet, afin de pouvoir consacrer l'essentiel de ses efforts à l'achèvement de son marché intérieur.

Toutefois, à partir de 1989, la CE abandonna « *sa pragmatic step-by-step approach* »<sup>31</sup> et s'attaqua au chantier de l'espace économique européen avec la ferme conviction qu'elle n'avait plus besoin d'attendre l'échéance de 1993 pour s'engager sérieusement dans la réalisation de ce grand projet. L'entrée sur scène, à partir de 1989, d'un troisième acteur, à savoir les pays de l'Europe centrale et orientale, conforta la position de la CE et affaiblit celle des pays de l'AELE<sup>32</sup> qui bénéficiaient jusqu'à lors de l'avantage d'être les seuls interlocuteurs de la CEE en Europe.

Fragilisés par le processus d'approfondissement de l'intégration communautaire et par l'intérêt croissant que la CEE commençait à accorder aux PECO<sup>33</sup>, les pays de l'AELE se trouvèrent dans une position de faiblesse lors des négociations sur l'EEE, entamées officiellement en juin 1990. Au fur et à mesure du renforcement de l'intégration communautaire et des liens entre la CEE et les PECO, les pays de l'AELE perdaient leurs moyens et se pliaient aux exigences communautaires au point de devenir « *les dindons de la farce* », selon l'expression de feu Jean-Pascal DELAMURAZ, ancien conseiller fédéral suisse<sup>34</sup>.

Voyant l'accord se transformer en une sorte de dictat, la Suède et la Finlande déposèrent leurs candidatures d'adhésion aux Communautés européennes avant la fin des négociations, alors que la Suisse et la Norvège déposèrent les leurs après la fin de celles-ci. L'Autriche avait, quant à elle, déposé sa candidature, le 17 juillet 1989, avant même le lancement des négociations, ouvrant peut-être l'appétit des Communautés européennes de s'élargir à tous les Etats de l'AELE<sup>35</sup>. En déposant leurs demandes d'adhésion, les pays de l'AELE, à l'exception de l'Autriche, cherchaient, selon R. FELBER, ancien chef de la diplomatie helvétique, à se libérer de l'état de « *vassalisation* », dans lequel allaient se trouver en raison de la conclusion de l'accord sur l'EEE<sup>36</sup>. Après l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'UE au 1<sup>er</sup> janvier 1995, l'EEE (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994) ne comptait plus, du côté de l'AELE que l'Islande, le Lichtenstein et la Norvège qui avait refusé par le référendum du 28 novembre 1994 d'adhérer à l'UE. La Suisse, dont la demande d'adhésion à l'UE fut gelée après son refus de ratifier l'accord sur l'EEE (référendum négatif du 6 décembre 1992), continue à faire partie de l'AELE sans être membre de l'EEE.

<sup>31</sup> H. de LANGE. Taking stock of the EC-EFTA dialogue, in J. JAMAR et H. WALLACE. *EEC-EFTA : more than just good friends*. Colloque organisé par le Collège d'Europe, 30/6 - 2/7/1988. Bruges : Collège d'Europe, 1989. p. 315.

<sup>32</sup> Cf. H. WALLACE. Vers un espace économique européen : chances et difficultés d'une négociation conclue au finish. *Revue du Marché commun*, 1991, n°351. p. 697.

<sup>33</sup> Cf. J.P. MOUSSON-LESTANG. *La Scandinavie et l'Europe de 1945 à nos jours*. Paris : PUF, 1990. p. 200.

<sup>34</sup> J. P. DELAMURAZ, ancien conseiller fédéral suisse. Entretien accordé à l'Express de Neuchâtel, 21 juin 1991.

<sup>35</sup> Cf. C. A. GALLUZZI. Commission des relations économiques extérieures. Parlement européen. Rapport sur les relations économiques et commerciales entre la CEE et les pays membres de l'AELE. PE, 1989-1990. A2-32/89. p. 7.

<sup>36</sup> R. FELBER. Entretien accordé au journal Le Monde, 17 mars 1992.

Après ce bref rappel, il est possible de dire que le déséquilibre dont souffre l'EEE ne doit pas étonner outre mesure, étant donné que la plupart des pays AELE qui avaient signé l'accord se préparaient déjà à adhérer à l'UE et faire partie par conséquent du pilier fort de l'EEE. En réalité, plus les pays de l'AELE faisaient des concessions, plus l'adhésion aux Communautés européennes leur paraissait comme seule échappatoire, et plus ils acceptaient cette alternative, moins ils voyaient d'inconvénient à en faire d'autres. A vrai dire, l'accord sur l'EEE ne représentait pour les pays AELE, exception faite de l'Islande et du Liechtenstein qui n'avaient pas posé de demandes d'adhésion, qu'un simple accord transitoire ou une brève parenthèse avant l'adhésion à l'UE. Dans ces conditions, le déséquilibre qui caractérise l'EEE doit être relativisé, étant donné que l'accord ne devait réunir théoriquement que l'imposante UE et ces deux petits Etats, dont la population ne dépassait pas les 300,000 habitants au moment des négociations, et dont la superficie n'excède pas 103,000 km<sup>2</sup>. En prenant en considération ces éléments, on peut comprendre ce déséquilibre. Celui-ci est d'autant plus toléré que l'Islande et le Liechtenstein étaient conscients au moment de la signature de l'accord qu'ils pourraient facilement adhérer ultérieurement à l'UE et mettre fin à cette association déséquilibrée. Une association qui trouve, selon toute vraisemblance, «*sa justification dans une adhésion ultérieure*»<sup>37</sup>.

Les pays AELE qui participent à l'EEE gardent ainsi la possibilité d'adhérer à l'UE, comme cela est prévu dans le préambule de l'accord EEE lui-même, mettant fin à tout moment à l'application dudit accord. Le renforcement sans cesse du pilier communautaire de l'EEE en raison de l'élargissement continu de l'UE<sup>38</sup>, ne peut qu'aggraver le déséquilibre au sein de cet espace, poussant, peut-être, certains pays AELE-EEE à adhérer à l'UE et quitter par conséquent l'AELE. Plusieurs voix s'élèvent déjà contre cet accord surtout en Norvège, de loin le pays AELE-EEE le plus important et, par conséquent, le plus sensible à la question du déséquilibre caractérisant l'EEE. Dans une étude réalisée pour le ministère des Affaires étrangères norvégien, N. F. NORGE révèle que, même dans les milieux "europheiles", on utilise, en parlant de l'accord sur l'EEE, des expressions telles que «*contrat de métayage* » ou «*démocratie par télécopie* ». L'auteur résume la complexité du processus décisionnel de l'EEE en une seule phrase ironique: «*nous recevons des directives [au sens d'instructions] de Bruxelles et nous veillons à ce qu'elles deviennent applicable* ». Il ajoute que les gouvernements AELE-EEE se servent de la «*désinformation* » pour continuer à bénéficier du consentement d'une population mal informée sur le contenu de l'accord EEE.

Cela dit, on pourrait comprendre que certains pays AELE-EEE (on pense notamment à l'Islande et au Lichtenstein) fassent le choix de rester du côté AELE de l'EEE. Dans tous les cas, ces pays participent à l'unité du continent européen et à l'affirmation de l'identité européenne (préambule de l'accord EEE).

A la lumière de ce qui précède, on peut déjà dire que la situation des pays AELE-EEE est plus confortable que celle des pays du Maghreb qui, sans avoir la possibilité d'adhérer ultérieurement à l'UE, sont invités à faire partie d'une entreprise représentant quelques contraintes supplémentaires par rapport à l'EEE.

---

<sup>37</sup> Les aspects institutionnels de l'Accord EEE ont été décrits par le professeur Jacot-Guillarmod dans son étude intitulée "Droit international et droit communautaire dans le futur Traité instituant l'EEE". Revue suisse de droit international et de droit européen (RSDIE) (1/1991) p. 80.

<sup>38</sup> L'article 128 EEE prévoit que tout Etat devenant membre de l'UE doit demander de devenir partie de l'accord EEE.

## **B) La PEV : des contraintes supplémentaires, sans perspectives d'adhésion à l'UE**

Certes, la PEV promet aux partenaires de l'UE de bénéficier, au moins dans une étape ultime, d'un accès au marché communautaire aussi avantageux que celui dont bénéficient actuellement les pays partenaires de l'UE au sein de l'EEE. Mais cet espace dont s'inspire la PEV n'est pas un simple marché où les quatre libertés s'exercent sans obstacles tarifaires et non tarifaires. Il est avant tout conçu comme une antichambre de l'UE. Seuls les pays qui avaient ratifié l'accord sur l'EEE ont pu accéder à l'UE; la Suisse, après avoir rejeté cet accord, a vu sa demande d'adhésion gelée par la Commission. Dans les faits, tout se passait comme si l'accord sur l'EEE était un accord de pré adhésion.

Réunissant des partenaires dont les relations sont « *fondées sur leur proximité, leurs valeurs communes de longue date et leur identité européenne* »<sup>39</sup>, l'accord sur l'EEE se limitait à exiger des pays appartenant à l'AELE la reprise d'une partie de l'acquis communautaire. Ne partageant pas avec l'UE autant de choses, les pays destinataires de la PEV doivent, en plus de la reprise de l'acquis communautaire, respecter les valeurs communes défendues par l'UE (1).

La seule reprise de l'acquis communautaire par les pays AELE-EEE avait ouvert les portes de l'UE aux pays de l'AELE. Dans le cas de la PEV, le double effort qui sera fourni par les pays partenaires de l'UE pour intégrer l'acquis communautaire et s'aligner sur les valeurs communes, ne sera pas récompensé par l'adhésion à l'UE, au moins pour les pays méditerranéens. Quels que soient les avantages que les pays du Maghreb pourront retirer de la PEV, les efforts de ces pays ne seront pas récompensés à leur juste valeur, en l'absence de perspectives d'adhésion à l'UE (2).

### **1) Le Respect des "valeurs communes", une source de contraintes supplémentaires**

Outre la reprise de l'acquis communautaire, les pays destinataires de la PEV doivent respecter les valeurs communes défendues par l'UE. Souvent utilisée sans plus de précision, l'expression de "valeurs communes" porte à confusion. Des fois, elle signifie les valeurs partagées par l'UE et ses futurs partenaires et, d'autres fois, les valeurs partagées par les pays membres de l'UE. Quelle qu'en soit la signification, les valeurs communes ne peuvent représenter un élément de conditionnalité qu'en renvoyant aux modalités d'application et aux conditions de respect de ces valeurs. Aujourd'hui, avec le développement de l'universalisme, les divergences ne portent plus sur les principes en tant que tels, mais sur le sens qu'on leur donne. Les valeurs communes, dont parle l'UE, doivent donc être comprises comme étant l'interprétation que donne l'UE à ces valeurs.

Dans le document d'orientation relatif à la politique européenne de voisinage, élaborée par la Commission européenne, on peut lire que les relations privilégiées de l'UE avec ses voisins « *s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable* ». La Commission précise, plus loin, que le niveau d'ambition de ces relations « *tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs sont effectivement partagées* »<sup>40</sup>.

Pour rendre ce partage effectif, l'UE fixe un certain nombre de priorités. Figurent au rang de ces priorités, « *le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption et le crime organisé, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment la liberté de presse et d'expression, les droits des minorités et des enfants, l'égalité entre les femmes et les hommes, les droits syndicaux et les autres normes fondamentales du travail, ainsi que la lutte contre la torture et la prévention des mauvais*

---

<sup>39</sup> Préambule de l'accord sur l'EEE (parag.2).

<sup>40</sup> Commission européenne. *Politique européenne de voisinage*. Document d'orientation. Bruxelles, le 12.5.2004. COM (2004) 373 final. p.3.

*traitements, l'appui au développement de la société civile et la coopération avec le tribunal pénal international* »<sup>41</sup>.

La mise en œuvre de la PEV s'appuie sur des plans d'action qui sont en principe établis en accord entre l'UE et chacun de ses partenaires. Ces plans, qui définissent les programmes de réformes devant être engagés par chacun des pays voisins, commandent l'évolution de la mise en œuvre de la PEV. En effet, comme le souligne la Commission, « *l'ambition et le rythme de développement des relations de l'UE avec chaque partenaire dépendront de son engagement en faveur de valeurs communes, ainsi que de sa volonté et de sa capacité de mettre en œuvre les priorités convenues* » dans le cadre des plans d'action<sup>42</sup>.

A partir de ces éléments, il n'est pas exagéré de dire que l'UE, à l'aide de sa politique de voisinage, pourrait intervenir dans un très grand nombre de domaines relevant de la compétence de ses pays voisins. En voulant devenir «co-organisateur» dans son espace avoisinant, l'UE adopte, comme le fait remarquer P. VERLUISE, un « *comportement qui s'approche d'une attitude de puissance* »<sup>43</sup>.

Autant les obligations sont nombreuses et contraignantes, autant les avantages sont incertains. Les conditions de participation au marché intérieur de l'UE restent encore floues. Rien ne dit que la contre partie sera à la hauteur des attentes. Le problème est qu'aucun critère objectif ne permet de dire si tel ou tel pays partenaire a bien rempli ses obligations. L'évaluation reste très subjective et peut dépendre de considérations propres à l'UE. Par ailleurs, il est difficile de prévoir dans quel sens évoluera la conception européenne des valeurs communes. Autrement dit, seuls les pays voisins capables de s'adapter aux différents changements susceptibles d'affecter le système des valeurs en Europe, pourraient bénéficier d'une façon stable et continue des avantages acquis. Il va sans dire que les pays du Maghreb ne sont pas, pour diverses raisons, capables d'aller jusqu'au bout dans cette voie.

A vrai dire, cette politique ne peut correspondre qu'aux Etats ayant l'espoir d'adhérer à l'UE. Il faut dire que la PEV « *décline pour la région [méditerranéenne] un cadre destiné initialement aux pays voisins de l'Est, dans la perspective d'une adhésion à terme* »<sup>44</sup>. A l'exception des partenaires méditerranéens, les trois pays de l'Est mais aussi les trois pays du Caucase méridional peuvent espérer adhérer, même à très long terme, à l'UE<sup>45</sup>.

Etant réservée aux voisins n'ayant pas vocation à adhérer à l'Union, la PEV semble avoir apporté un début de réponse négative aux aspirations de ces pays. Toutefois, cette réponse ne peut pas être considérée comme définitive. La Commissaire aux relations extérieures chargée de la politique de voisinage, Mme Benita Ferrero-Waldner, a expliqué que la politique de voisinage avait pour objet « *d'éviter de nouvelles divisions aux frontières de l'Union européenne, mais qu'elle*

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 14. Outre le respect des "valeurs communes", l'UE semble vouloir imposer à ses partenaires de prendre des engagements relatifs à certains aspects de son action extérieure, tels que " *la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes et de destruction massive, ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits* » (p.3). Ces engagements peuvent aller jusqu'à la participation « *aux opérations de gestion des crises pilotées par l'UE* » (p. 14).

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>43</sup> Sur cette question, cf. P. VERLUISE Géopolitique de l'Europe : L'Union européenne élargie a-t-elle les moyens de la puissance? Paris : Ellipses, 2005. 160 p.

<sup>44</sup> H. PRESTAT. L'OTAN, l'Union européenne et leurs offres de coopération en Méditerranée. *Research Paper*, sept. 2006, n° 28. p. 6

<sup>45</sup> Le Conseil de l'Europe, dans sa résolution 1247 (1994), précise que l'Europe englobe 46 Etats, dont la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan. Même si cette conception large de l'Europe ne peut pas s'appliquer à l'Union européenne, elle représente néanmoins une lueur d'espoir pour plusieurs pays. Précisons que le Conseil de l'Europe est une Organisation intergouvernementale qui tend à favoriser la coopération entre ses membres (46 Etats). Il développe une activité particulière pour la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

*n'était pas censée déterminer la qualité de candidat qui relève d'un autre processus de décision* »<sup>46</sup>. Il faut dire que l'UE entretient un certain mystère quant cette question. Cette attitude s'accommode avec la situation spécifique de ces pays qui sont partagés entre les deux politiques de voisinage de la Russie et de l'UE, dont la compatibilité est incertaine. Au moins dans les conditions actuelles, la réalisation de la PEV serait menacée si l'UE éclaircissait sa position. Une volonté ferme de s'élargir à ces pays risque de froisser la Russie et de compromettre, par conséquent, la réalisation de la PEV. Celle-ci sera autant compromise, si l'UE refuse à ces pays toute perspective d'adhésion. Dans ce cas, elle se prive de son instrument de politique étrangère le plus efficace, à savoir l'adhésion, et prend le risque de voir certains de ces pays se tourner vers le voisin russe.

En l'absence de perspectives d'adhésion et de la possibilité de compter sur d'autres voisins puissants, les pays maghrébins risquent de faire des concessions qui ne sauraient être admises ni comprises que de la part de candidats potentiels à l'adhésion. Dans ce cas, tous les avantages pouvant résulter de la mise en œuvre de la PEV ne compenseront pas, en l'absence de perspectives d'adhésion, les obligations devant être respectées par les pays du Maghreb.

## **2) L'absence de perspectives d'adhésion à l'UE**

Concernant l'expérience de l'EEE, nous avons pu remarquer que les concessions faites par les pays de l'AELE n'avaient pas pour objectif final la mise en place de cet espace, mais la préparation de l'adhésion à l'UE. Si ces derniers n'avaient pas en ligne de mire l'adhésion à l'UE, ils n'auraient pas consenti autant de concessions, et les négociations sur l'EEE auraient échoué ou, dans les meilleurs des cas, auraient abouti à un accord beaucoup plus équilibré que celui que l'on connaît aujourd'hui.

Si l'on prend en compte ces paramètres, on peut dire d'entrée, sans nous prononcer sur l'éventuelle amélioration de l'essor économique dans les pays maghrébins, grâce à la mise en place de la PEV, que tous les avantages possibles auront un goût amer et perdront beaucoup de leur importance, en l'absence de perspectives d'adhésion à l'UE. Dans les différents documents relatifs à la PEV<sup>47</sup>, on peut lire que l'UE est prête à aller loin dans le renforcement de ses relations avec les pays destinataires de cette politique, sans aller cependant jusqu'à l'admission. Bref, « *tout sauf les institutions* », pour reprendre l'expression de Romano Prodi, ancien président de la Commission européenne. Même si ces affirmations répétées concernent tous les pays destinataires de la PEV, les pays méditerranéens, comme nous l'avons démontré plus haut, peuvent considérer qu'ils sont les premiers concernés par de telles affirmations.

A partir de l'étude de l'EEE, on peut dire que les pays du Maghreb qui accepteront d'aller jusqu'au bout de la logique de la PEV, verront leur capacité de légiférer librement réduite. Un marché analogue à celui de l'EEE ne peut fonctionner que selon des principes similaires, sinon identiques, à ceux gouvernant cet espace. La reprise, à un moment donné, de l'acquis communautaire ne suffit pas à elle seule pour transposer le modèle de l'EEE. Etant en constante évolution, l'acquis communautaire devra être sans cesse actualisé par les pays qui l'auront repris. Ajoutons que la reprise permanente des règles juridiques communautaires ne peut produire les effets escomptés que si lesdites règles sont appliquées à la lumière de la jurisprudence de la CJCE.

Nous avons vu précédemment que la CJCE estime qu'à partir du moment où l'accord EEE s'assigne l'objectif d'assurer un fonctionnement harmonieux du marché intérieur EEE, le droit qui en est issu, dans la mesure où il reprend des règles juridiques d'origine communautaire, doit être interprété conformément à la jurisprudence communautaire. Chaque pays maghrébin acceptant

---

<sup>46</sup> Cf. Th. MARIANI, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'union européenne. Rapport d'information sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne (COM [2004] 628 final / E 2725). Assemblée nationale française. Rapport d'information, n° 3132. 7 juin 2006. p. 287.

<sup>47</sup> Cf. par exemple Commission européenne. Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage (COM, 393 final 1.7.2003) et Politique Européenne de voisinage (COM 373 final 2004).

d'aller dans la voie tracée par l'UE, doit donc accepter de perdre tout pouvoir d'interprétation quant aux règles, d'origine communautaire, régissant les rapports économiques de part et d'autre de la Méditerranée (les quatre libertés), et même à l'intérieur de son territoire (droit de la concurrence et politiques horizontales). Toute opération économique, dès lors qu'elle est régie par des règles d'origine communautaire, doit être réalisée dans le total respect de ces règles et de l'interprétation qui en est faite par la CJCE, abstraction faite de la nationalité des partenaires et du lieu où elle est située. Encore plus difficile à accepter, les Etats maghrébins seront soumis à un certain nombre de règles d'origine communautaire relatives aux aides d'Etat, dont l'interprétation devrait être conforme à la jurisprudence communautaire. Sans interprétation homogène des règles juridiques régissant un marché donné, il n'est pas possible de parler de marché intérieur.

Dans l'hypothèse où les pays maghrébins accepteraient les propositions de l'UE, ils deviendraient, de fait, partiellement membres de cette organisation. A ce propos, plusieurs auteurs n'avaient pas hésité à qualifier l'accord sur l'EEE d'adhésion partielle à l'UE<sup>48</sup>. Avec un statut pareil, les Etats maghrébins devront se soumettre aux principes juridiques gouvernant le partage de compétences entre l'UE et ses Etats membres, dans les domaines où ils auront repris l'acquis communautaire.

Si nous prenons par exemple le droit de la concurrence, l'UE détient une compétence exclusive concernant les ententes, l'abus de position dominante et les aides d'Etat, dans la mesure où ces pratiques peuvent avoir un impact sur les échanges intra-communautaires. Il s'en suit que la reprise de l'acquis communautaire dans ces domaines ne laisse aux Etats maghrébins que la possibilité d'intervenir pour régler des situations n'ayant d'incidence qu'à l'intérieur de leurs frontières. Le droit et la jurisprudence communautaires diront à partir de quel moment une opération peut avoir des effets sur la concurrence en dehors des frontières nationales. Autrement dit, toute réglementation maghrébine autorisant, par exemple, des aides d'Etat doit être modifiée si elle est jugée incompatible avec le droit communautaire ou, si l'on préfère, le droit de l'association.

Pour ce qui est des politiques horizontales liées à l'exercice des quatre libertés, à savoir le droit des sociétés, la politique sociale, la protection de l'environnement et des consommateurs, qui devraient en principe être concernées par la reprise de l'acquis communautaire, les Etats maghrébins devraient s'abstenir de légiférer dans ces domaines dès que l'UE y intervient, et ce conformément au principe de subsidiarité qui gouverne l'exercice des compétences partagées entre l'UE et ses Etats membres.

Alors qu'elle n'est encore qu'à ses débuts, la PEV s'est déjà exposée à de sévères critiques. Selon R. Van ERMEN, « *il faut une autre forme d'initiative que la formule de la politique de voisinage, "tout sauf les institutions", mettant ces pays dans une forme de vassalité* »<sup>49</sup>. Ce même qualificatif avait déjà été utilisé par R. FELBER, ancien chef de la diplomatie helvétique, pour fustiger l'EEE. Il faut dire que la forme d'intégration au sein de l'EEE, que l'UE essaye de transposer dans le cadre de la PEV, n'élève pas le pays partenaire au statut d'Etat membre. Cette formule, même si elle permet un ancrage extrêmement fort et inédit entre les pays partenaires et l'UE, ne crée, sur le plan institutionnel, qu'une association, conformément à l'article 310 du traité CE. R. FELBER résume bien la différence entre l'Etat associé et l'Etat membre en disant que l'association, aussi privilégiée qu'elle soit, se distingue toujours de l'adhésion par le fait que « *l'Etat associé navigue sur une voie tracée par d'autres, tandis que seul l'Etat membre participe à la définition de cette voie* »<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Cf. en ce sens M. GERMANANGUE. L'antichambre de l'Union européenne. Cahiers français, 1994, n° 264, p. 42.

<sup>49</sup> R. Van ERMEN. Poursuivre le rêve européen. Les frontières de l'Union européenne (chantier n° 11). Forum permanent de la Société civile européenne (Bruxelles). Septembre 2005. p. 2.

<sup>50</sup> Cf. R. FELBER, ancien chef de la diplomatie helvétique. Europe, intégration et mutations. Agenda du Département fédéral des affaires étrangères, août 1991. p. 139-154

Cela dit, en l'absence de perspectives d'adhésion, les pays du Maghreb pourraient peut-être mieux résister à l'UE, dessaisie de son « *instrument de politique étrangère le plus efficace* », à savoir l'adhésion<sup>51</sup>. Théoriquement, en l'absence de telles perspectives, les pays maghrébins peuvent être moins tentés de faire autant de concessions que les pays AELE-EEE. Ceci est tout à fait possible, mais le résultat sur le terrain serait sensiblement différent de celui auquel avaient abouti les négociations sur l'EEE. La CJCE, dans son avis négatif relatif à la conclusion de l'accord EEE, était plus que claire. Elle avait formellement conditionné la création d'un marché intérieur réunissant la CEE et des pays tirés à l'abandon par ces derniers au profit de la Communauté de leur pouvoir d'édicter et d'interpréter les règles juridiques régissant un tel marché. Les pays du Maghreb peuvent donc se monter récalcitrants, mais ne devraient pas espérer avoir les mêmes avantages dont bénéficient les pays AELE-EEE.

Concrètement, la réponse à une telle question n'est pas simple. S'il est vrai que les pays du Maghreb peuvent être beaucoup plus susceptibles que ceux de l'AELE-EEE aux tentations hégémoniques de l'UE, il reste néanmoins que la PEV ne concerne pas tous les pays du Maghreb, ne les intéressent pas au même degré et ne leur s'adresse pas en tant que groupe, ce qui place les pays intéressés par cette initiative dans une situation de faiblesse plus importante que celle dans laquelle se sont trouvés les pays de l'AELE lors des négociations sur l'EEE. A partir de ce constat, on peut déjà affirmer que la PEV aura un impact certain sur l'intégration maghrébine.

## **II) L'impact de la PEV sur l'intégration maghrébine**

A cause des faiblesses de l'intégration maghrébine, l'UE ne se sent nullement tenue de traiter les pays du Maghreb en tant que groupe. L'établissement de relations fortes entre l'UE et de petits pays isolés ne pourra que renforcer l'intégration verticale au détriment de l'intégration horizontale (A). Mais, en raison de la spécificité du projet véhiculé par la PEV, qui prépare le terrain à la projection des valeurs et des règles juridiques qui sous-tendent la construction européenne en dehors des frontières de l'Union, il est possible de s'attendre à une réaction de la part des pays du Maghreb, redonnant un second souffle à l'intégration maghrébine (B).

### **A) L'affermissement de l'intégration verticale au détriment de l'intégration horizontale**

Comme nous le savons, seuls les trois pays du Maghreb central participent au processus de Barcelone. La Libye, qui n'a pas été invitée en 1995 à la conférence de Barcelone en raison de sa mise en quarantaine après les complications de l'affaire Lockerbie, reste aujourd'hui, après le dénouement de cette affaire, volontairement à l'écart de ce processus. La Mauritanie, un pays non méditerranéen, semble être écartée par l'UE qui s'était contentée de l'inviter à assister à la conférence de Barcelone, en tant qu'observateur et membre de l'Union du Maghreb arabe (UMA). Le lancement de la PEV n'a pas modifié grand-chose à ce schéma. Pour l'instant, seuls la Tunisie et le Maroc semblent s'intéresser à la PEV. Outre le fait que cette politique ne peut réunir tous les pays du Maghreb (1), elle est caractérisée par un bilatéralisme n'aidant pas au rapprochement entre les pays maghrébins (2).

#### **1) La PEV, un projet excluant la Mauritanie et n'intéressant pas au même degré les autres pays du Maghreb**

Destinée aux pays voisins, la PEV n'inclut pas la Mauritanie qui ne dispose pas d'une façade maritime sur la Méditerranée. Pour cette même raison, ce pays fut mis à l'écart lors du lancement du processus de Barcelone. Cette explication n'est pas très convaincante dans la mesure où la Jordanie, un pays également non méditerranéen, participe, sans égard à la géographie, au

---

<sup>51</sup> Commission européenne. COM (2003) 104 final, *op.cit.* p. 5.

partenariat euro-med et est considérée par la PEV comme un pays voisin. L'attitude de l'UE est d'autant plus critiquable qu'elle a toujours affirmé son soutien à l'intégration régionale dans sa périphérie sud. L'UE ne pouvait ignorer que l'exclusion de la Mauritanie du partenariat euro-med influencerait négativement sur la participation de ce pays à l'UMA.

Il est possible de dire que les pays membres de l'UMA ont outrepassé les limites en voulant enraciner la Mauritanie dans le monde arabe. Seules les grandes puissances semblent avoir le privilège de décider de l'appartenance de tel pays à telle région. Rappelons qu'en 1971, c'est-à-dire seulement un an après l'adhésion de la Mauritanie à la Ligue des Etats arabes, le français perdait son statut privilégié de seule langue officielle du pays, et qu'en 1991, peu de temps après la création de l'UMA (1989), l'arabe devient seule langue officielle, au détriment du français. Une telle évolution qui s'était produite, au moment où l'UE cherchait à renforcer ses relations avec la région méditerranéenne, ne pouvait réjouir la France qui, comme nous le savons, était le principal architecte du partenariat euro-med. La Mauritanie, sans être un pays méditerranéen, aurait pu participer à ce partenariat, tout comme les pays non méditerranéens appartenant à l'UE y participent au nom de l'unité de cette organisation.

Estimant que la place de la Mauritanie est en Afrique noire, l'UE, sans égard à l'intérêt de l'intégration maghrébine, poursuit ses relations avec ce pays dans le cadre de son partenariat avec le groupe ACP. Nous signalons ici, avec étonnement, que l'UE montre un attachement particulier à instaurer des relations parallèles avec le MERCOSUR et avec le Chili afin d'encourager ce pays à se rapprocher de ce groupe. On peut dire autant de la politique européenne à l'égard du marché commun centre-américain et Panama. L'objectif de l'UE consiste à encourager et faciliter l'intégration régionale en Amérique latine pour permettre aux pays latino-américains de faire face aux ambitions des Etats-Unis<sup>52</sup>. Il est surprenant de constater que l'UE cherche à harmoniser ses relations avec des groupements régionaux et des pays situés en dehors de ces groupements, alors qu'elle agit autrement à l'égard de la Mauritanie qui, elle, appartient bel et bien à l'UMA.

Si l'on raisonne à contrario, on peut dire que l'UE, qui soutient les groupements régionaux latino-américains afin de les préparer à faire face aux projets hégémoniques des Etats-Unis, notamment celui de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), ne peut soutenir des intégrations régionales se trouvant dans des zones où elle s'apprête à déployer une « *stratégie hégémonique* » caractérisée par un « *élargissement non institutionnalisé* »<sup>53</sup>. Le soutien de l'UE à la libéralisation des échanges dans la région méditerranéenne, comme cela a pu être constaté en ce qui concerne le processus d'Agadir<sup>54</sup>, ne contredit pas cette analyse. On ne peut pas comparer ce processus, qui se limite à la libéralisation des échanges entre les pays méditerranéens, à l'UMA, qui est un projet ambitieux sur le plan politique, économique et social et qui dispose d'une structure institutionnelle. Partant de l'expérience de l'UE qui nous a appris que l'approfondissement de l'intégration doit précéder l'ouverture sur l'extérieur, nous pousses à dire que l'engagement de la Tunisie et du Maroc dans le processus d'Agadir ne profitera pas à l'UMA, qui souffre déjà de l'ouverture de ses pays membres sur l'Union européenne.

Cela dit, il ne faut pas minimiser le fait que l'UMA passe, depuis sa création, par une grave crise qui l'empêche d'être un vrai interlocuteur de l'UE, obligeant celle-ci à intégrer la Mauritanie dans les projets intéressant les deux rives de la Méditerranée.

---

<sup>52</sup> Cf. en ce sens C. FLAESCH-MOUGIN et J. LEBULLENGER. Les relations contractuelles avec les pays et groupements latino-américains, in *The european Union in a changing world*. Luxembourg : EUR-OP, 1998. p. 589.

<sup>53</sup> V. MAUER. Politique européenne de sécurité et de défense. Aus Politik und Zeitgeschichte, 23.10.2006. 43/2006. Sur la question du caractère hégémonique de la PEV, voir également V. DENYSYUK. Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n°485, 2005. p.101-114.

<sup>54</sup> Ce processus, qui regroupe le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie (accord du 25 février 2004), vise à instaurer une zone de libre-échange arabe méditerranéenne.

Outre l'effet perturbateur résultant de l'exclusion de la Mauritanie, on peut à juste raison penser que la PEV renforcera les doutes de la Libye à l'égard du partenariat euro-med et n'encouragerait pas l'Algérie à adhérer pleinement à ce partenariat.

Après le dénouement de l'affaire Lockerbie, la Libye est aujourd'hui convoitée par l'UE qui souhaite ardemment voir ce pays adhérer au partenariat euro-med<sup>55</sup>. Une telle évolution est très peu probable. Déjà, avant même le lancement de la PEV, c'est-à-dire à un moment où le partenariat euro-med affichait timidement ses ambitions, la Libye avait solennellement accusé, lors du Sommet Europe-Afrique, tenu au Caire, le 4 avril 2000, ce partenariat d'être un projet néocolonialiste cherchant à diviser à la fois l'Afrique et le monde arabe. Ce pays avait également appelé, à l'occasion du Sommet arabe, tenu à Amman, le 27 mars 2001, à la création d'un véritable espace économique arabe capable de lutter contre ces « *nouvelles formes de colonisation que représentent ces prétendus partenariats* » avec l'UE ou les Etats-Unis<sup>56</sup>.

Le lancement de la PEV ne peut que renforcer les appréhensions de la Libye, qui poursuit sa politique d'ouverture sur l'Afrique noire et sur les diverses puissances commerciales dans le but de diversifier ses relations économiques, et garder une certaine indépendance. Lors de sa visite à la Commission européenne en avril 2004, Kadhafi a fait comprendre à Romano Prodi, alors président de la Commission, que la Libye était peu intéressée par la PEV et qu'elle préférerait consacrer l'essentiel de ses efforts au développement de l'intégration régionale en Afrique<sup>57</sup>. Il faut dire que la Libye, essentiellement exportatrice d'hydrocarbures, ne peut être séduite par les promesses de la PEV, alors que l'UE, soucieuse de sa sécurité énergétique, ne peut qu'être intéressée par l'intégration de ce pays dans le processus de Barcelone, tel que revu par la PEV.

La situation est quelque peu différente en ce qui concerne l'Algérie. S'il est vrai que ce pays est un important exportateur d'énergie primaire, il n'en reste pas moins qu'il connaît, à la différence de la Libye, des difficultés économiques semblables à celles dont souffrent la Tunisie et le Maroc. Cette situation explique les hésitations algériennes quant au processus de Barcelone. Parmi les pays du Maghreb central, l'Algérie est le dernier à avoir signé un accord d'association avec l'UE. Alors que le Maroc et la Tunisie avaient signé des accords d'association en 1995, l'Algérie n'a franchi le pas qu'en 2002 et n'a ratifié l'accord qu'en 2005<sup>58</sup> après un vif débat à l'Assemblée populaire où plusieurs voix s'étaient élevées pour dénoncer l'ingérence européenne dans les affaires intérieures du pays<sup>59</sup>. Forte de sa manne pétrolière et gazière, et sensible, en raison de son passé douloureux, à tout ce qui peut être considéré comme une politique hégémonique imposée de l'extérieur, l'Algérie peut se montrer hésitante à l'égard de la PEV. La spécificité du cas algérien n'échappe pas à l'UE. En effet, dans un document consacré à l'Algérie, la Commission européenne, après avoir rappelé que « *la ratification de l'accord d'association avait été un exercice difficile pour le pouvoir algérien* », déclarait qu'il était « *prématuré d'anticiper l'adoption d'un plan d'action voisinage avec l'Algérie assorti d'objectifs spécifiques* »<sup>60</sup>.

Seuls, pour l'instant, le Maroc et la Tunisie semblent adhérer à la PEV. Ces deux pays, dont les économies sont très ancrées à celle de l'UE, ne peuvent, en raison de leur fragilité, qu'accepter les propositions européennes. La participation de la Tunisie et du Maroc à la PEV peut laisser croire que les marchés de ces deux pays seront intégrés l'un à l'autre, à l'instar des marchés des pays de l'AELE participant à l'EEE. Il n'en est rien. La PEV n'a pas pour objectif de créer un grand marché intérieur semblable à l'EEE, mais plusieurs marchés intérieurs, réunissant chacun l'UE et

---

<sup>55</sup> Commission européenne. COM(2004) 373 final, *op. cit.* p. 4, 12-13.

<sup>56</sup> Discours de Kadhafi, prononcé au sommet arabe tenu à Amman le 27 mars 2001. Cf. l'hebdomadaire égyptien "Al Ousbour" du 29 mars au 4 avril 2001.

<sup>57</sup> Cf. La déclaration de R. Prodi, faite à l'occasion de la visite du colonel Kadhafi à la Commission européenne. Commission européenne. PRESS04-011EN.

<sup>58</sup> Accord signé le 22 avril 2002 et en vigueur depuis le 01.09.2005.

<sup>59</sup> Cf. Le Nouvel Observateur, 16 mars 2005

<sup>60</sup> Commission européenne. Algérie : Document de stratégie 2007-2013 et Programme indicatif national 2007-2010. p. 6.

l'un des pays destinataires de la PEV. Ce bilatéralisme, qui est de surcroît différencié, n'est pas favorable à l'intégration régionale, même entre les pays maghrébins participant à la PEV.

## **2) La PEV, un processus marqué par un bilatéralisme différencié peu favorable à l'intégration du Maghreb**

Même si la PEV s'inspire de l'EEE, elle ne vise pas, au moins pour l'instant, à instaurer un marché regroupant l'UE et l'ensemble des pays destinataires de cette politique. La réalisation d'un tel projet exige un processus multilatéral mettant face à face l'UE et l'ensemble de ses partenaires. L'hétérogénéité des partenaires et les rapports de force actuels ne permettent pas un tel scénario. Les relations de l'UE avec chacun des pays partenaires sont conçues dans un cadre bilatéral consacrant la supériorité écrasante de l'Union.

En ce qui concerne les pays méditerranéens, il faut dire que la PEV est venue renforcer le côté bilatéral du processus de Barcelone au détriment du côté multilatéral. S'il est vrai que la PEV est conçue comme un moyen de renforcer le processus de Barcelone, il n'en reste pas moins que ce renforcement passe par l'instauration d'un bilatéralisme différencié. La différenciation commence par la préparation de la part de la Commission de rapports sur les pays PEV, dans lesquels elle évalue la situation des pays partenaires, précisant quant et comment il sera possible de renforcer les relations avec chacun de ces pays. Ces rapports sont ensuite soumis au Conseil qui choisit les pays avec lesquels il est possible de renforcer les relations. Après cette étape, commence la préparation des plans d'action. Ces plans, négociés entre l'UE et chacun des pays intéressés, définissent les réformes économiques et politiques devant être réalisées par le pays partenaire à court ou moyen terme (3-5 ans). Chaque plan doit être ensuite approuvé par chaque conseil d'association. La mise en œuvre de ces plans est contrôlée par l'UE au travers de rapports périodiques de la Commission.

Etant donné que la PEV conditionne le resserrement des liens entre l'UE et ses partenaires à l'accomplissement par ces derniers de plusieurs réformes dans divers domaines, on assistera, théoriquement, à une différenciation au niveau des relations entre l'UE et ses partenaires, reflétant le degré de réformes atteint par chaque pays partenaire. Il est à craindre que les relations spécifiques bilatérales qui peuvent se nouer ne se « *fassent au détriment de la liaison multilatérale incluse dans Barcelone* »<sup>61</sup>. Le risque est d'autant plus présent que les plans d'action, qui sont de véritables instruments de différenciation, traitent de questions très brièvement mentionnées dans la déclaration de Barcelone, mais qui gagnent de plus en plus de l'importance aux yeux de l'UE, telles que l'immigration, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme.

L'affaiblissement du caractère multilatéral du partenariat euro-med peut compliquer encore plus l'intégration sous-régionale dans la rive sud de la Méditerranée. La différenciation qui en résulte risque d'engager entre les pays méditerranéens une course aux avantages, avec peut-être un esprit de concurrence, renforçant les relations verticales avec l'UE au détriment des relations horizontales. Ce phénomène a pu être constaté avec les PECO. Ceux-ci s'étaient montrés peu intéressés par l'intégration régionale au sein de l'Association de libre échange centre-européenne<sup>62</sup> et de la zone de libre-échange de la Baltique<sup>63</sup>, cherchant chacun à renforcer ses liens avec l'UE dans l'espoir d'y adhérer au plus vite<sup>64</sup>. L'affaiblissement de la dimension multilatérale affaiblira le

---

<sup>61</sup> S. RADWAN et J.-L. REIFFERS. Le partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : acquis et perspectives. Institut de la Méditerranée, 2005. p. 85

<sup>62</sup> Ce groupe formé par la Hongrie, la Slovaquie, la Rép. Tchèque, la Pologne (accord du 21 décembre 1992), fut ensuite élargi à la Slovaquie (1996), la Roumanie (1997) et à la Bulgarie (1999).

<sup>63</sup> Ce groupe, créé par l'accord du 13 septembre 1993, réunissait les trois pays baltes, à savoir l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie).

<sup>64</sup> Cf. A. BARSONY. Commission des questions économiques et du développement. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Accord centre-européen de libre-échange, doc.8163, juillet 1998. p. 3. Cf. également A. SLIM. Les nouvelles unions régionales dans les PECO et la CEI. Courrier des pays de l'Est, n°41, 1998. p. 14.

rôle des Conférences euro-méditerranéennes<sup>65</sup>, qui ont la responsabilité de fixer le cadre général du processus de Barcelone, au profit des conseils d'association, chargés de prendre les décisions importantes relatives à l'évolution des relations bilatérales<sup>66</sup>.

Avant le lancement de la PEV, le processus de Barcelone connaissait déjà une certaine souplesse permettant à chaque pays partenaire d'avancer à son rythme, mais dans un cadre préétabli au niveau multilatéral. La PEV enlève aux conférences euro-méditerranéennes leur rôle de pilotage et le confie à l'UE. Avec une telle évolution, l'avenir de la région méditerranéenne se prépare désormais au sein des conseils d'association où les rapports de force sont largement favorables à l'UE. En réalité, avec un tel déséquilibre, ces conseils ne feront qu'entériner des choix préalablement établis par l'UE. De la même manière qu'elle a pu concevoir sans partage l'Espace économique européen, l'UE est aujourd'hui bien placée pour confectionner, seule, l'espace euro méditerranéen,

L'importance accrue du bilatéralisme devrait renforcer les relations verticales entre l'UE et chacun des pays méditerranéens engagé dans la PEV. Ce renforcement des liens devrait accroître le pouvoir d'attraction de l'UE, entravant par conséquent l'intégration horizontale. Avant même le lancement de la PEV et l'accentuation du bilatéralisme, certains auteurs considéraient déjà que le partenariat euro-med, en n'étant qu'une simple « *juxtaposition d'accords d'association sans mise en place d'un véritable marché régional, déséquilibrait les relations "centre-périphérie" au détriment des pays méditerranéens* »<sup>67</sup>.

En s'engageant dans la PEV, la Tunisie et le Maroc risquent de s'éloigner des autres pays du Maghreb, sans pour autant se rapprocher l'un de l'autre. Une telle évolution menacerait de paralyser encore plus l'intégration maghrébine. L'UE, qui semble ignorer l'existence de l'UMA, ne peut ignorer les dangers encourus par les groupements régionaux naissants en raison de leur ouverture sur de grandes puissances commerciales. A plusieurs reprises, l'UE attire l'attention des groupements régionaux latino-américains, y compris le MERCOSUR dont l'intégration est infiniment plus solide que celle de l'UMA, sur les dangers pouvant résulter du projet de Zone de libre-échange des Amériques promu par les Etats-Unis. L'UE considère que les « *effets centrifuges* » de ce projet sont « *de nature à menacer la cohésion interne* » de ces groupes<sup>68</sup>. Signalons, ici, que les effets centrifuges susceptibles d'être exercés par la Zone de libre-échange des Amériques, qui n'est qu'un simple projet de zone de libre-échange, sont beaucoup moins importants que ceux pouvant résulter de la PEV dont l'ampleur est inégalée.

L'engagement de la Tunisie et du Maroc dans la PEV rappelle le désarroi des pays de l'AELE qui, après avoir renforcé leurs relations avec la CEE, grâce à la mise en œuvre des accords bilatéraux de libre échange conclus en 1972, ne pouvaient qu'accepter les exigences communautaires, de crainte de perdre les avantages acquis. L'ambition d'adhérer à l'UE, qu'avaient montré les pays de l'Est, tout juste libérés de l'emprise soviétique, fut habilement utilisée par l'Union pour soustraire des concessions à répétition de la part des pays de l'AELE. On risque d'assister au même phénomène avec les pays méditerranéens. Ces derniers ont été mis, dans le cadre de la PEV, en concurrence avec d'autres pays qui ne souhaitent qu'adhérer à l'UE et sont par conséquent prêts à faire toutes sortes de concessions. Les pays méditerranéens n'ont aucun intérêt à entrer dans ce jeu. Avec une perspective, même lointaine, d'adhérer à l'UE, les pays PEV non

---

<sup>65</sup> Les réunions de ces conférences qui ont lieu tous les deux ans sont préparées par le comité euro-méditerranéen, l'autre instance multilatérale du processus de Barcelone.

<sup>66</sup> A côté des conseils d'association, on trouve des comités d'association chargés de la gestion des accords.

<sup>67</sup> Secrétariat d'Etat au commerce extérieur. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Vers un espace économique euro-méditerranéen. Mai 2002. p. 7. Sur cette question, voir également P. ROBSON. Quelles perspectives ? La Communauté européenne et l'intégration régionale dans le tiers monde. Revue Tiers Monde. 1997. p.859-879.

<sup>68</sup> Comité économique et social (CES). Avis sur "les négociations entre l'Union européenne et le MERCOSUR et le Chili : aspects économiques et sociaux" du 28 juin 2001. JOCE du 17. 9. 2001. C 260/74. point 4.8.6. Cf. dans le même sens P. LAMY (ancien commissaire européen au commerce international). La Politique Commerciale envers l'Amérique latine : Priorités de l'Union européenne. Discours prononcé à la "Casa de América", Madrid, 26 juillet 2001.

méditerranéens ont la possibilité de faire toutes les concessions pouvant être consenties par des pays candidats à l'adhésion ; ces concessions peuvent être acceptées par leurs opinions publiques et peuvent toujours être justifiées. La situation est complètement différente pour les pays méditerranéens (à l'exception peut-être d'Israël). Ces pays auront du mal à faire des concessions qui peuvent paraître inexplicables et injustifiées. Face à cette situation délicate, il est possible que les pays méditerranéens se ressaisissent, et que l'on assiste à une réactivation de l'intégration horizontale, y compris au niveau du Maghreb.

## **B) L'éventuelle relance de l'intégration maghrébine**

Le développement du bilatéralisme au détriment du multilatéralisme permet à l'UE de s'emparer du "partenariat" euro-med. Ce tournant dans l'histoire du partenariat exige de la part des pays méditerranéens une réaction adéquate afin de réinstaller de nouveau un certain équilibre. Il est douteux que les pays méditerranéens puissent parvenir à renforcer la dimension multilatérale du partenariat. Les conférences euro-méditerranéennes semblent être dessaisies définitivement de leur capacité de piloter ce partenariat. L'esprit qui anime la PEV paraît en contradiction avec l'idée d'instances multilatérales fortes. Cette politique, même si elle englobe le processus de Barcelone, ne peut réussir qu'en engageant les différents partenaires de l'UE dans une course effrénée aux avantages; une telle logique s'accommode mal avec une dimension multilatérale forte.

Incapables, pour diverses raisons, de s'unir et imposer à l'UE la voie du multilatéralisme, les partenaires méditerranéens, doivent chercher, dans la mesure du possible, à consolider leurs liens économiques et politiques pour ne pas être amenés à faire des concessions douloureuses. Les pays maghrébins doivent donc essayer de relancer l'intégration maghrébine. C'est la réponse qu'ils doivent apporter à l'appropriation du partenariat euro-med par l'UE (1). A cet égard, il serait judicieux de la part des pays maghrébins, dont certains vont être amenés à reprendre l'acquis communautaire, de considérer cet acquis comme un élément fédérateur (2).

### **1) Une relance impérieuse en réaction à l'appropriation du "partenariat" euro-med par l'UE**

Grâce au bilatéralisme, il devient plus facile pour l'UE d'amener ses partenaires méditerranéens à faire les réformes nécessaires au rythme voulu, et de contrôler la cadence à laquelle avance le partenariat euro-med. En voulant maîtriser ces différents paramètres, l'UE cherche à sauvegarder ses intérêts dans la région méditerranéenne.

Pour simplifier, il est possible de dire que l'UE considère qu'elle ne peut préserver ses relations historiques et privilégiées avec la rive sud de la Méditerranée qu'en donnant à ces relations une dynamique capable de les faire évoluer à une vitesse qui ne peut être atteinte ni par la mondialisation ni par les Etats-Unis. Rappelons que le lancement du processus de Barcelone en 1995 répondait à la création de l'OMC (1<sup>er</sup> janvier 2005) et à la première réunion MENA (30 oct.-1<sup>er</sup> nov.1994), et que l'intégration des pays méditerranéens dans la PEV correspondait chronologiquement à l'invasion de l'Irak par les Américains et au lancement par ces derniers de leur projet pour le "Grand Moyen Orient". A cet égard, il faut rappeler que l'EEE était, en partie, une réponse au lancement en 1986, à l'initiative des Américains, du cycle de l'Uruguay round<sup>69</sup>. Ce cycle représentait, lui-même, une réponse américaine à l'annonce en 1985<sup>70</sup> par la CEE de sa détermination d'achever avant 1993 la construction du marché intérieur communautaire.

---

<sup>69</sup> Cf. Ph. NELL. Stratégie des pays de l'AELE face au marché interne de la CE : de la voie universelle à l'adhésion. RMC, 1988. p. 573.

<sup>70</sup> L'acte unique européenne (1986) qui prévoyait la mise en place au plus tard le 31/12/1992 d'un vrai marché unique européen ne faisait, entre autres, que reprendre les recommandations faites par la Commission européenne dans son livre blanc du 14 juin 1985 sur l'achèvement du marché intérieur communautaire. COM (85) 310 final.

En réalité, l'UE s'est toujours méfiée d'un développement incontrôlable de la libéralisation du commerce international, de crainte qu'un tel développement ne participe non seulement à la dilution de ses relations privilégiées avec sa périphérie, mais également à l'affaiblissement de sa propre intégration. A cet égard, P. Bailly affirme qu'une mondialisation non maîtrisée consacrerait la domination des Etats-Unis et permettrait à ce pays d'exercer sur l'UE une force centrifuge capable de faire éclater tout l'édifice communautaire<sup>71</sup>. En raison de ces menaces, l'UE, au fur et à mesure de la libéralisation du commerce international, se trouve dans l'obligation de renforcer aussi bien la construction européenne que les relations avec sa périphérie. Ces relations, dont la plupart sont historiques, participent à donner à l'UE l'image d'une grande puissance, capable de se projeter en dehors de ses frontières.

Au moins en ce qui concerne les pays méditerranéens, le renforcement de ces relations ne semble pas s'appuyer sur un vrai partenariat. Tout partenariat ne peut donner ses fruits qu'en reposant sur un équilibre, au moins relatif, entre les différents partenaires. En introduisant un important déséquilibre dans le partenariat euro-med, la PEV peut devenir source de "troubles de voisinage" et non de bon voisinage<sup>72</sup>. Pour éviter de tels risques et pérenniser ce partenariat, indispensable à tous les partenaires, les pays méditerranéens doivent chercher à réinstaurer un certain équilibre dans leurs relations avec l'UE. En ce qui concerne les pays du Maghreb, la relance de l'intégration maghrébine semble s'imposer. Selon l'ancien secrétaire de l'UMA, M. H. BOULARES, les pays maghrébins ne pourraient « envisager une politique de voisinage qui ne soit pas une politique de dépendance, de périphérie, de réserves de main d'œuvre, de faubourg difficile d'une Europe florissante », qu'en renforçant l'intégration maghrébine. Tout en considérant que le vrai problème résidait dans l'incapacité des pays maghrébins de s'unir, en raison des « idéologies meurtrières » et « handicapantes », M. BOULARES encourageait ces pays à refuser d'être une simple « frontière d'une Europe qui veut être sécurisée »<sup>73</sup>.

Les pays du Maghreb, surtout la Tunisie, l'Algérie et le Maroc, devraient comprendre que la France, qui prenait parfois le relais des revendications maghrébines, perd de plus en plus de l'influence au sein de l'UE en raison des élargissements successifs à l'Est. Sans renforcement de l'intégration maghrébine, le déséquilibre qui caractérise la PEV risque de s'aggraver pour atteindre un niveau qui laisserait les pays maghrébins nostalgiques à la PEV "première version". En 1995, on avait déjà reproché au partenariat euro-med d'être déséquilibré, mais ce déséquilibre n'est rien, comparé à celui qui est entrain de s'installer aujourd'hui.

Le renforcement de l'intégration maghrébine permettrait aux pays du Maghreb de mieux expliquer leurs appréhensions, leurs attentes et leurs besoins à l'UE qui donne l'impression de connaître de moins en moins bien les spécificités de la région, au fur et à mesure que son centre s'éloigne de la Méditerranée. Il est important que l'UE entende la voix des Maghrébins lui dire que la PEV, en dessaisissant leurs pays d'une grande partie de leur pouvoir de légiférer librement, crée un déficit démocratique beaucoup plus important que celui qu'elle leur reproche. Il est nécessaire que l'UE sache qu'il est frustrant de la voir militer pour la diversité culturelle, dans une tentative de faire face à l'hégémonie américaine, alors qu'elle fait peu de cas à cette diversité en Méditerranée. Elle doit également prendre conscience de l'amertume que peut ressentir les Maghrébins en la voyant craindre que l'adhésion de la Turquie musulmane ne menace l'identité européenne, alors qu'elle dénie le droit de ses partenaires arabes et musulmans d'avoir les mêmes appréhensions.

---

<sup>71</sup> P. BAILLY. L'intégration européenne : réponse à la mondialisation? Cahiers du CUREI (Centre Universitaire de Recherche Européenne et internationale, Grenoble), janvier 2000, n° 14. p. 18.

<sup>72</sup> Cf. M. O. DHRAIEF. *Les perspectives de la coopération financière entre la Tunisie et l'Union européenne*. p. 149. Cf. également L. DUBOIS. Rapport de synthèse, in *L'association entre la Tunisie et l'Union européenne dix ans après : du partenariat au voisinage* (s. la dir. de S. LAGHMANI et I. FRIKHA), *op. cit.* p. 489.

<sup>73</sup> H. BOULARES. La nouvelle politique européenne de voisinage vue du Maghreb (communication). Institut des relations internationales. Tunis, le 17/09/2004.

Toutes ces critiques doivent attirer l'attention de l'UE sur les dangers des solutions proposées d'en haut, sans réelles concertations avec les pays concernés. En l'absence de relance de l'intégration régionale dans la rive Sud de la Méditerranée, il est à craindre que la PEV ne devienne une véritable politique hégémonique, produisant, surtout en cas d'échec du volet économique, des réactions de rejet comparables à celles que l'on constate aujourd'hui en Amérique latine vis-à-vis de la politique américaine. Sans équilibre, tout projet est condamné d'avance à l'échec. Seul l'avenir nous dira si les pays du Maghreb parviendront ou non à équilibrer leurs relations avec l'UE. Ce que l'on peut affirmer est que ces pays, au moins pour l'instant, disposent de la capacité de peser sur le partenariat, à condition de coordonner leurs positions.

Il n'est pas sans intérêt de signaler que la préférence qu'affiche l'UE pour le bilatéralisme dans le cadre du partenariat euro-med est révélatrice de la capacité de résistance dont disposent ses partenaires. Mais ce potentiel s'effritera s'ils n'arrivent pas à renforcer leur intégration horizontale. S'ils n'y parviennent pas, il est possible de voir, plus tard, l'UE chercher à renforcer la dimension multilatérale du partenariat euro-med. L'expérience des pays de l'AELE nous apprend que la CEE avait refusé au début des années soixante-dix, l'idée d'un accord multilatéral de libre-échange, préférant la conclusion de plusieurs accords bilatéraux, mais, qu'au début des années quatre-vingt-dix, elle a opté pour une approche multilatérale lors des négociations de l'EEE. La CEE avait changé d'attitude après avoir acquis la certitude que ces pays, même réunis, étaient incapables de lui faire face en raison, entre autres, de leur extrême dépendance du marché communautaire, induite par des relations bilatérales déséquilibrées. Le même phénomène peut se reproduire avec les pays méditerranéens. Le renforcement de la dimension multilatérale du partenariat euro-med peut n'intervenir qu'après l'aggravation du déséquilibre dans les rapports de forces en faveur de l'UE.

Les pays du Maghreb, mais aussi tous les autres pays arabes méditerranéens, doivent agir tant qu'il est encore temps pour renforcer l'intégration régionale. Il faut donc chercher dans toutes les directions, y compris du côté de la PEV, les moyens permettant d'atteindre cet objectif. Cette politique, même si dans certains de ses aspects ne favorise pas l'intégration régionale dans la rive sud de la Méditerranée, peut aider au rapprochement entre les différents partenaires de l'UE. En appelant les pays partenaires à reprendre l'acquis communautaire, la PEV peut aider à l'harmonisation des législations des pays méditerranéens, permettant, sous certaines conditions, à l'intégration maghrébine de prendre, peut-être, un nouvel élan.

## **2) La reprise de l'acquis communautaire, un éventuel élément fédérateur**

Parmi les questions abordées par la PEV, la reprise de l'acquis communautaire est l'une des plus importantes. Dans les plans d'action consacrés à la Tunisie et au Maroc, l'UE appelle ces deux pays à harmoniser leurs législations avec celle de l'UE dans divers domaines.

Abstraction faite des critiques qui pourraient être formulées à l'encontre de l'UE qui ne cache pas son ambition de donner, à l'aide de quelques artifices juridiques, un effet extraterritorial à sa législation, il est possible de dire que la généralisation du droit communautaire dans le bassin méditerranéen, peut servir l'intégration maghrébine. Avec des règles juridiques harmonisées, grâce à l'alignement sur la législation communautaire, les pays du Maghreb n'auront qu'à s'engager plus fermement sur le plan politique pour voir les biens, les services et les capitaux traverser plus facilement les frontières. Autrement dit, l'alignement sur le droit communautaire permet indirectement de supprimer les barrières non tarifaires entre les pays du Maghreb. Ces derniers devraient par contre prendre la décision de réduire ou de supprimer les barrières tarifaires.

Le problème qui se pose est que les pays du Maghreb, comme nous l'avons mentionné plus haut, ne participent pas tous au partenariat euro-med et n'éprouvent pas le même enthousiasme pour la PEV. Cette dynamique résultant de la reprise de l'acquis communautaire, à travers l'alignement des législations nationales sur celle de l'UE, ne profiterait dans un futur proche qu'à la Tunisie et au Maroc, qui sont pour l'instant les seuls à s'être engagés à renforcer leurs relations

avec l'UE, conformément à la PEV. Grâce à la reprise de l'acquis communautaire, ces deux pays auront le privilège de se doter de règles juridiques modernes, et pourront franchir, peut-être, un pas important sur la voie de l'intégration maghrébine.

A notre sens, la non participation de la Mauritanie et de la Libye au partenariat euro-med, et les appréhensions algériennes à l'égard de la PEV, ne devraient pas empêcher ces pays de rapprocher, dans la mesure du possible, leurs législations de celle de l'UE ou, s'ils préfèrent, des futures législations tunisiennes et marocaines. Ils peuvent donc, de leur propre initiative et en dehors des cadres conventionnels s'engager dans cette voie afin de moderniser leurs économies, et préserver les chances de l'intégration maghrébine. Nous avons l'exemple de la Suisse qui, après avoir refusé de participer à l'EEE, s'est mise à adapter sa législation pour la rapprocher de la législation communautaire afin de ne pas être exclue du commerce avec l'UE, et pour préserver ses relations économiques avec ses partenaires de l'AELE devenus membres de l'EEE<sup>74</sup>. Ce n'est qu'avec une telle réaction pragmatique que les pays du Maghreb pourront préserver la possibilité de relancer l'intégration maghrébine.

Le rapprochement des législations entre pays relève aujourd'hui des nécessités économiques. Le meilleur moyen pour être en marge de la mondialisation est d'avoir une législation différente de celles des pays dominant l'économie mondiale. Le développement du commerce international impose, en effet, à chaque pays d'adapter ses réglementations en fonction de ses intérêts. Aujourd'hui, « *aucun pays désireux de s'intégrer dans l'économie mondiale, ne peut durablement maintenir des dispositions d'ordre réglementaire qui divergent notablement des évolutions enregistrées chez une majorité de ses partenaires ou de ses concurrents économiques* »<sup>75</sup>. A l'ère de la mondialisation, seules les grandes puissances économiques gardent la possibilité de produire des normes juridiques d'une manière relativement indépendante. Les autres doivent se contenter de choisir, selon leur intérêt, la législation sur laquelle ils devront s'aligner. Après tout, les pays du Maghreb n'ont jamais eu leurs propres normes juridiques en matière économique. Ce que l'on trouve aujourd'hui dans le Maghreb et dans le reste du monde arabe ce sont des régimes "importés", mais obsolètes. Dans un monde où tout devient objet de commerce, les règles juridiques ont leurs producteurs et leurs consommateurs ; les premiers sont, selon l'expression de G. KEBABDJIAN, des « *régime-makers* », alors que les seconds sont des « *régime-takers* »<sup>76</sup>.

L'alignement des législations maghrébines sur celle de l'UE doit se limiter à ce qui est nécessaire à l'intégration des pays maghrébins dans l'économie mondiale. La Tunisie et le Maroc, qui se lancent dans la voie des réformes, sous la supervision de l'UE, risquent de se heurter à la volonté européenne de leur imposer des réformes législatives non nécessaires à l'insertion dans l'économie mondiale, mais répondant aux exigences européennes relatives à la notion de "valeurs communes". Une nation qui importe des valeurs perd les siennes et n'adopte pas celles importées. L'évolution des valeurs doit correspondre à l'évolution naturelle et paisible des mœurs et des esprits.

A cet égard, il n'est pas sans intérêt de rappeler les propos de Romano Prodi, ancien président de la Commission européenne, sur la nécessité de respecter le droit de chaque nation de vivre selon le modèle de société qu'elle aura choisi. Celui-ci déclarait : « *There should be international regulation only where necessary to address global challenges. Regional and national authorities must remain free to shape their own societies [...] The WTO can practice subsidiarity by regulating world trade only to the degree necessary to ensure fair play... but leaving individual countries free to devise their own social models, their own ways of meeting*

---

<sup>74</sup> Sur cette question, cf. U. SVERDRUP et S. KUX. *Balancing effectiveness and legitimacy in European integration : the Norwegian and the Swiss case*. ARENA (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State), Working Paper, 1997/31.

<sup>75</sup> M. MIDOUN. « La libéralisation de l'économie tunisienne », *GP*, 24 mars 1998, p. 407.

<sup>76</sup> Cf. G. KEBABDJIAN. *Les théories de l'économie politique internationale*. Paris : Seuil, 1999. pp. 12-13. Cf. également V. DENYSYUK. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, *op.cit.*

*agreed standards*»<sup>77</sup>. Ces belles déclarations laissent penser, quand on les compare à certains passages des plans d'action pour la Tunisie et le Maroc où l'UE s'érige en donneuse de leçons, que le droit dont parle Romano Prodi semble être réservé aux nations européennes.

Etant exposés plus que les autres pays du Maghreb aux risques de voir l'UE intervenir dans leurs affaires intérieures, la Tunisie et le Maroc devront sérieusement ouvrir pour relancer l'intégration maghrébine afin de renforcer leur pouvoir de négociations face à l'UE. Même s'il est difficile de parler à l'UE, dont les pouvoirs sont dispersés entre le Conseil, le Parlement, la Commission et les Etats membres<sup>78</sup>, les pays maghrébins, réunis, pourront plus facilement amener celle-ci à prendre en considération leurs intérêts et leur spécificités.

L'UE, qui mène une stratégie de grande ampleur afin de mieux se positionner sur la scène internationale, ne peut pas ignorer les revendications de ses partenaires si elles sont exprimées avec force et conviction. Selon les termes mêmes de Pascal Lamy, ancien commissaire européen au commerce international, «*la véritable raison d'être de l'Europe aujourd'hui, c'est de nous assurer de la dimension et de la puissance pour peser dans l'organisation du monde [...] Ni l'élargissement, ni l'approfondissement, tous deux composantes majeures de notre poids international, ne doivent nous distraire de cette ambition qui est pour l'Europe une priorité vitale*»<sup>79</sup>. L'UE ne parviendra pas à réaliser cet objectif sans l'aide de ses partenaires. Seuls des partenariats basés sur le respect mutuel peuvent permettre à l'UE de bénéficier de l'appui nécessaire pour faire face aux ambitions concurrentes de certaines grandes puissances, telles que les Etats-Unis ou la Chine.

L'ambition des pays maghrébins et des pays arabes méditerranéens en général est toute simple. Ces pays désirent de participer, proportionnellement à leurs poids économique, démographique et culturel, à la conception de l'avenir du bassin méditerranéen. Pour évaluer à sa juste valeur le poids de ces pays, il ne faut pas le comparer à celui de l'UE, mais à celui des pays européens méditerranéens. Riche par sa diversité, le bassin méditerranéen ne doit pas être appauvri par une logique de standardisation excessive qui vise à accroître les capacités compétitives des uns au détriment des autres.

---

<sup>77</sup> R. PRODI. Speech/00/115, 2nd COMECE congress. Brussels, 31 mars 2000.

<sup>78</sup> Cf. en ces sens, L. DUBOUIS, *op.cit.* p. 493.

<sup>79</sup> Cf. P.LAMY. La gouvernance ou comment donner sens à la globalisation. Discours prononcé au séminaire de l'Escurial. Madrid, 27 juillet 2001.