

Envisager le Maghreb à la lumière du renouveau des relations Europe/monde arabe au début des années 1970

Valérie STIEGLER

L'ancienneté et l'importance des relations entre le Maghreb et l'Europe poussent à se demander si le Maghreb, dans son acception unitaire, peut exister sans l'Europe. L'ambition de cet article est d'étudier dans quelle mesure la Communauté économique européenne (CEE) a pu favoriser, de manière indirecte, la cohésion et la coopération des pays du Maghreb. Sa nouveauté est de privilégier, à partir des travaux portant sur l'élaboration d'une politique extérieure européenne, la vision et les initiatives maghrébines.¹ Il s'agit de considérer les efforts de structuration du Maghreb comme acteur politique unifié au début des années 1970 et d'examiner les manifestations de cette construction unitaire dans ses rapports à l'Europe. Ce sont les projets, à la fois ambitieux et timides, initiés par le Maghreb pour s'intégrer dans son environnement régional que je me propose de retracer afin de cerner dans quelle mesure la construction de l'unité maghrébine et son émergence comme acteur régional passent par la Communauté européenne, au début des années 1970, puis comment la guerre de 1973 vient bouleverser cette approche.

L'angle de vue choisi invite à axer l'analyse sur la première moitié des années 1970, identifiée comme une séquence historique propice à la fois à la relance des projets de structuration du Maghreb et à l'accélération de la construction de la Communauté économique européenne. Cette perspective doit nous conduire, dans un contexte de Guerre froide accrue en Méditerranée, non à ignorer l'importance des puissances américaine et soviétique, mais à déplacer la focale sur les acteurs régionaux en constitution.²

Le Maghreb sera entendu ici sous ses deux acceptions. Celle d'un ensemble composé de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc dont la cohésion est à la fois géographique, physique, linguistique et historique. On pourra, de manière ponctuelle, ajouter

1. M. GAINAR, *Aux origines de la diplomatie européenne: les neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Peter Lang, Bruxelles, 2012; A. GFELLER, *Bulding a European Identity: France, the United States and the Oil Shock*, Berghahn Books, New York-Oxford, 2012; D. MÖCKLI, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B. Tauris, London-New York, 2009; A. VARSORI, G. MIGANI, *L'Europe sur la scène internationale dans les années 1970. À la découverte d'un nouveau monde*, Peter Lang, Bruxelles, 2011.
2. E. CALANDRI, D. CAVIGLIA, A. VARSORI (eds), *Detente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, I.B. Tauris, London-New York, 2015 et le programme de recherche sur la Guerre froide en Méditerranée menée conjointement par le Collège de France et la Columbia University, Colloque du Pr Laurens du 29 mai 2010, Collège de France/Académie diplomatique internationale.

à cet ensemble la Libye et la Mauritanie. Il sera également considéré comme un concept politique né au Caire en 1947.³

Le choix de privilégier l'étude d'initiatives extérieures au Maghreb est délibéré dans la mesure où il nous permet de mettre au second plan, sans les ignorer totalement, les difficultés intra maghrébines qui entravent la réalisation concrète du projet unitaire pour se concentrer sur les points de convergence et les réalisations effectives.

Considérer le Maghreb par le biais de résolutions extérieures révèle encore que si le Maghreb peine à exister et à se structurer de l'intérieur il n'en existe pas moins, sous forme de projection, dans ses rapports à l'Europe. L'objet de cet article n'est pourtant pas de comparer ces deux ensembles très disparates, mais d'examiner les efforts entrepris par le Maghreb pour se structurer autour de sa relation à l'Europe et de comprendre pourquoi ils ont échoué. Le questionnement porte tant sur la pertinence de ces ensembles (s'agit-il de groupes d'États, d'organisations régionales?) que sur les mécanismes de coopération à inventer et la capacité d'action des acteurs. L'enjeu est ici de mieux comprendre les acteurs par l'analyse de leurs actions.

Notre étude est principalement construite à partir de documents d'archives issus du fonds Europe du ministère français des Affaires étrangères, encore largement inexploité.⁴ Il est évident que le sujet mériterait une approche plus globale prenant en compte non seulement les diplomaties maghrébines, mais aussi le regard des pays de la Communauté européenne. L'étude de Daniel Möckli répond, en partie, à cette exigence dans la mesure où ce dernier aborde l'évolution de la coopération politique européenne du point de vue de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni.⁵ Pour partielles qu'elles soient, les sources de cette contribution n'en dévoilent pas moins, de façon distincte, le processus et les enjeux de la structuration du Maghreb. Le fonds est enrichi par les communications des représentations françaises à Tunis, Rabat, Alger et Tripoli, qui dévoilent les avis et les jugements, souvent contradictoires, des ambassadeurs français en poste dans la région, à l'égard des initiatives maghrébines.⁶ Ces sources permettent d'analyser les ambiguïtés de l'Europe par rapport au projet unitaire comme les attentes et les contradictions des acteurs maghrébins.

Après un bref rappel des vaines expériences unitaires intra-maghrébines au début des années 1970, nous nous attacherons à décentrer la focale pour nous intéresser aux initiatives communes en direction de l'Europe afin d'évaluer en quoi elles ont pu contribuer à la structuration du Maghreb. Dans une dernière partie, nous examinerons les impacts de la guerre d'octobre 1973 sur ce processus en cours.

3. P. VERMEREN, *Maghreb. Les origines de la révolution démocratique*, Pluriel, Paris, 2011. pp.V et 119.

4. Notre documentation provient pour l'essentiel du ministère français des Affaires étrangères, MAE (La Courneuve), série Europe, Questions internationales européennes 1971-1976.

5. D. MÖCKLI, op.cit., p.476.

6. MAE (La Courneuve), Fonds ANMO, Maroc 1969-1972 puis 1973-1982, Tunisie 1969-1972 puis 1973-1982, Algérie 1960-1973 puis 1973-1982.

Une unité maghrébine inaccessible?

L'idée «d'unité Nord-africaine» naît durant la période coloniale. La lutte pour l'indépendance fait alors figure d'élément fédérateur comme l'illustre la conférence de Tanger d'avril 1958, qui réunit des représentants tunisiens du Néo-Destour, du Front de libération nationale (FLN) algérien et de l'Istiqlâl marocain. Si un projet de fédération est évoqué, les discussions portant sur ses modalités pratiques sont reléguées au second plan et aucun mouvement transmaghrebain ne voit le jour, principalement en raison des différences de statut entre les États.⁷ Une fois les indépendances acquises, le projet reste lettre morte. Dès 1962, la question des frontières entre le Maroc et l'Algérie entrave le processus d'unification. À partir de 1964, avec la création du Conseil Permanent Consultatif du Maghreb (CPCM), les protagonistes opèrent un changement d'approche: ils privilégient les aspects économiques du projet unitaire afin de surmonter les difficultés politiques. Le CPCM a pour mission de coordonner et d'harmoniser les plans de développement et le commerce interrégional, mais aussi de constituer un bloc homogène face au Marché Commun européen en formation.

La fin des années 1960 et le début des années 1970 voient la réactivation du projet d'union avec la signature d'une série d'accords de coopération et de bon voisinage entre le Maroc, la Tunisie et l'Algérie.⁸ Cette période marque le règlement des contentieux frontaliers hérités de la colonisation. Cela ouvre la voie à l'approfondissement du projet de «Maghreb économique» dans le cadre du CPCM avec la signature d'accords commerciaux bilatéraux tout azimut. Les initiatives communes en direction de la Communauté européenne s'inscrivent dans ce contexte favorable. Cependant, elles sont rapidement perturbées et entravées par les multiples projets unitaires qui se succèdent et qui témoignent davantage de la désunion que du désir d'unité. En 1973, l'algérien Houari Boumediene propose une union à trois avec la Libye en excluant le Maroc.⁹ Une nouvelle tentative unitaire se profile en janvier 1974 avec la proclamation de l'éphémère fusion entre la Tunisie et la Libye qui valut à la Tunisie une menace d'invasion algérienne.¹⁰ Pourtant, en dépit de ces vicissitudes, l'intensification des relations intermaghrébines permet d'envisager, pour un temps, une réelle coopération régionale. Cette fenêtre d'opportunité se referme durablement avec l'irruption brutale de l'affaire du Sahara occidental et le conflit qu'elle induit entre le Maroc et l'Algérie à partir de 1975.¹¹

7. Protectorat puis indépendance en 1956 pour le Maroc et la Tunisie; l'Algérie fait partie du territoire français jusqu'en 1962.

8. *Annuaire de l'Afrique du Nord* en ligne, aan.mmsh.univ-aix.fr, 1969.

9. A. AMIR-ASLANI, *L'âge d'or de la diplomatie algérienne*, Éds du moment, Paris, 2015, p.126.

10. O. BENDOUROU, *Bourguiba et le Maroc*, in: M. CAMAU, V. GEISSER, *La trace et l'héritage*, Karthala, Paris, 2004, p.496.

11. P. VERMEREN, *L'engagement de la France sur le Sahara*, et K. MOHSEN-FINAN, *Le conflit du Sahara en marge des dynamiques régionales et chronologie*, in: *Orient XXI*, magazine en ligne, 23.04.2015.

Durant la décennie 1970, la réalisation concrète de l'unité maghrébine se heurte à la complexité des rapports intra maghrébins. Ces obstructions sont de trois types. Premièrement, les dirigeants maghrébins ne partagent pas la même conception du projet unitaire. Alors que Houari Boumediene, le roi Hassan II et Habib Bourguiba défendent la thèse d'une union régionale, Mouammar Kadhafi, arrivé au pouvoir en septembre 1969 après un coup d'État qui chasse du pouvoir le roi Idriss, dénonce la construction maghrébine au nom de l'unité arabe et fait défection.¹² Le leader libyen joue le rôle de trublion par la formulation d'éphémères projets d'union dans lesquels ce dernier opère un jeu de bascule entre l'Égypte et l'ensemble maghrébin, afin de contrebalancer l'influence de ses voisins et néanmoins rivaux. Ces stratégies hégémoniques concurrentes préviennent toute réussite d'un projet unitaire encore perturbé par la pluralité politique et idéologique du Maghreb. Les trois États se distinguent par un régime spécifique: socialisme tiers-mondiste pour l'Algérie, monarchie autoritaire pour le Maroc et république libérale et laïque inspirée du modèle occidental pour la Tunisie. Le contexte de Guerre froide accentue encore les divisions entre le camp des pays «conservateurs», alliés à l'occident (Tunisie et Maroc) et les «progressistes» anti-impérialistes (Algérie rejoint par la Libye après l'arrivée au pouvoir de Kadhafi). Le projet unitaire se heurte enfin à la primauté accordée aux constructions étatiques nationales. Cependant, en dépit de ces difficultés, on relève des affinités entre les acteurs maghrébins, dans le cadre méditerranéen, autour de la question de la démilitarisation de la Méditerranée et des relations avec la CEE.

Une tentative de formulation du projet unitaire maghrébin par le biais des relations à l'Europe

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, deux types d'initiatives communes, économique et diplomatique, laissent penser que les acteurs maghrébins s'attachent à formuler leur projet unitaire dans leur relation à l'Europe. Cela peut s'expliquer par le fait qu'ils peuvent ainsi élaborer et défendre une position commune tout en s'affranchissant des enjeux internes, mais aussi parce que leurs liens à l'Europe restent fondamentaux. En dépit du mythe de l'unité arabe, il apparaît en effet que les relations économiques sont plus importantes entre le Maghreb et l'Europe communautaire qu'entre les États maghrébins entre eux.¹³ Le marché européen en construction est vu comme un débouché potentiel pour les productions agricoles maghrébines et comme une source indispensable d'investissements étrangers au développement des économies Nord africaines.¹⁴ La proximité géographique, les liens historiques

12. Kadhafi refuse de se rendre à la conférence des ministres de l'économie du Maghreb en mars 1970 et quitte le CPCM.

13. S. AMRANI, N. LAIRINI, *Le Maghreb dans le système régional et international: crises et mutations*, in: *Études internationales*, 2(1991), pp.339-356.

14. H. BEN-HAMOUA, *Le rôle de la France envers le Maghreb au sein de la Communauté européenne (1963-1969)*, in: *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 3(2010), p.90-97.

anciens et le poids des échanges humains et économiques entre les deux ensembles valident encore cette focale qui permet en outre de dépasser les schémas hérités de la période coloniale. L'échelle régionale permet ainsi de ne pas se limiter aux rapports franco-maghrébins encore emprunts de tension en dépit d'un rapprochement opéré avec le Maroc et la Tunisie à l'arrivée de Georges Pompidou au pouvoir.¹⁵

L'enjeu est donc ici de dépasser le cadre des relations interétatiques et de saisir la manière dont de nouveaux acteurs collectifs régionaux en construction prennent la suite et/ou s'intègrent à des traditions bilatérales anciennes dans le cadre de projets multilatéraux. Cette démarche est d'autant plus pertinente que l'unité maghrébine se constitue en miroir de la construction européenne en marche. L'accélération de l'intégration économique européenne dans les années 1970, par effet d'entraînement, «réveille» le projet unitaire maghrébin. Elle s'accomplit autour de trois axes: la structuration de la diplomatie européenne par le biais de la coopération politique (à partir du sommet de La Haye en 1969), l'élargissement de la communauté vers le Nord (adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, le 1^{er} janvier 1973), et, enfin la redéfinition des rapports entre les États européens et les dirigeants des nouveaux États indépendants après la décolonisation qui s'accompagne de la volonté de la CEE de renouveler sa coopération en direction du Tiers monde en tenant compte à la fois de l'héritage colonial et des susceptibilités internes des États membres de la Communauté.¹⁶ Le Maghreb offre ici un cas d'étude privilégié pour analyser les nouvelles relations Nord-Sud.¹⁷

Un premier type de résolutions s'accomplit, dans le domaine économique, autour du renouvellement des accords conclus dans les années 1960 entre la CEE et les trois États du Maghreb. Les questions sécuritaires en Méditerranée, dans un contexte de rivalités accrues entre les deux Grands, offrent un autre champ d'action, diplomatique cette fois, aux États du Maghreb.¹⁸

15. La tension est forte avec l'Algérie en raison de la nationalisation du pétrole algérien.

16. Sur la Coopération politique européenne voir M. GAINAR, op.cit.

17. A. VARSORI, G. MIGANI, op.cit., p.6; Colloque, «La Méditerranée et l'Europe méridionale: crises et transformations de la détente à la seconde Guerre froide» organisé par le Département d'études internationales de l'Université de Padoue (Prof. Elena Calandri et Prof. Antonio Varsori) et la Faculté de Sciences politiques de l'Université S. Pio V de Rome (Prof. Daniele Caviglia), juillet 2010 à l'Université de Padoue.

18. E. CALANDRI, D. CAVIGLIA, A. VARSORI (eds), op.cit, pp.15-31 et programme de recherche sur la Guerre froide en Méditerranée mené conjointement par le Collège de France et la Columbia University, Colloque du Pr Laurens du 29 mai 2010, Collège de France/Académie diplomatique internationale.

Une position commune lors de la renégociation des accords avec la CEE décisive dans la structuration politique du Maghreb?

La renégociation des accords entre la CEE et le Maghreb à partir de 1971 apparaît comme un élément propre à stimuler la construction de l'unité maghrébine. Dans les années 1960, les trois États du Maghreb sont associés à la CEE selon des modalités très disparates qui correspondent à la diversité de leur statut: extension *de facto* des Traités de Rome pour l'Algérie qui est encore partie intégrante du territoire français en 1957 – elle bénéficie des dispositions de l'article 227, alinéa 2 du Traité – et déclaration annexe pour le Maroc et la Tunisie.¹⁹ Les dispositions des accords commerciaux bilatéraux réalisés au coup par coup, de manière pragmatique, sans perspective globale sont très hétéroclites.²⁰

Au début des années 1970, les États du Maghreb central optent pour une approche commune. Ils suivent ainsi les recommandations déjà anciennes du CPCM de constituer un front commun face à l'Europe. Ce changement de stratégie est dû à plusieurs facteurs: la nécessité de contourner les difficultés intra-maghrébines en privilégiant le caractère concret des projets extra-maghrébins mais aussi la crainte, partagée par les trois pays Nord africains, de pâtir, à la fois de l'élargissement futur de la communauté avec l'entrée prochaine des Britanniques et de la mise en œuvre concomitante du système de préférences généralisées.²¹ Ainsi, Tunis, Rabat et Alger sollicitent l'ouverture de négociations en vue de la réalisation d'un accord global sous la forme de «démarches séparées mais concertées». ²² Néanmoins, malgré cette approche commune, l'implication et les finalités des acteurs maghrébins sont diverses et découlent très fortement d'impératifs politiques et économiques propres à chaque État. Le front constitué face au marché commun est peu homogène. Tunis brigue son intégration dans le système économique européen. Elle multiplie les initiatives et déploie une intense activité diplomatique illustrée par les voyages du ministre tunisien des Affaires étrangères Mohamed Masmoudi au Maghreb et en Europe. L'ambassadeur de France à Tunis le confirme dans une dépêche envoyée au Quai d'Orsay:

«Depuis plusieurs années – et singulièrement depuis que M. Masmoudi a pris le portefeuille des Affaires étrangères [entre 1970 et 1974] – le gouvernement tunisien entend, dans ses relations avec l'Europe, dépasser le cadre bilatéral. Ancrer la Tunisie à l'Europe par une étroite association à la CEE, tel est l'un des objectifs poursuivis dans cette perspective. L'accord strictement commercial de 1969 ne répond que très imparfaitement aux

19. MAE (La Courneuve), carton 552, ANMO, Tunisie 1972-1982, Note n° 252/CE, 19.09.1972; H. BEN-HAMOUDA, op.cit., pp.90-97.

20. Accords de Rabat et de Tunis entrés en vigueur le 1^{er} septembre 1969, Note du 19.09.1972, op.cit. Voir aussi H. BEN-HAMOUDA, op.cit., pp.90-97; G. MIGANI, *La politique globale de la CEE, 1970-1972*, in: A. VARSORI, G. MIGANI, op.cit., pp.193-209; C. BERDAT, *L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE*, in: *Relations internationales*, 2(2007), pp.87-109.

21. MAE (La Courneuve), carton 552, ANMO, Tunisie 1972-1982, Note n° 252/CE, 19.09.1972; C. BERDAT, op.cit., pp.87-109.

22. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme n° 3833-3846 de Burin des Rozières, 07.11.1973.

vœux tunisiens. La négociation globale engagée depuis septembre semble devoir permettre la mise au point d'un accord qui soit largement conforme aux aspirations de Tunis».²³

La position des dirigeants algériens et marocains, dans les négociations, est plus réservée. L'État algérien se focalise sur son développement industriel selon un modèle socialiste en contradiction avec la logique libérale qui prévaut au sein du marché communautaire. Il aspire surtout à la préservation des avantages commerciaux dont il jouit depuis l'indépendance. Plus généralement, il croit à l'autogestion comme manière de réaffirmer, à l'exemple de l'Égypte, sa souveraineté économique. À l'inverse Claude Lebel, le chef de la représentation diplomatique française à Rabat, s'étonne de la frilosité des autorités chérifiennes dans la mesure où l'ouverture vers la CEE cadre avec le processus de libéralisation de l'économie marocaine. Il y voit le résultat de pressions américaines sur les décideurs politiques marocains sachant que les États-Unis s'opposent vigoureusement à la conclusion de ces accords.²⁴

Ce changement d'approche de la rive Sud coïncide avec le besoin, formulé par la CEE, d'harmoniser les accords conclus avec les pays méditerranéens dans le cadre d'une politique globale et cohérente. Dans le contexte du début des années 1970, où les enjeux énergétiques et sécuritaires accentuent l'importance de la Méditerranée, la Communauté européenne est conduite à réévaluer la place du Maghreb et à répondre favorablement aux sollicitations des pays qui redoutent les conséquences néfastes de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE sur leurs exportations.²⁵ La Commission entreprend à partir de l'été 1971, des contacts exploratoires avec les États concernés.²⁶ Néanmoins, son travail est ralenti par les autorités françaises qui redoutent, comme Rome, la concurrence directe des productions agricoles méditerranéennes (notamment les agrumes et le vin). La perspective de l'adhésion britannique prochaine, qui a pour corolaire de déplacer le centre de gravité de l'Europe vers le Nord, modifie la stratégie des diplomaties française et italienne dans le courant de l'année 1972. Les deux États souhaitent désormais rééquilibrer la Communauté vers le Sud, mais optent pour des stratégies concurrentes. La France mise sur la valorisation des relations entre la CEE et les pays méditerranéens par l'accélération de la mise en place d'une politique commune pour maintenir sa puissance, tandis que l'Italie s'attache à la création d'un groupe de travail sur la Méditerranée dans le cadre de la coopération politique européenne.²⁷

L'adoption d'une politique méditerranéenne globale (PGM) par la CEE implique à la fois l'élargissement des domaines de coopération qui ne se limitent plus désormais

23. MAE (La Courneuve), carton 559, ANMO, Tunisie 1972-1982, Dépêche de Georges Gaucher, 19.01.1973 n°29/ANL, Tunis.

24. Ibid., ANMO, Maroc 1969-1982.

25. «La Grande-Bretagne accordait [...] un régime d'importation beaucoup plus libéral et plus avantageux aux exportations israéliennes et espagnoles que ne le faisait le Tarif extérieur commun». Cf. C. BERDAT, op.cit., pp.87-109, ici p.96; G. MIGANI, op.cit., pp.193-209.

26. Maroc (25 mai), Grèce (27 mai), Turquie (28 mai), Israël (1^{er} juin), Tunisie (2 juin), Malte (3 juin), Espagne (7 juin), *Bulletin CEE*, 1971 cité par C. BERDAT, op.cit., note n°25.

27. Sur le fonctionnement de la politique méditerranéenne globale de la CEE, C. BERDAT, op.cit., pp. 87-109. Voir aussi G. MIGANI, op.cit., pp.193-209 et M. GAINAR, op.cit., pp.66-67.

à des mesures tarifaires ou commerciales, mais aussi une application géographique plus étendue.²⁸ Pour cela, la Communauté procède à l'identification de blocs de pays: Israël et l'Espagne d'une part et les trois États du Maghreb central d'autre part. Si on peut convenir que la Méditerranée trouve une identité particulière aux yeux de la CEE, il est pourtant difficile de déceler dans cette approche l'amorce d'une différenciation sous-régionale. Le Maghreb n'est considéré par la Communauté européenne que sous la forme d'un ensemble géographique spécifique et non comme un acteur politique en construction. De plus, l'approche globale méditerranéenne paraît peu compatible avec la réalisation d'un projet unitaire maghrébin dans la mesure où elle ne s'établit pas dans le cadre d'une approche multilatérale interrégionale, comme ce fut le cas pour les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) – dont les échanges et la coopération avec la CEE furent régis par les conventions de Lomé –, mais sous la forme de négociations parallèles et d'accords bilatéraux entre la Communauté européenne et chacun des pays méditerranéens.²⁹ Cela amène au renforcement du caractère bilatéral des échanges intermaghrébins et ne peut servir de support à l'élaboration d'une approche multilatérale. Enfin, on peut se demander si les propositions offertes par la CEE dans des rapports encore très asymétriques sont intéressantes pour les économies maghrébines ou si elles n'instaurent pas une nouvelle forme de sujétion qui risque de prolonger leur dépendance vis-à-vis de l'Europe.³⁰

Ainsi, le renouvellement des accords CEE-Maghreb dans la structuration du Maghreb s'avère au final peu décisif. En revanche, les initiatives diplomatiques communes autour de la question de la sécurité en Méditerranée semblent plus prometteuses. L'amorce d'un dialogue Est-Ouest entre les États européens des deux blocs s'élabore par l'instauration progressive d'une Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui peut se définir comme un forum de discussion entre les pays occidentaux et l'URSS dans le cadre de la Détente. Elle offre aux États maghrébins, dans un environnement méditerranéen plus vaste, une nouvelle arène pour expérimenter des initiatives communes en direction de l'Europe.

Des initiatives diplomatiques communes prometteuses autour de la question de la sécurité en Méditerranée?

Les turbulences liées à la guerre froide ont un impact sur les différents États du Maghreb comme sur leur processus de structuration politique. Les progrès de la pénétration soviétique en Méditerranée, par le déploiement d'unités navales et la signature d'accords de coopération avec les États riverains, principalement la RAU

28. G. MIGANI, *op.cit.*, pp.193-209.

29. Le conseil décide en 1972 l'ouverture de négociations pour la signature d'accords globaux avec le Maroc et la Tunisie en parallèle des négociations avec l'Algérie. La Libye est exclue. C. BERDAT, *op.cit.*, pp.87-109.

30. Guia Migani note que les projets d'industrialisation de l'Algérie et de la Tunisie vont à l'encontre des accords globaux, G. MIGANI, *op.cit.*, pp.193-209.

(République Arabe Unie) et l'Algérie, inquiètent les Européens.³¹ «L'URSS souhaite sans nul doute faire du Maghreb une pièce maîtresse de sa stratégie en Méditerranée occidentale et en Afrique. Ce jeu diplomatique ne peut que susciter l'attention vigilante de la France», avertit le Département Afrique du Nord du ministère des Affaires étrangères dès 1969.³² Paris redoute, au sein de l'unité maghrébine en construction, que l'Algérie ne fasse figure de «cheval de Troie» soviétique:

«Un nouveau chapitre de l'action de l'URSS affecte les relations intermaghrébines. Inquiète des tensions qui se manifestaient entre Alger et ses voisins, soucieuse de préserver ses «amis» privilégiés des périls d'une confrontation armée, séduite, peut être, par les possibilités d'action que lui procure le partenaire algérien, l'URSS paraît avoir pesé en faveur de la réconciliation d'Alger avec Rabat et Tunis [...]. C'est ainsi que Moscou a œuvré pour le développement des relations entre les trois États du Maghreb soit sur le plan diplomatique – elle a plaidé la cause du Colonel Boumedienne auprès de Hassan II – soit, plus efficacement encore, sur le plan économique en harmonisant ses contributions aux dimensions maghrébines».³³

Dès 1970, le dessein de soustraire l'espace méditerranéen des rivalités Est-Ouest devient pourtant fédérateur au Maghreb. Paris se félicite alors de la

«prise de conscience de la solidarité maghrébine qui renforce la stabilité de la région [...] visible dans certaines attitudes communes aux trois États du Maghreb. [...] C'est ainsi d'abord que ces pays sont unanimes à réclamer le retrait total des forces maritimes étrangères de la Méditerranée y compris l'Algérie qui se refusait précédemment à mettre sur le même pied les deux Super Grands».³⁴

Dans ce but et de manière concrète, Abdelaziz Bouteflika alors ministre des Affaires étrangères algérien, lance l'initiative d'une conférence régionale. Elle vise deux objectifs: le renforcement de la coopération des États riverains et l'établissement d'un lien entre la question de la sécurité en Méditerranée et celle de la sécurité en Europe dans le cadre de la CSCE qui ouvre ses travaux à Helsinki en novembre 1972. Le départ des conseillers et experts soviétiques d'Égypte en 1972 stimule encore la mobilisation des États maghrébins qui appréhendent un report des efforts soviétiques vers le bassin méridional.³⁵ La proposition algérienne engendre une intense activité diplomatique intra maghrébine.³⁶

«Ces rencontres ont permis de constater la convergence des positions des deux gouvernements (algérien et tunisien) sur la plupart des problèmes internationaux et sinon de présenter un front commun du moins de coordonner étroitement l'attitude des deux pays dans les cénacles arabes et plus encore à Bruxelles et à Helsinki»,

31. J. BYRNE, *Mecca of Revolution, Algeria, Decolonization, and the Third World Order*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

32. MAE (La Courneuve), carton 833, ANMO, Maroc 1969-1972, Note de la direction politique sur l'URSS et le Maghreb, mai 1969.

33. Ibid., Note de la direction politique sur l'URSS et le Maghreb, mai 1969.

34. Ibid., Note sur la politique et présence soviétique en Méditerranée, 20.02.1970.

35. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Télégramme de Rabat, 20.07.1972.

36. Visite du Premier ministre tunisien Hédi Noura en Algérie en mars 1972 puis, en avril, séjour de Bourguiba en Algérie et de Boumedienne en Tunisie.

juge Georges Gaucher, l'ambassadeur de France à Tunis entre 1970 et 1975.³⁷ Cependant, la prépondérance de l'Algérie y est très marquée. Alger impose son leadership dans la mesure où la diplomatie algérienne dispose d'une gamme plus variée de relations avec les autres puissances que ses voisins maghrébins et s'impose comme porte parole des non alignés. Elle exploite un réseau diplomatique plus large et agit en étroite collaboration avec Belgrade dans le cadre des non alignés dont elle obtient le soutien lors de la conférence de Georgetown en août 1972.³⁸

De plus, le contexte de Guerre froide provoque des divergences de vues entre Alger et Tunis qui se cristallisent autour des critères de participation: la Tunisie souhaite la contribution de l'ensemble des pays riverains tandis qu'Alger, dans une conception plus politique, souhaite la restreindre aux seuls États non alignés de la Méditerranée. La diplomatie tunisienne résiste malgré les nombreuses tentatives d'Alger pour imposer ses vues et marque ses distances par sa participation au groupe de Malte, au côté de Kadhafi, qui dispute à Alger une position hégémonique au Maghreb comme en Méditerranée. Le Maroc adopte une position encore plus réservée. Rabat défend une approche moins ambitieuse limitée aux pays de la Méditerranée occidentale et aux questions techniques telles que la lutte contre la pollution ou les transports.³⁹ Le Maroc juge l'initiative algérienne inopportune dans la mesure où elle coïncide avec les négociations Maghreb/CEE et risque ainsi de mécontenter les États européens membres de l'Otan.⁴⁰ Paris, enjoint par les Algériens de participer à la conférence, hésite quelques temps sur la position à adopter.⁴¹ La rivalité mise en place par les Maghrébins entre les diplomaties française et italienne fonctionne malgré tout et pousse le Quai d'Orsay à soutenir, avec prudence, les revendications maghrébines.⁴²

«nous n'entendons naturellement pas prendre une attitude exagérément négative. [...] Nous pouvons mettre à profit l'occasion pour engager les Méditerranéens dans la voie de rencontres visant à la résolution des problèmes concrets où leur intérêt commun est le plus évident. [...] Nous avons là la possibilité de jouer entre les uns et les autres le rôle d'intermédiaire auquel la politique que nous suivons, notre position géographique et les liens particuliers qui nous unissent au monde arabe, notamment maghrébin, nous destinent. Mais nos alliés et tout d'abord nos huit partenaires de la CEE ne sont pas disposés à nous laisser le monopole de ces contacts».⁴³

Sous l'action conjointe des diplomaties algérienne et tunisienne à Helsinki, lors des préliminaires de la CSCE en décembre 1972, le Maghreb parvient à forcer la porte

37. ANL, op.cit., Dépêche n°29 de Georges Gaucher, 19.01.1973.

38. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Note de la direction ANMO, sous direction Algérie, 13.11.1972.

39. MAE (La Courneuve), Carton 892, ANMO, Maroc 1969-1972.

40. MAE (La Courneuve), Carton 893, ANMO, Maroc 1969-1972.

41. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Note de la direction Europe méridionale, 18.07.1972.

42. N. BADALASSI, *Sea and Détente in Helsinki: The Mediterranean Stake of the CSCE 1972-1975*, in: E. CALANDRI, D. CAVIGLIA, A. VARSORI (eds), op.cit., pp.61-73.

43. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Note de la direction ANMO, sous direction Algérie, 13.11.1972.

de la conférence et à entraîner dans son sillage l'audition du Maroc, de l'Égypte et de la Syrie. Jean-Marie Soutou, l'ambassadeur de France en poste à Alger entre 1971 et 1975 considère alors que si ce succès revient largement à Alger, la France a

«intérêt à faire en sorte qu'[il] soit aussi celui du Maroc et de la Tunisie [...] parce que l'amélioration des relations avec Rabat et surtout avec Tunis, exerce la meilleure influence sur le comportement des Algériens à notre égard. Nous devons les convaincre qu'ils doivent compter avec nous au Maghreb».⁴⁴

Ainsi, si nous pouvons déceler au travers de cette initiative en direction de l'Europe l'amorce d'une diplomatie commune maghrébine, son apport au projet unitaire maghrébin doit être, une fois encore, nuancé dans la mesure où elle s'adresse à tous les États du pourtour méditerranéen et dépasse très largement l'espace géographique strictement maghrébin. Les stratégies mises en œuvre par les autres acteurs méditerranéens, principalement les Yougoslaves et les Maltais et les enjeux de Guerre froide vont largement perturber les projections maghrébines.⁴⁵

Des initiatives perturbées par la guerre d'Octobre 1973

Dans ce contexte, la crise militaire et pétrolière d'Octobre 1973 apparaît comme une rupture dans la mesure où elle affecte la sécurité territoriale et économique de l'Europe et perturbe les initiatives en cours. Elle ouvre une nouvelle séquence dans laquelle la centralité du conflit israélo-arabe reprend ses droits au détriment de la spécificité maghrébine et cela à toutes les échelles. A l'échelle régionale, la crise induit de nouvelles dynamiques dans les relations entre l'Europe et le monde arabe qui s'inscrivent désormais dans un cadre plus large. A l'échelle sous régionale, elle provoque un renforcement du leadership algérien au détriment de l'unité maghrébine par une accélération du différentiel de puissance entre les acteurs maghrébins. Ceci dans un environnement régional très perturbé par la question du Sahara occidental.

Un glissement des diplomaties maghrébine et européenne vers le Machrek

La guerre d'octobre agit comme un accélérateur et comme un révélateur de l'histoire, dans la mesure où elle force les partenaires européens à réévaluer l'importance de la zone méditerranéenne dans leur diplomatie en construction. L'Europe vue comme une «non personne» selon les termes du ministre des affaires étrangères français, Michel Jobert, est contrainte de s'affirmer comme acteur politique et diplomatique par l'incarnation d'une politique travaillée depuis des années dans le cadre de la

44. MAE (La Courneuve), carton 3807, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme n°197.

45. N. BADALASSI, *op.cit.*, p.64.

Coopération politique.⁴⁶ Elle le fera en parlant d'une seule voix dans la déclaration de Bruxelles du 6 novembre 1973. L'engagement politique et diplomatique de la Communauté dans le conflit est vivement encouragé par les dirigeants maghrébins pour qui l'Europe doit participer au règlement au côté des deux Grands. Pour le journal tunisien *l'Action*

«la réouverture du conflit israélo arabe vient de fournir la preuve de la liaison étroite qui existe entre les deux rives de la Méditerranée et a donné conscience à l'Europe des responsabilités qui lui incombent dans une région dont dépend à la fois sa sécurité et son développement économique».⁴⁷

Pour faire face à un embargo pétrolier sélectif qui ne considère pas la Communauté européenne comme un ensemble homogène, mais qui touche les seuls Pays-Bas, les efforts européens en vue d'établir une politique énergétique commune sont relancés. Les problèmes énergétiques dominent les débats lors du sommet de Copenhague, les 15 et 16 décembre 1973, comme peut l'illustrer la présence des ministres des affaires étrangères de l'Algérie, de la Tunisie, du Soudan et des Émirats. La diplomatie française, en parallèle de la conclusion d'accords bilatéraux destinés à assurer l'approvisionnement de la France en hydrocarbures, ressuscite le projet de coopération entre l'Europe et le monde arabe avec le concours du Maghreb. Le ministre des affaires étrangères français, Michel Jobert, dans ses mémoires, témoigne de l'implication du président tunisien, Habib Bourguiba, dans le processus d'élaboration du Dialogue euro-arabe (DEA): «devant eux et en présence de Mohamed Masmoudi, j'esquissais ce qui pourrait être la préparation d'une conférence euro arabe, ses étapes, son calendrier...».⁴⁸ Cette convergence de vues s'opère également du côté d'Alger qui soutient fermement le projet et souhaite établir un nouvel ordre économique international.

Les impacts énergétiques de la guerre d'octobre opèrent malgré cela un basculement de l'attention des diplomaties européennes vers l'Est du bassin méditerranéen au détriment du Maghreb. Le conflit israélo-arabe redevient central du point de vue politique tandis que l'intérêt économique de la Communauté européenne pour le Golfe s'accroît. L'ensemble géographique maghrébin déjà considéré par la CEE par le biais du cadre méditerranéen se dissout alors dans l'ensemble arabo-musulman. La ligue arabe devient le partenaire privilégié au détriment des acteurs maghrébins inquiets «que l'amitié de l'Europe ne se dilue au profit du Machrek».⁴⁹

46. M. GAINAR, op.cit., pp.41-95.

47. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme n°855/7 de Tunis de Georges Gaucher, 02.11.1973.

48. M. JOBERT, *Mémoires d'avenir*, Grasset, Paris, 1974, p.277.

49. MAE (La Courneuve), carton 3805, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme du Caire n°1380/81, 20.07.1974.

Vers un bouleversement des initiatives en cours

L'audition des pays du Maghreb par la CSCE, concomitante avec le début des affrontements, est troublée. Les dirigeants européens qui souhaitent éviter tout glissement des discussions vers les questions liées au conflit israélo-arabe ajournent les auditions.⁵⁰ En parallèle, l'acteur américain fait pression sur ses alliés européens pour empêcher toute déclaration établissant un lien entre la sécurité en Europe et en méditerranée.⁵¹

Les négociations avec les trois États du Maghreb, dans le cadre de l'approche globale, censées être bouclées en janvier 1974, sont également gravement perturbées. Paris s'en inquiète: «le dialogue va tourner court [...] à la satisfaction de nos partenaires qui n'avaient accepté que du bout des lèvres les décisions du sommet de 1972».⁵² Les délégations britannique⁵³ et néerlandaise manœuvrent pour stopper les négociations tandis que Paris et Rome défendent la nécessité politique de les remettre sur les rails. Ce report témoigne de divergences profondes au sein de la Communauté. Elles sont d'ordre structurel, dans la conception même de l'aide au développement, entre les partisans d'une conception mondiale et ceux qui défendent la concentration de l'aide dans un espace géographique donné. Elles se doublent d'une confusion au sein de la communauté entre les approches communautaires (accords commerciaux) et celles menées dans le cadre d'une action intergouvernementale sous l'égide de la coopération politique (DEA). Michael Palliser, le représentant britannique, dénonce le risque

«de confusion d'attribution, de compétences et d'incohérence de l'action des Neuf particulièrement dans les cas de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie [...] et s'interroge sur la validité de l'approche globale méditerranéenne [...]. Vouloir distinguer le Maghreb des autres pays arabes n'était pas aisé. Le projet de fusion tuniso-libyenne en apportait une preuve supplémentaire».⁵⁴

Les problèmes intra-maghrébins comme les difficultés autour de la question du vin offrent un motif aux États du Nord de la Communauté pour repousser les négociations. Pour le secrétaire d'État néerlandais,

«la communauté avait besoin d'y voir plus clair en matière d'aide au développement. La situation actuelle était très changeante: le potentiel économique de l'Algérie se trouvait réévalué par la récente crise de l'énergie. La Tunisie allait peut être fusionner avec la Libye,

50. MAE (La Courneuve), carton 3828, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme de Genève n° 1570/72, 08.10.1973.

51. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme qui confirme que «Kissinger, mis en éveil par les Italiens, avait pris l'affaire en main et défini une position très négative», 03.05.1974.

52. Ibid., Note, 06.12.1973.

53. La Grande-Bretagne est entrée dans la CEE le 1^{er} janvier 1973 à la suite de la signature du traité d'adhésion le 22 janvier 1972, voir Association G. Pompidou (éd.), G. Pompidou et l'Europe, Éd. Complexe, Bruxelles, 1995.

54. MAE (La Courneuve), carton 3829, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme n° 208-218, 18.01.1974.

le Maroc avait considérablement augmenté les prix du phosphate [...] la communauté avait des obligations à l'égard d'autres régions du monde, dont certaines étaient plus défavorisées que le Maghreb». ⁵⁵

Une hégémonie algérienne accentuée

Enfin, le conflit d'octobre 1973 nuit à l'unité maghrébine dans la mesure où il accentue l'importance des questions pétrolières et aggrave ainsi le différentiel de puissance entre l'Algérie et ses voisins maghrébins. L'utilisation de l'arme du pétrole fait apparaître Alger, aux yeux du monde occidental, comme un partenaire incontournable dans la mesure où il peut assurer la sécurité des approvisionnements européens à long terme. ⁵⁶ Cette suprématie se fait au détriment de ses voisins maghrébins. Rabat s'inquiète d'ailleurs du «danger d'un emploi trop étendu de l'embargo, en créant de l'irritation et de l'antipathie en Europe envers la cause arabe» et insiste auprès des pays producteurs sur la nécessité de «ménager la ménagère européenne». ⁵⁷ La diplomatie algérienne se recentre à la fois sur la défense de ses intérêts nationaux et sur son rôle de figure de proue du Tiers monde. Les sommets organisés à Alger comme le discours du 10 avril 1974 du président Boumediene à l'ONU en témoignent. Dans le projet algérien, la place du Maghreb n'est ni dominante ni particulière et ses partenaires proches sont mis en équivalence avec des États lointains mais idéologiquement proches comme le Venezuela. L'échec des multiples projets unitaires mentionnés dans la première partie de l'article affermit cette orientation encore accentuée par la recrudescence de la question saharienne à partir de la fin de l'année 1974. Les gouvernements marocain et algérien vont s'affronter autour de la question de la création d'un État Sahraoui. ⁵⁸ Avec son projet de Maghreb des peuples, Boumediene laisse entendre que l'unité ne pourra intervenir qu'avec des États ayant préalablement accompli leur révolution et renoué avec l'intransigeance. La primauté accordée à la construction étatique et à la concurrence pour l'hégémonie se fait au détriment des projets d'union maghrébine. ⁵⁹

55. Ibid., Télégramme, 07.02.1974.

56. Ibid., Télégramme, 07.11.1973.

57. MAE (La Courneuve), carton 3804, Europe, Questions internationales européennes 1971-1976, Télégramme n° 2359, 10.11.1973.

58. Il est soutenu par l'Algérie contre les autorités de Rabat qui cherchent à empêcher l'application du principe d'autodétermination et donc de constitution d'un État sahraoui indépendant. Voir *Orient XXI*, op.cit.; P. VELLAS, *La diplomatie marocaine dans l'affaire du Sahara occidental*, in: *Politique étrangère*, 4(1978), pp.417-428, ici pp.424-425.

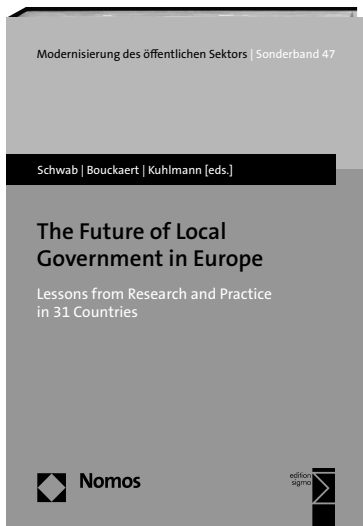
59. MAE (La Courneuve), carton 559, ANMO, Tunisie 1973-1982, Télégramme n° 771/75, 15.07.1974.

Conclusion: de vaines tentatives?

Cette contribution s'inscrit dans une perspective innovante et réinterroge les rapports entre l'Europe et son Sud. Cet exemple de tentative de structuration d'un ensemble politique régional étudié au travers d'une relation avec un autre ensemble, montre que le Maghreb politique a pu se concevoir dans son rapport à l'Europe dans une séquence temporelle très courte, au début des années 1970. Cette fenêtre d'opportunité, marquée par un apaisement des tensions intra maghrébines et par la relance de l'unité en privilégiant ses aspects économiques, par un effacement relatif des États-Unis et par une accélération de la construction européenne, a favorisé la formulation d'initiatives maghrébines communes.⁶⁰ Deux types de projets s'enchevêtrent: une approche unitaire dans le cadre du renouvellement des accords conclus dans les années 1960 entre la CEE et les trois États du Maghreb et l'amorce d'une diplomatie commune dans le cadre de la CSCE. Ces tentatives, entravées par des facteurs internes, ont échoué à structurer politiquement le Maghreb. Les stratégies concurrentes des acteurs étatiques, dans leur volonté d'affirmer leur leadership et de privilégier leur construction nationale, se font au détriment de tous projets communautaires y compris ceux qui s'élaborent hors du Maghreb. L'impact de ces initiatives sur le processus unitaire doit encore être relativisé car l'approche bilatérale domine très largement les échanges entre les pays du Maghreb et l'Europe communautaire. Les responsables politiques des deux rives ne disposent pas encore des outils pour mettre en pratique une politique multilatérale et une relation d'État à État paraît plus facile à envisager. Cela d'autant plus que la politique extérieure européenne peine à considérer le Maghreb comme un interlocuteur indépendant et que chaque État de la Communauté soutient les pays avec lesquels il a les liens les plus intenses. Enfin, l'affirmation des acteurs régionaux, déjà perturbée par les enjeux de la Guerre froide, résiste mal à la reprise de la guerre israélo-arabe en octobre 1973. Le conflit contrarie les rapports entre la CEE et le Maghreb. En favorisant l'importance des questions énergétiques, il déplace la focale des diplomaties européenne et maghrébine vers l'est de la Méditerranée et le Golfe. La détérioration des relations entre les gouvernements marocains et algériens à propos du Sahara marque la fin, pour un temps, du projet unitaire maghrébin. À la fin des années 1990, la fin de la Guerre froide change la donne. Face à la volonté de rapprochement des Pays d'Europe centrale et orientale, les pays du Maghreb réclament une relance du partenariat euro-méditerranéen.

60. G. MIGANI, op.cit., pp.193-209.

The Future of Local Government in Europe



The Future of Local Government in Europe

Lessons from Research and Practice in 31 Countries

Edited by Christian Schwab, M.A., Prof. Dr. Geert Bouckaert and Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

2017, 129 pp., pb., € 24.90

ISBN 978-3-8487-3756-7

eISBN 978-3-8452-8063-9

(*Modernisierung des öffentlichen Sektors*
(„Gelbe Reihe“), vol. SB 47)

nomos-shop.de/28848

Over recent decades, local governments in Europe have come increasingly under pressure facing a multitude of old and new challenges. Consequently, a wave of political and administrative reforms aimed at coping with these pressures has changed local governance in many nations. Local governments are not only responsible for efficient administration, high-quality services and a legally correct execution of laws, but also for ensuring legitimacy, democratic participation, accountability and trust – often under the conditions of austerity. This volume presents research findings of an international project on local public sector

reforms in 31 countries and derives advice for policymakers to shape the future of local governments in Europe. The authors address basic reform areas and key features of local governance like autonomy, performance and participation.

The book targets academics, students and practitioners interested in (the future of) local government.

With contributions by:

Bas Denters, Christian Schwab, Geert Bouckaert, Sabine Kuhlmann, Andreas Ladner, Trui Steen, Filipe Teles and Harald Torsteinsen.



Academic research and scholarly publications are also available on our online platform:
www.nomos-elibrary.de

To order please visit www.nomos-shop.de,
send a fax to (+49) 7221/2104-43 or contact your local bookstore.
Returns are at the addressee's risk and expense.



Nomos