

L'UNION DU MAGHREB ARABE : DES ETATS EN QUETE DE COOPERATION

A. MAHIOU *

Si l'on veut dater le lancement de la coopération maghrébine, il faut sans doute remonter à une conférence avortée qui devait se tenir à Tunis en octobre 1956. En effet, à cette date et pour la première fois devaient se réunir les dirigeants du Maroc et de la Tunisie qui venaient d'accéder à l'indépendance et les dirigeants de la révolution algérienne pour discuter de l'avenir de l'ensemble nord-africain¹. Cette conférence n'a pas eu lieu en raison de l'interception par l'armée française de l'avion transportant les dirigeants algériens et de leur emprisonnement. Ce grave incident a cependant raffermi l'idée d'un rapprochement maghrébin qui se concrétise par la conférence de Tanger (27-30 avril 1958) au cours de laquelle les dirigeants des partis maghrébins se mettent d'accord sur des propositions de construction régionale. Ces propositions n'ont pas effectivement abouti mais elles ont dessiné une orientation où l'influence du tout récent marché commun européen se faisait déjà sentir²; elles créent ce que l'on appellera plus tard "l'esprit de Tanger", c'est à dire une dynamique et un message en faveur d'un processus d'union entre le Maroc, la Tunisie et l'Algérie lorsqu'elle sera indépendante.

* Directeur de l'IREMAM (Aix en Provence). Ancien doyen de la Faculté de Droit d'Alger.

¹ Notons, cependant, que la solidarité maghrébine et l'idée d'une coopération figuraient déjà dans les programmes des mouvements nationalistes entre les deux guerres. Leur première manifestation concrète date de 1947, avec la création au Caire d'un Bureau du Maghreb arabe puis d'un Comité de libération du Maghreb; en 1952 et en 1954 les partis nationalistes ont conclu un pacte pour coordonner leur lutte anticoloniale sans toutefois parvenir à le mettre en oeuvre (cf. M. BRONDINO: *Le grand Maghreb. Maythe et réalités*, Alif, Tunis, 1990; R. DRISS: "Le Bureau du Maghreb arabe au Caire", Institut de recherches méditerranéennes, Cahier n° 6, 1984, p. 137; Y. BENKHEDDA: *Les origines du 1er novembre 1954*, Edit. Dahleb, Alger, 1989).

² Sur la valeur du modèle européen, voir l'étude de François BORELLA: "Modèles européens et organisations internationales", in *L'Europe dans les relations internationales* Pédone, 1982, p. 34 et s.

Au lendemain de l'indépendance algérienne, une rencontre des ministres des affaires étrangères se tient à Rabat (11-14 février 1963) pour procéder à un échange de vue sur les relations inter-maghrébines. C'est finalement en octobre et novembre 1964 que se tiennent à Tanger (en écho à la précédente conférence) les deux réunions qui posent les jalons des premières actions multilatérales avec notamment la création du Comité Permanent Consultatif Maghrébin (CPCM) dont l'expérience va durer jusqu'au début des années 1970. Le bilan du CPCM n'est pas négligeable, même si le projet d'accord global de coopération devant finaliser les formes et le contenu de la construction maghrébine n'a pas été accepté ³. L'échec de ce projet est suivi d'une période où vont s'accumuler progressivement de multiples difficultés ⁴; les différences de régimes politiques, les divergences entre les options économiques socialistes et libérales et l'affaire du Sahara occidental vont bloquer le processus de coopération qui va se limiter aux relations bilatérales. Au début des années 1980, le bilatéralisme s'efforce de s'élargir et c'est ainsi que le traité de fraternité et de concorde algéro-tunisien du 19 mars 1983 est ouvert aux autres Etats, entraînant l'adhésion de la Mauritanie ⁵, tandis que le Maroc et la Libye se montrent encore plus ambitieux en concluant, le 13 août 1983, un traité d'unité arabo-africaine qui sera dénoncé deux années plus tard ⁶. C'est dans ce contexte que le processus de normalisation entre l'Algérie et le Maroc d'un côté, entre la Tunisie et la Libye, de l'autre, va débloquer la voie pour des initiatives de nature multilatérale. Après la rencontre entre les chefs d'Etat algérien et marocain du 26 février 1983, il y a un dégel des relations entre les deux pays qui permet des rencontres multilatérales. L'une d'entre elles a lieu, en avril 1986, entre les partis politiques des trois pays du Maghreb central, pour commémorer la Conférence de Tanger de 1958; à l'issue de la réunion ils décident de créer une commission consultative permanente susceptible de se réunir deux fois par an pour discuter des relations maghrébines. Bien que les partis n'engagent formellement qu'eux-mêmes, en réalité ils agissent en étroite coordination avec leurs gouvernements respectifs. L'année 1987 voit les relations bilatérales s'améliorer encore dans la région, puisque les relations diplomatiques algéro-marocaines rompues en 1976 sont rétablies sous l'égide de

3 Cf. J.-CI. SANTUCCI: "L'unification maghrébine: réalisations institutionnelles et obstacles politiques", *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1970, p. 129; M. TOUMI: *Le Maghreb* PUF, *Que sais-Je ?*

2e édition, 1988; N. SLINN: "Le CPCM entre le présent et l'avenir", *Revue tunisienne de droit*, 1980, p. 241.

4 Cf. S. BELAID: "Le grand Maghreb arabe. Bilan et perspectives", *Revue Intégration*, 1984, n° 21, p. 11. H. SLIM: "L'évolution du grand Maghreb entre le CPCM et la naissance de l'UMA", *Etudes internationales*, décembre 1991, p. 43.

5 Cf. H. MELIANI: "Le traité de fraternité et de concorde de 1983", *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1985, p. 89.

6 Cf. M. SEHIMI: "L'union d'Etats maroco-libyenne" *AFDI*, 1984, p. 111.

l'Arabie Séoudite tandis que les relations diplomatiques tuniso-libyennes, rompues en 1985 à la suite de l'expulsion de 30 000 tunisiens de Libye, sont rétablies le 28 décembre 1987 par l'entremise de l'Algérie.

Profitant du sommet arabe d'Alger, les cinq chefs d'Etat du Maghreb tiennent une rencontre, le 10 juin 1988 (à Zéralda), au cours de laquelle ils conviennent d'instituer une Haute commission ayant pour mission de préparer les bases d'une union du Maghreb. Cette Haute commission composée des chefs de gouvernement et de ministres des affaires étrangères s'est réunie à Alger les 13 et 14 juillet 1988 pour organiser ses travaux et créer des sous-commissions⁷ qui ont travaillé et élaboré un certain nombre de documents. Ces documents soumis à la Haute Commission lors de la réunion de Rabat des 28 et 29 octobre 1988, servent de base à l'accord issu de la réunion des chefs d'Etat qui se tient à Marrakech du 15 au 17 février 1989, et adopte le traité du 17 février créant l'Union du Maghreb Arabe (UMA). L'accord a été ratifié rapidement par les signataires, car l'article 19 les invite à le faire dans un délai de 6 mois. En examinant les objectifs du traité, les structures mises en place pour les atteindre et les résultats obtenus à ce jour, on peut dire que les partenaires maghrébins sont toujours en quête d'une forme d'organisation régionale.

I - LES CARACTERISTIQUES ET OBJECTIFS DU TRAITE

En créant l'UMA les pays membres se sont efforcés sinon de cristalliser l'idée d'unité sous-jacente aux projets et initiatives qui se sont succédés dans la région, du moins de parvenir à un compromis qui laisse les options ouvertes. Si l'idée d'union est forte, son contenu reste incertain comme le montrent les caractéristiques et les objectifs du traité de Marrakech.

1 - Les caractéristiques du traité

Le traité du 17 février 1989 est un accord cadre dont la caractéristique principale est de poser les lignes générales et le cadre institutionnel de l'union. Les pays du Maghreb auraient pu faire un autre choix et adopter soit un accord économique et technique qui organise de façon précise, détaillée et concrète les étapes d'une intégration économique à l'image du marché commun européen, soit un accord politique proclamant l'unité des Etats de la région comme le proposait le colonel Kadhafi. Ils n'ont retenu ni l'une ni l'autre solution et ils ont choisi l'union des Etats concernés, c'est-à-dire une forme d'association souple dont le devenir dépend de l'action et des décisions du conseil

⁷ Cinq sous-commissions sont chargées respectivement: des aspects institutionnels et organisation (lieu de Réunion, Tripoli), des problèmes économiques.(Alger), des aspects financiers et douaniers (Rabat), des problèmes de culture, d'éducation et d'information (Nouakchott), des affaires sociales et de sécurité (Tunis).

présidentiel. Il s'agit davantage d'une union politique que d'une union économique mais cette union est encore à l'Etat de projet dans la mesure où tout dépend de la façon dont vont fonctionner les institutions mises en place⁸.

En étant un accord cadre, le traité ne peut être que vague et bref. Si on le compare à d'autres accords d'intégration régionale, on ne peut manquer d'être frappé par la différence de conception et de rédaction. Habituellement les accords de coopération et d'intégration sont des textes longs et complexes qui prévoient toute une série de dispositions très détaillées concernant les différents secteurs économiques ainsi que les procédures et mécanismes de mise en oeuvre (libération des échanges, harmonisation des politiques, programmes de développement, moyens de financement, tarif extérieur commun, etc..) ⁹. Le traité de Marrakech ne comprend que 19 articles dont la brièveté est à remarquer et dont ceux concernant les objectifs sont assez sibyllins; la déclaration adoptée le même jour qui accompagne le traité n'est guère plus explicite en raison de son caractère général, de sa prudence et parfois de sa banalité.

2 - Les objectifs du traité

Il ressort de l'examen du traité que les pays du Maghreb se sont davantage préoccupés de la procédure d'union et de son aspect institutionnel que des tenants et aboutissants des processus économiques à engager. D'où une certaine ambiguïté sur le type de construction voulu à Marrakech¹⁰.

La méthodologie est celle d'une construction progressive, comme cela est confirmé d'abord dans le préambule où l'on parle de "la réalisation progressive d'une plus grande intégration" entre les membres, puis dans l'article 2 où il s'agit "d'oeuvrer progressivement... à la libre circulation des personnes, des services, des biens et des

⁸ On peut reprendre ici la comparaison imagée de S. BELAID (Etudes Internationales décembre 1991, p. 36) selon laquelle "le traité de l'UMA c'est la proclamation des fiançailles, le mariage devant être négocié et organisé après ...".

⁹ A titre d'exemple, le traité de Rome de 1957 comprend 248 articles et 4 annexes complémentaires; l'accord de Cartagène; du 26 mai 1969 qui institue le Pacte andin comprend 114 articles et 3 annexes; les traités créant les communautés économiques africaines (CEAO, 17 avril 1973; CEDEAO. 28 mai .1975; CEEAC, 18 octobre 1983) comportent plusieurs dizaines d'articles dont certains fort longs et des annexes Pour une comparaison avec les expériences d'intégration dans les autres régions en développement, voir A. MAHIOU: Le cadre juridique de la coopérationnel sud-sud: quelques expériences ou tentatives d'intégration, RCADI 1993 (IV), tome 241.

¹⁰ Cf. R. BEN ACHOUR: "La nature juridique de l'UMA telle qu'elle résulte du traité de Marrakech du 17/2/1989", Etudes Internationales, op. cit., p. 38.

capitaux". L'insistance sur le caractère progressif de l'opération vient compenser la stratégie ambitieuse de l'union; il est clair qu'après avoir accepté l'union pour répondre aux vœux libyens et aussi aux sentiments populaires, on précise ensuite qu'il s'agit d'une démarche réaliste pour poser et raffermir les jalons d'une union prudente et réfléchie. On peut dire que l'UMA procède à l'inverse de la CEE; alors que celle-ci a commencé par construire une Europe économique pour évoluer peu à peu vers une Europe politique, le Maghreb a choisi dès le départ de mettre l'accent sur une union de nature politique pour orienter ensuite les étapes suivantes vers la construction économique dont le contenu reste encore à déterminer.

Pour cerner les objectifs de l'union, le traité procède de façon redondante malgré sa brièveté; il en parle dans le préambule puis dans les articles 2 et 3. Le préambule d'un accord international est, en principe, destiné à énoncer la philosophie générale qui le sous-tend, indiquer l'intention des signataires et par voie de conséquence la façon de comprendre ou d'interpréter ses dispositions, surtout lorsque celles-ci sont plus techniques et plus complexes. Les articles 2 et 3 auraient dû normalement être plus détaillés pour illustrer concrètement les objectifs (article 2) et les domaines (article 3) de la stratégie d'union. Or, cela n'est pas le cas puisque ces dispositions apparaissent assez laconiques et n'apportent pas beaucoup d'éléments nouveaux par rapport aux intentions proclamées dans le préambule; on peut dire que l'on retrouve les mêmes idées, mais exprimées autrement et à peine mieux formulées.

En faisant donc une lecture simple du traité, on peut identifier quatre axes de réflexions privilégiées.

- Le premier axe s'ordonne autour de la notion de communauté maghrébine qui repose sur la solidarité (préambule), les relations fraternelles (art. 2) et la concorde (art. 3). En somme, il s'agit de faire fructifier tout ce que les pays de la région ont partagé ou partagent encore en commun: l'histoire, la religion et la langue. Ce sont autant d'acquis qu'il faut conforter et utiliser de manière adéquate pour non seulement entretenir une dynamique de l'unité mais aussi pour les mettre au service d'une opération de construction de l'ensemble maghrébin.

- Le second axe s'ordonne autour du développement économique et social en s'orientant vers une plus grande intégration (préambule) et en se donnant les moyens d'une telle option par l'adoption d'une politique commune dans les différents domaines (art. 2), en mettant en oeuvre des projets régionaux et en élaborant des programmes importants et spécifiques (art. 3).

- Le troisième axe repose sur la sécurité et la défense de chaque Etat membre et de la région. Deux articles sont spécialement consacrés à cet aspect qui retient l'attention en raison des multiples contentieux et conflits qui ont opposé et opposent encore les membres. L'article 14 considère que toute agression contre l'un des Etats de l'UMA est une agression contre les autres; l'article 15 interdit aux membres d'autoriser sur leur territoire une activité portant atteinte à la sécurité, à l'intégrité ou au système politique de l'un d'entre eux.

L'article 14 équivaut à une sorte de pacte de défense qui oblige chaque pays du Maghreb à être solidaire avec celui qui est agressé. Cet engagement n'est pas totalement nouveau car, déjà, la charte de la Ligue Arabe et surtout le Pacte arabe de défense du 17 juin 1950 prévoyait l'aide et la coopération des pays membres, en cas d'agression contre l'un d'entre eux¹¹. Toutefois, la réaffirmation de cet engagement dans le traité de Marrakech ne va pas sans créer un embarras pour les Etats maghrébins en raison du comportement d'un turbulent partenaire comme la Libye engagée dans les conflits internes du Tchad et des problèmes de frontière qui ont entraîné une guerre avec ce pays soutenu par la France; par ailleurs, elle est accusée d'actions terroristes. Les Etats Unis ont même entrepris des actions armées contre les forces libyennes pour contester la revendication de souveraineté sur le golfe de Syrte et contre le territoire libyen en représailles pour des attentats attribués au régime du colonel Kadhafi¹². La Libye reproche à ses partenaires maghrébins de ne pas faire preuve d'une solidarité suffisante face à ces agressions et de ne pas la soutenir face aux sanctions décidées par le Conseil de sécurité en liaison avec son refus de livrer les auteurs présumés des attentats contre les avions d'UTA et de PANAM.

- L'article 15 également ne crée pas d'obligation nouvelle en interdisant que le territoire d'un Etat membre soit utilisé pour des activités contre un autre Etat; en effet, il ne fait que confirmer au plan sous régional les principes déjà contenus dans la charte de l'ONU et la charte de l'OUA. Mais compte tenu du conflit du Sahara occidental et des conceptions assez particulières de Kadhafi relatives à la nation arabe qui légitiment toute action dans ce sens, l'interprétation de l'article 15 est susceptible de soulever de sérieuses controverses au sein de l'UMA. Le Maroc estime que l'Algérie ne respecte pas ses obligations en soutenant le Front Polisario et en lui permettant d'avoir des bases arrière dans le sud algérien et l'Algérie répond que son action est conforme aux principes de l'ONU en faveur de l'auto-détermination des peuples. Quant à la Libye,

¹¹ C'est sur cette base que toute action armée d'Israël contre un Etat arabe est considérée comme une agression appelant l'aide et l'intervention de chacun des autres Etats arabes.

¹² Cf. I.-R. HENRY, chronique internationale, AAN 1985, p. 616.

elle tend à légitimer toute intervention dans un pays arabe dès lors qu'elle est faite dans les intérêts de la nation arabe, ce qui suscite des incidents comme ceux de Gafsa ¹³.

• Le quatrième axe de l'UMA s'ordonne autour de la politique extérieure dont les orientations concerne la place du Maghreb dans la stratégie mondiale, la paix et la sécurité et l'unité arabe globale. S'agissant de la stratégie mondiale, la préoccupation est de contribuer à l'équilibre mondial et au raffermissement des relations internationales. Il est intéressant de noter que le traité de Marrakech ne fait pas référence au non-alignement et préfère parler plus largement et vaguement de l'équilibre mondial; l'évolution des relations Est-Ouest avec l'effacement progressif de la confrontation entre les pays occidentaux et les pays socialistes enlève une bonne part de sa signification au non alignement qui connaît une crise d'identité. S'agissant de la paix, la sécurité et la stabilité dans le monde, c'est un rappel des objectifs des Nations Unies auxquels les pays maghrébins ont souscrit individuellement en adhérant à la charte de l'ONU et sur lesquels ils attirent collectivement l'attention pour en souligner l'importance et l'actualité. Enfin, le troisième volet de l'action commune est d'oeuvrer pour l'unité régionale car l'UMA n'est qu'un point de départ pour une union plus vaste ouverte à d'autres pays arabes et africains (art. 17). Cette orientation répond non seulement au souci des États périphériques comme la Libye qui subit l'attraction du Machrek ou la Mauritanie qui subit l'attraction de l'Afrique occidentale, mais elle répond aussi à la volonté des pays du Maghreb central de souligner leur double ancrage arabe et africain. Il semble que la Libye aurait sollicité, en juin 1991, l'adhésion de l'Égypte à l'UMA sans avoir consulté ses partenaires et que l'Égypte aurait décliné l'invitation ¹⁴ pour finalement faire acte de candidature beaucoup plus tard, en novembre 1994.

Rien n'est dit sur les relations avec l'Europe qui est pourtant le premier partenaire économique de chaque membre de l'UMA; c'est seulement lors de la première réunion du Conseil des ministres, en novembre 1989, qu'il a été convenu de mettre l'accent sur les échanges et les relations avec d'autres regroupements régionaux, y compris la CEE, les autres étant le Conseil de coopération arabe, le Conseil de coopération du Golfe et les communautés économiques africaines. Il convient de remarquer, cependant, que

¹³ Un commando armé est intervenu à Gafsa avec, semble-t-il, le soutien de la Libye. Sur ces incidents, voir I. BEN DHIAF: chronique pour la Tunisie, AAN 1980, p. 578; P. R. BADUEL: "Gafsa comme enjeu", id., p. 485; S. BELAID: "L'opération de Gafsa de janvier 1980 et ses enseignements", Revue tunisienne de droit, II, 1979, p. 13; S. LAGHMANI: Aspects internationaux de l'affaire de Gafsa, Mémoire DEA, Faculté de droit de Tunis, 1981; B. GUILLEREZ: "L'affaire de Gafsa et ses implications régionales", Défense nationale, 1980, p. 167.

¹⁴ Cf. A. DJEBBAR: Les traités internationaux de l'Algérie, thèse Université d'Oran, 1994, p. 278.

l'article 16 qui autorise les Etats-membres à conclure des accords avec des groupes de pays, concerne surtout l'Europe et vise à légitimer les accords d'association.

Ayant ainsi circonscrit les objectifs de l'union, on ne peut manquer d'être frappé par leur aspect vague, surtout d'un point de vue économique; même si l'idée d'un marché commun transparaît clairement dans l'article 2 dernier alinéa ainsi rédigé: "oeuvrer progressivement à assurer entre les Etats maghrébins la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux", elle demeure modeste et sommaire. Il ne suffit pas d'énoncer hâtivement les principes de base d'un marché commun, encore faut-il déterminer la méthode et le calendrier qui permettent de concrétiser ces principes; or, comme nous l'avons dit, le traité de Marrakech est silencieux sur ce point et il s'en remet à toute une structure institutionnelle pour le soin de compléter et de parfaire l'accord-cadre.

II - LES ORGANES DE L'UMA

En étudiant les structures mises en place pour l'UMA, on retrouve le schéma esquissé dans les propositions de la conférence de Tanger de 1958, même si des organes supplémentaires apparaissent. Il est prévu un conseil présidentiel, une conférence des premiers ministres, un conseil des ministres des affaires étrangères, un comité du suivi, des commissions ministérielles spécialisées, un comité consultatif, un secrétariat général et, enfin, un organe judiciaire. C'est donc apparemment un ensemble institutionnel impressionnant et assez complet que l'on va analyser en fonction des attributions reconnues à chaque organe; ce critère permet de distinguer les organes ayant un pouvoir de décision, ceux qui sont des organes de préparation, ceux qui ont un pouvoir consultatif et, enfin, le secrétariat général dont le statut est assez particulier.

1 - Les organes de décision

Ils sont au nombre de deux: le conseil présidentiel et l'organe judiciaire.

1- Le conseil présidentiel

Il est l'organe suprême de l'Union en même temps que l'organe essentiel.

Organe suprême parce qu'il est composé des chefs des Etats membres et qu'il est détenteur du pouvoir de décision au nom de l'Union. Organe essentiel parce qu'il lui incombe de mettre en oeuvre le traité-cadre dont nous avons dit qu'il trace vaguement les orientations générales de l'Union, laissant aux décisions ultérieures le soin de déterminer le type d'intégration économique et d'unité politique que les Etats vont réaliser. On peut se demander s'il était vraiment opportun de faire intervenir un organisme aussi solennel que le Conseil présidentiel et de lui faire jouer un rôle aussi

actif dans tout le processus de construction de l'Union. N'aurait-il pas été plus logique et pratique de laisser ce rôle au conseil des ministres des affaires étrangères pour ne recourir aux chefs d'Etat que lorsque cela s'imposait c'est à dire pour les problèmes les plus importants ? En réalité, la solution retenue n'est que la conséquence de l'organisation du pouvoir dans chaque Etat; tout est centralisé aux mains du chef de l'Etat et, en outre, cela s'accompagne du phénomène de la personnalisation du pouvoir, si bien que rien ne peut se concevoir sans que, d'une façon ou d'une autre, il y ait la bénédiction du chef suprême. Cela ne va évidemment pas sans divers inconvénients, notamment l'encombrement du Conseil présidentiel alors même qu'il est malaisé à réunir; en outre faire dépendre toute décision du Conseil présidentiel aboutit à une politisation excessive de n'importe quel aspect de la construction de l'Union, y compris les aspects techniques qui n'ont pas de raison de relever des chefs d'Etat.

En raison du rôle actif du Conseil présidentiel, il était prévu initialement une réunion tous les 6 mois en session ordinaire avec la possibilité de réunions extraordinaires. Toutefois, ce rythme semestriel est vite apparu impossible à tenir et plusieurs sessions ont été reportées pour diverses raisons, entraînant le non respect du calendrier, avec parfois une prolongation indue du mandat présidentiel et un certain dysfonctionnement du conseil. Ainsi certains conseils se sont tenus sans la présence de tous les chefs d'Etat¹⁵. La Mauritanie qui devait présider lors du second semestre 1991 a cédé sa place au Maroc en raison de ses problèmes internes et de son contentieux avec le Sénégal; elle assure la présidence au premier semestre 1992 et son mandat est prorogé pour le second semestre. Cette annualisation de la présidence est confirmée puisque le traité est amendé le 11 novembre 1992 pour prévoir une seule session ordinaire par an¹⁶. Le nouveau rythme ne semble pas résoudre tous les problèmes car la session prévue au début de l'année 1994 a été ajournée et n'a pu se tenir qu'en avril pour transmettre la présidence à l'Algérie. Ces dysfonctionnements du conseil présidentiel sont d'autant plus préoccupants qu'il est l'organe moteur de l'UMA dont la dynamique et les résultats sont directement affectés.

¹⁵ 1^{er} session en janvier 1990 à Tunis sans le président mauritanien; 3^e session en mars 1991 en Libye sans le Roi du Maroc; 4^e session en septembre 1991 à Casablanca sans Kadhafi qui manifeste son mécontentement à l'égard de l'insuffisant soutien de ses partenaires dans la crise qui l'oppose aux puissances occidentales; 5^e session, en novembre 1992 à Nouakchott, en l'absence de Hassan II et de Kadhafi représentés respectivement par le premier ministre et l'ambassadeur de Libye :en Mauritanie.

¹⁶ C'est lors de la session de Nouakchott que l'amendement a été adopté (voir le texte dans le journal officiel Algérien) n° 42 du 23 juin 1993, p. 4).

Le Conseil présidentiel est la pièce maîtresse de tout l'édifice institutionnel mis en place par le traité de Marrakech, puisqu'il est seul habilité à prendre des décisions engageant l'Union et ses membres. Les décisions devant être prises à l'unanimité, chaque Etat dispose d'un pouvoir de veto pour s'opposer à toute mesure au sein du conseil. A ce premier stade de la construction maghrébine, chaque Etat tient au respect strict de sa souveraineté; il est donc apparu prématuré d'introduire une procédure de décision majoritaire tant que les Etats du Maghreb n'auront pas progressé suffisamment dans la voie de l'intégration; seul ce progrès permettrait aux gouvernements de renoncer à certaines compétences d'ordre économique et technique pour faciliter le passage de l'unanimité à la majorité. Cependant, lors de la 4e session à Casablanca, le Conseil a accepté de décider à la majorité sauf en cas de guerre. On peut se demander si les conditions sont vraiment remplies pour un processus de décision majoritaire et s'il n'y a pas ici un volontarisme excessif susceptible de soulever des difficultés. Certes, la règle de l'unanimité rend plus difficile l'accord sur une décision, ce qui est un inconvénient incontestable; mais une fois celle-ci acquise elle peut s'appliquer effectivement et sans réticence, ce qui est un avantage pour conforter l'action commune et asseoir les fondations de l'Union à un moment où elles sont fragiles.

2 - L'organe judiciaire

L'Union est dotée d'un organe judiciaire qui est un organe de dix membres, à raison de deux par Etat, désignés pour une durée de 6 ans, renouvelables par moitié tous les trois ans. Le président est désigné annuellement par les membres du tribunal.

La compétence du tribunal porte sur les litiges relatifs à l'interprétation et à l'application du traité ainsi que des accords conclus dans le cadre de l'union. La saisine peut être le fait soit de l'un des Etats de l'Union, soit du conseil présidentiel. Le tribunal apparaît donc comme un organe juridictionnel international classique destiné à résoudre des litiges opposant des sujets du droit international public; on est loin des tribunaux que l'on rencontre dans les marchés communs et qui sont ouverts à l'action de personnes privées. Toutefois, l'article 13 du traité introduit une petite brèche par où pourrait s'infiltrer un élargissement de la compétence lorsqu'il dit que l'instance judiciaire peut être saisie conformément au statut fondamental de l'instance; il suffit donc de prévoir dans ce statut que d'autres plaideurs peuvent introduire des recours pour permettre à des personnes physiques ou morales d'être justiciables devant elle. En réalité une telle évolution est dans la nature des choses dès lors que les principes d'un marché commun sont admis par le traité de Marrakech. En effet, la réalisation de la liberté de circulation des biens, services et capitaux entraîne inévitablement des contentieux affectant les opérateurs économiques publics et privés et il faut bien que ces contentieux trouvent un juge, surtout lorsque des décisions faisant grief émanent d'un organe de l'Union. A cet égard, l'expérience de la Cour de justice de la CEE est tout à fait intéressante et elle

servira sans doute d'exemple et de source d'inspiration lorsque les pays du Maghreb voudront organiser et préciser le rôle et la fonction de l'instance judiciaire. Nous verrons plus loin que l'organe judiciaire a également une fonction consultative.

En attendant et si l'on s'en tient aux seules dispositions du traité, l'instance judiciaire est un tribunal international classique chargé de régler des différends interétatiques. Les décisions rendues sont des arrêts obligatoires qui s'imposent aux organes de l'Union et aux Etats; ils sont définitifs et ne peuvent donc être l'objet d'aucun recours.

L'organe judiciaire est actuellement constitué, puisque les juges ont été désignés et ils ont commencé à se réunir depuis 1990 pour élaborer son règlement intérieur. Son siège est fixé à Nouakchott depuis la décision du Conseil présidentiel de septembre 1991. Les dix membres ont prêté serment le 10 mai 1991 lors d'une réunion à Tripoli.

2 - Les organes de préparations des décisions

Lorsque le conseil présidentiel se réunit, c'est pour se prononcer sur des actes déjà préparés par d'autres organes. L'élaboration des décisions obéit à un processus indiqué sommairement dans le traité et qui peut impliquer le comité du suivi, les commissions ministérielles spécialisées, le conseil des ministres et la réunion des premiers ministres.

1 - Le conseil des ministres

Composé des ministres des affaires étrangères, c'est le second organe important de l'Union et il fait le lien entre l'organe suprême (Conseil présidentiel) et les autres organes. A ce titre, il reçoit les résultats des travaux du comité du suivi ou des commissions ministérielles spécialisées et il se prononce sur l'opportunité de les transmettre au conseil présidentiel. En accomplissant cette fonction de filtrage, il lui incombe de juger si un dossier ou un problème est mûr pour donner lieu à une décision. Le conseil des ministres prépare les réunions des chefs d'Etat et y participe pour éclairer leurs délibérations et aider à la décision.

2 - Le comité du suivi

Prévu par les articles 8 et 9 du traité ce comité, composé de 5 membres, est chargé de suivre les affaires de l'Union et de soumettre ses conclusions au conseil des ministres. Les membres doivent être de rang ministériel (membres du gouvernement) en fait chaque Etat a désigné un secrétaire d'Etat chargé des affaires maghrébines. Cet organe est assez singulier par comparaison avec ce qui existe habituellement dans des organisations de nature économique. Il n'évoque aucunement la Commission économique européenne dont les membres sont désignés d'un commun accord par les Etats et dont les attributions sont autrement plus importantes en incluant un pouvoir de

décision. Il évoque plutôt les conseils ou comités exécutifs comme ceux que l'on rencontre dans les expériences d'intégration de certains pays latino-américains ou africains sans que l'on ait recherché un compromis entre un organe intergouvernemental représentant les Etats et un organe communautaire représentant l'intérêt collectif. En effet le comité du suivi est un organe strictement intergouvernemental aussi bien organiquement (mode de désignation) que fonctionnellement (chaque membre représente son Etat dont il reçoit les directives pour agir).

On peut s'interroger sur l'intérêt ou l'opportunité d'un comité composé de membres des gouvernements des Etats alors qu'il n'a aucun pouvoir de décision et qu'il est subordonné au conseil des ministres. Habituellement un tel organe est composé de hauts fonctionnaires ou d'ambassadeurs. Les Etats du Maghreb ont voulu sans doute montrer l'importance accordée au suivi de la construction qui ne se réduit pas à une tâche subalterne mais à une tâche d'autant plus stratégique que tout reste à faire; nous avons vu en effet que le traité de Marrakech est très bref et très laconique dans ses dispositions, laissant tous les problèmes en suspens pour l'avenir et ouvrant ainsi un vaste champ pour les organes chargés de l'élaboration des décisions nécessaires à l'Union comme le Comité ou encore les commissions spécialisées.

3 - Les commissions ministérielles spécialisées

Le traité se contente de prévoir ces commissions en laissant au conseil présidentiel le soin de les instituer et de prévoir leurs attributions. Leur raison d'être découle du fait que le comité du suivi n'est pas toujours apte à préparer certains dossiers techniques ou spécifiques. En outre, il y a des ministres responsables de ces secteurs et il est préférable et opportun de leur confier le soin d'étudier les dossiers dont ils sont supposés avoir la maîtrise et pour lesquels ils sont normalement les plus aptes à proposer les solutions appropriées. Ajoutons que ces ministres seront chargés ensuite de la mise en oeuvre des solutions et ils le feront plus efficacement s'ils sont associés à leur préparation. Les travaux des commissions sont soumis au conseil des ministres à qui il appartient de décider s'ils doivent aller devant le Conseil présidentiel.

Actuellement quatre commissions existent à la suite d'une proposition du comité du suivi examinée par le conseil des ministres lors de sa première réunion en novembre 1989 et avalisée par le conseil présidentiel lors de sa réunion de Tunis du 21 au 23 janvier 1990. Les commissions concernent les domaines suivants: sécurité alimentaire, questions économiques et financières, infrastructures de base, ressources humaines.

4 - La conférence des premiers ministres

L'article 7 du traité prévoit que "les premiers ministres des Etats membres ou ceux qui en font fonction, peuvent se réunir chaque fois que cela est nécessaire". A vrai dire, cette disposition est assez curieuse et il est permis de s'interroger sur son utilité ou sa pertinence. En effet, il n'est guère besoin de prévoir que les premiers ministres peuvent se réunir, car il suffit d'un accord des chefs d'Etat pour qu'une telle réunion ait lieu à n'importe quel moment, au même titre d'ailleurs que toute autre réunion de ministres. Ainsi, par exemple, lors de la session de Tunis du conseil présidentiel de janvier 1990, les ministres de l'intérieur ont été mandatés pour se réunir à Nouakchott en mars 1990 afin d'examiner les problèmes de circulation des citoyens, de carte d'identité maghrébine et les questions de sécurité; de leur côté les ministres de la défense sont invités à se joindre à ceux des affaires étrangères pour étudier les modalités de coordination et de coopération en matière de défense et faire un rapport à la prochaine session du conseil présidentiel. Par ailleurs, les premiers ministres représentent parfois les chefs d'Etat au conseil présidentiel, lorsque ceux-ci ne peuvent pas ou ne veulent pas siéger. En mentionnant expressément la rencontre des premiers ministres, il faut y voir sans doute le souci politique de valoriser le rôle des premiers ministres et peut être aussi un certain souci de démocratisation et d'équilibre du pouvoir au sein de l'exécutif qui se manifestent au Maghreb.

Il est vrai que la fonction de premier ministre n'existe pas toujours ou demeure encore aussi floue qu'ingrate dans la plupart des nouveaux Etats; la forme présidentielle des systèmes politiques renforcée par la personnalisation du pouvoir fait que l'on a rangé le premier ministre au magasin des accessoires. Au Maghreb, si le premier ministre est apparu dans la première constitution marocaine, en 1962, il n'apparaît que tardivement dans les autres; puis la fonction s'est renforcée au fur et à mesure que l'on a reconnu la place et le rôle du parlement; finalement à l'exception de la Libye qui continue d'ignorer cette institution¹⁷, il y a désormais un statut de premier

¹⁷ On sait que la Libye récuse les institutions classiques y compris dans leur dénomination, pour les remplacer par des conseils populaires dont les responsables exercent les fonctions habituellement dévolues au chef de l'Etat et aux ministres.

ministre que l'on a voulu rehausser tant sur le plan interne par la constitution que sur le plan international par le traité de Marrakech¹⁸.

3 - Les organes consultatifs

Ils sont pour l'instant au nombre de deux: le conseil consultatif et l'organe judiciaire comme nous l'avons indiqué précédemment.

1. Le conseil consultatif.

C'est une Assemblée d'origine parlementaire dont la composition est fixée initialement à 10 membres par pays a été doublée à la suite d'une décision du conseil présidentiel de janvier 1990; elle comporte désormais 100 membres désignés par les Assemblées Nationales de chacun des pays et pour la Libye par l'organe qui en fait fonction, c'est-à-dire le conseil populaire national. Notons que le traité (article 12) laisse à chaque Etat le soin de fixer le mode de désignation de ses représentants et ne prévoit pas l'élection directe au suffrage universel pour assurer une meilleure représentation des différents courants politiques qui émergent sur chaque scène nationale. En fixant une composition égalitaire entre les Etats, le traité ne tient pas compte de l'importance des populations respectives; on peut se demander si ce système n'est pas appelé à évoluer pour aller vers une pondération de la représentation à l'exemple de l'Union européenne. Le Conseil consultatif se réunit une fois par an en session ordinaire et il peut tenir une réunion extraordinaire à la demande du conseil présidentiel¹⁹. Notons que le conseil consultatif n'a pas d'autonomie de fonctionnement par rapport au conseil présidentiel; ainsi son règlement intérieur est soumis à l'approbation de celui-ci. Le siège a été fixé à Alger par une décision du Conseil présidentiel de septembre 1991; toutefois les réunions peuvent se tenir dans l'un ou l'autre des Etats.

¹⁸ L'exemple de l'Algérie illustre parfaitement cette évolution. La constitution de 1963 ignore complètement le premier ministre. Celui-ci fait une timide apparition dans celle de 1976 qui prévoit la possibilité d'en nommer un sans au demeurant indiquer ses fonctions laissées à la totale discrétion du chef de l'Etat. Enfin celle de 1989 en fait un chef de gouvernement responsable devant le chef de l'Etat et l'assemblée nationale, mais sans pouvoirs reconnus en politique extérieure qui demeure un domaine réservé du chef de l'Etat; cela est assez peu cohérent car on peut difficilement confiner le premier ministre dans les tâches intérieures et séparer celles-ci de la politique extérieure, surtout qu'il lui incombe de l'appliquer et de la défendre devant l'assemblée nationale (cf. A. Mahiou: "La constitution algérienne et le droit international", RGDIP 1990, p. 144).

¹⁹ La première réunion a eu lieu à Alger du 7 au 10 juin 1982 et elle été surtout consacrée à l'organisation interne avec la constitution du bureau (1 président et 4 vice-présidents) et l'adoption du règlement intérieur, avec cependant l'adoption d'une déclaration de politique générale.

Les attributions du conseil étant consultatives, elles consistent à émettre des avis sur tout projet de décision que lui soumet le conseil présidentiel ou à prendre l'initiative de faire parvenir au conseil présidentiel toute recommandation de nature à renforcer l'action de l'Union et à réaliser ses objectifs. Dès sa première réunion, en juin 1989, il a adopté une déclaration où, après s'être félicité de la création de l'UMA, il se déclare prêt à agir pour consolider la concertation, la coopération, la garantie des droits de l'homme et l'instauration de l'Etat de droit dans chaque pays membre; il appelle également à des initiatives de projets communs dans le domaine économique²⁰. Si les attributions du conseil consultatif sont modestes actuellement, elles sont susceptibles d'évoluer en fonction du renforcement du processus d'intégration et en liaison avec le progrès de la démocratisation dans chacun des Etats.

2 - L'organe judiciaire

Outre le pouvoir de statuer sur les litiges relatifs à l'interprétation et l'application des textes régissant l'Union, il détient également un pouvoir consultatif, car il peut être saisi par le conseil présidentiel à propos de toute question juridique pour avoir son avis. L'avis émis ne s'impose pas au conseil qui est libre d'en tenir compte totalement ou partiellement, de s'en inspirer ou de l'écarter; il faut attendre la pratique pour voir comment va fonctionner cette compétence consultative; jusqu'à présent, il ne semble pas que l'organe judiciaire ait été saisi. En tout cas c'est une procédure utile car la construction de l'Union est une tâche complexe qui soulève beaucoup de problèmes juridiques pour la solution desquels un avis sérieux et autorisé serait utile en vue d'éclairer les chefs d'Etat préalablement à la décision. Par ailleurs, en associant l'organe judiciaire à l'élaboration des textes il lui sera plus facile d'accomplir sa mission juridictionnelle d'interprétation et d'application de ces mêmes textes, en tenant compte de l'esprit de l'Union et des intentions qui animent le conseil présidentiel.

4 - Le secrétariat général

L'article 11 du traité prévoyait la création d'un secrétariat général sous la forme d'un organe collégial de cinq membres (un par Etat) et exerçant ses fonctions de façon itinérante en fonction de l'Etat assurant la présidence de l'Union. Cette structure initiale révèle la réticence des Etats à l'égard de cette institution à laquelle ils reprochent de prendre trop d'importance et trop d'autonomie dans l'action de l'organisation. Les Etats

²⁰ Cf. El-Moudjahid du 12 juin 1989.

africains, à la suite de l'expérience des Nations Unies²¹, ont voulu réduire le rôle du Secrétaire général de l'OUA en adoptant la charte d'Addis-Abeba en 1963, ils l'ont qualifié de Secrétaire Général "administratif" pour bien montrer qu'il doit se cantonner dans un rôle modeste et ne pas chercher à vouloir déterminer la politique de l'organisation. En créant le CPCM en 1964 les Etats maghrébins avaient encore en mémoire les débats de l'OUA et se sont abstenus de prévoir un Secrétaire général de manière à maintenir sous leur contrôle étroit toute initiative concernant la construction régionale.

Avec le traité de Marrakech, les Etats membres semblent avoir surmonté partiellement la méfiance à l'égard du secrétariat général mais ils continuent à faire preuve d'une grande prudence comme en témoigne la composition de cet organe. En effet, il s'agit d'un organe collégial comprenant un représentant de chaque Etat; la nature collégiale et surtout le fait que chaque personne nommée représente l'Etat membre signifient que le secrétariat général n'a aucune autonomie et que l'on ne veut donner aucune prépondérance à une personne pour incarner le secrétariat de l'UMA et disposer ainsi d'une qualité spécifique en tant qu'organe de l'Union. En outre, on n'a pas voulu fixer un siège, donnant ainsi un statut itinérant au secrétariat général; celui-ci suit la présidence de l'UMA et chaque Etat sera ainsi le siège provisoire du secrétariat dont il assure en même temps les dépenses de fonctionnement. Cette solution a sans doute révélé très vite ses limites puisque, dès 1990, l'article 11 du traité a été révisé pour revenir à une organisation plus classique du Secrétariat Général²².

- Désormais, l'UMA est dotée d'un secrétariat général permanent avec un responsable, un siège, un budget et un personnel. Toutefois les attributions ne sont pas encore fixées et il faut sans doute attendre quelque temps avant qu'une nouvelle décision soit prise dans ce sens. Le premier Secrétaire général nommé le 22 octobre 1992, est un tunisien et la Tunisie espère pérenniser un de ses ressortissants dans cette fonction à l'instar de l'Egypte qui a monopolisé le poste de secrétaire général de la Ligue

²¹Le problème s'est manifesté d'abord dans le cadre de l'ONU où les Etats reprochent parfois au Secrétaire Général d'outrepasser le mandat qui lui a été confié. L'un de ces reproches est notamment venu des pays africains, à propos de la triste affaire du Congo-belge (actuel Zaïre) où l'action de Dag Hammarskjöld a été contestée du fait des conséquences tragiques qui l'ont entourée (mort du premier ministre congolais, Patrice Lumumba). A la suite de cela, l'URSS a proposé de remplacer le Secrétaire général par une "troïka", c'est-à-dire un organe collégial de trois membres représentant respectivement l'Est, l'Ouest et les pays non alignés; toutefois, la proposition n'a pas eu de succès mais elle a laissé des traces auprès des Etats qui veulent affaiblir le Secrétariat Général d'une organisation internationale.

²² La révision a eu lieu le 23 janvier 1990 lors de la réunion du Conseil présidentiel à Tunis.

Arabe ²³ . Toutefois, il n'est pas sûr que cet espoir se réalisera, car les autres membres veulent une rotation des responsabilités. Le problème du siège a donné lieu à de laborieuses discussions parce qu'il interfère avec d'autres problèmes; d'une part, le siège du secrétariat général préjuge plus ou moins du lieu qui apparaît comme la future capitale du Maghreb; d'autre part, il y a toute une répartition des sièges des autres organes et institutions de l'UMA qui doit parvenir à un certain équilibre entre les membres; enfin, comme la Tunisie a perdu le siège de la Ligue Arabe qui est retourné au Caire, elle espérait compenser cela par l'attribution du siège de l'UMA. Finalement lors de la 4e session du Conseil présidentiel en septembre 1991, le siège est fixé à Casablanca.

III - LE BILAN DE L'UMA

Il est sans doute trop tôt pour-parler d'un bilan de l'intégration maghrébine après six années d'existence, surtout que la première année a été celle de la mise en place des différentes institutions de la nouvelle union. Mais cinq années de fonctionnement représentent une période suffisante pour évaluer le chemin parcouru et s'interroger sur la méthode et le processus de coopération et d'union. Il est évident que les progrès réalisés ne sont guère à la mesure des espoirs des Etats et encore moins des populations concernées, puisque beaucoup de choses ont été envisagées ou programmées sans aboutir; surtout aucune décision substantielle de nature économique n'est venue concrétiser la construction maghrébine pour lui donner un aspect irréversible. Chaque Etat membre de l'UMA est d'abord préoccupé par ses problèmes internes avec le processus de démocratisation et le délicat problème des droits de l'homme les difficultés socio-économiques et surtout le péril islamiste dont l'Algérie donne un exemple particulièrement inquiétant. L'examen du calendrier de construction du Maghreb montre que l'activisme institutionnel aboutit à une multiplication de projets mais à peu de résultats concrets.

1 - L'activisme institutionnel

Les institutions prévues par le traité de Marrakech se sont progressivement mises en place pour fonctionner avec des bonheurs divers. Nous avons vu que l'organe suprême, le conseil présidentiel, a rencontré quelques difficultés pour tenir ses réunions

²³ En effet le poste de secrétaire général de la Ligue Arabe a toujours été dévolu à un égyptien jusqu'à l'exclusion de l'Egypte de l'organisation et au transfert de son siège Tunis; un tunisien a succédé et occupé le poste jusqu'à la réintégration de l'Egypte et au retour du siège de la Ligue Arabe au Caire en 1991; depuis, cette date c'est de nouveau un égyptien qui est désigné comme secrétaire général.

semestrielles et y faire participer l'ensemble des chefs d'Etat; à certains moments, l'un ou l'autre d'entre eux s'est abstenu d'être présent pour soit manifester un mécontentement, soit donner la priorité à des préoccupations internes.

Le conseil des ministres des affaires étrangères a eu un rythme de travail plus soutenu et plus régulier, ne serait-ce que pour préparer les décisions du conseil présidentiel, aider à la mise en place des autres organes et engager les premières actions collectives tant à l'intérieur de l'Union que dans les relations avec l'extérieur, notamment à la suite de la crise devenue guerre du golfe.

Le comité du suivi, qui fait fonction d'organe politique permanent, est sans doute celui qu'il a fourni le plus d'efforts pour initier les différentes actions, préparer les réunions des autres organes, fournir les éléments devant servir de base à leurs travaux. Il a accompli une tâche aussi considérable que discrète sur laquelle on dispose de peu d'informations diffusées par l'UMA ou la presse maghrébine; ses activités ne sont pas toujours signalées et cela est assez étonnant pour des rencontres de responsables ayant rang gouvernemental (secrétaires d'Etat) dont les options et orientations ne sont pas simplement techniques mais ont également une portée politique et préjugent du type d'intégration régionale à réaliser.

Les commissions spécialisées ont commencé à siéger au cours de l'année 1990 pour mener à bien leur programme de travail en tenant compte des priorités établies et concernant respectivement la sécurité alimentaire, la libération des échanges économiques, le développement des infrastructures de base et les échanges humains. Toutefois, devant l'ampleur des tâches, les commissions se sont subdivisées en comités sectoriels de façon à couvrir les principaux domaines de coopération; la démultiplication est telle qu'il est difficile de savoir combien de comités ou de groupes de travail existent, comment ils fonctionnent et quels sont leurs résultats. On peut se demander d'ailleurs si la floraison de ces structures est toujours justifiée et surtout si leurs activités sont suffisamment coordonnées pour ne pas faire double emploi.

2 - La multiplication des projets

Etant donné la nature du traité fondateur de l'UMA qui est un accord cadre très succinct, il est nécessaire de le compléter par un grand nombre de textes d'application pour expliciter et donner un contenu au processus et aux objectifs de l'union. Chaque organe s'est donc engagé dans l'étude et l'élaboration de documents susceptibles de servir de base à des conventions liant les Etats membres. Mais, après cinq années beaucoup de projets sont restés en l'Etat et le calendrier de l'intégration régionale a très peu progressé dans la pratique. Pour illustrer ce piétinement de l'intégration, il suffit de faire le point sur quatre dossiers importants qui sont en quelque sorte les pierres angulaires de la stratégie retenue par les Etats maghrébins.

1. *Le processus d'intégration.* Nous avons déjà constaté que le traité de Marrakech est très vague sur cet aspect fondamental, en se limitant à indiquer que le processus est progressif; il est donc normal que les différents organes de l'UMA se soient préoccupés d'agir pour compléter le traité en préparant les textes à soumettre au conseil présidentiel. C'est ainsi que dès le deuxième conseil présidentiel à Alger en juillet 1990, le principe d'une zone de libre échange puis d'une union douanière est retenu²⁴. Saisi du problème le conseil des ministres des affaires étrangères auxquels se joignent les ministres de l'économie et de l'agriculture se prononcent, lors d'une réunion à Alger du 16 octobre 1990, pour une stratégie d'intégration en trois étapes : une zone de libre échange en 1992, une union douanière en 1995 et une union économique en 2000. Cette stratégie obtient l'aval du 3ème conseil présidentiel (9 - 11 mars 1991).

Cependant, à ce jour rien n'est venu concrétiser ces options puisque le conseil présidentiel en est encore à discuter de la création de la zone de libre échange. Tout reste donc en projet malgré l'adoption d'une convention sur les échanges de produits agricoles (23 juillet 1990) et d'une convention commerciale et tarifaire (9-10 mars 1991) qui tentent de lever les obstacles tarifaires et non tarifaires pour des listes de produits qui leur sont annexés; en effet, bien que ratifiées par les Etats, ces deux conventions ne produisent pas encore tous leurs effets parce que toutes les mesures d'accompagnement et d'application ne sont pas prises dans chacun des Etats. On soulève là un problème sérieux d'effectivité des engagements souscrits, car il ne suffit pas d'adopter un texte et de le publier au journal officiel; encore faut-il qu'il pénètre l'ordre juridique interne et que les administrations concernées mettent en oeuvre les règles et procédure dans ce sens. Le Président tunisien a d'ailleurs réagi devant cette inertie des membres et demandé lors du 4e conseil présidentiel (Casablanca, sept. 1991) une application rapide des accords conclus. Mais cette exhortation n'a pas encore eu d'écho et l'on s'est demandé lors de la rencontre des ministres des affaires étrangères du 8 février 1992 s'il n'était pas plus raisonnable de marquer une pause en évitant d'adopter des textes inappliqués et en réfléchissant au devenir de l'union. Ce réalisme est compréhensible mais il présente le risque de voir la pause se transformer en un ajournement voire un arrêt du processus d'intégration à partir du moment où l'esprit et la dynamique insufflés par les premières rencontres sont abandonnés.

2. *La politique agricole.* Le secteur agricole occupe toujours une place importante au Maghreb, même si l'industrialisation et surtout l'urbanisation se sont accélérées depuis l'indépendance. C'est donc à juste titre que le conseil présidentiel s'en préoccupe et retient l'idée d'un marché commun agricole lors du second sommet d'Alger en juillet

²⁴ Sur cette base un groupe de travail propose la suppression des obstacles non tarifaires (réunion du 22 septembre 1990 à Nouakchott) puis la réduction des droits de douane (1er octobre 1990 à Alger).

1990. A cela s'ajoute un autre élément auquel la démographie donne une acuité particulière: la dépendance alimentaire puisqu'une grande partie des céréales consommée au Maghreb est importée. Aussi a-t-on considéré comme prioritaire la définition d'une politique de sécurité alimentaire susceptible d'atténuer cette dépendance. Mais, là encore, peu d'initiatives concrètes en ont découlé et on a l'impression que les débats se sont enlisés avec la création de cinq groupes de travail ayant en charge le développement agricole, les eaux, le marché commun maghrébin, la richesse piscicole et les industries alimentaires (19 mai 1990). Nous avons vu que la convention relative à l'échange des produits agricoles n'est pas appliquée; quant aux préoccupations de sécurité alimentaire, elles se sont très modestement traduites par la liste des produits agricoles libérés des obstacles non tarifaires établie le 30 octobre 1990 et annexée à la convention commerciale et tarifaire des 9-10 mars 1991.

3. *La politique industrielle* n'est pas plus avancée que la politique agricole, malgré les nombreuses réunions de commissions et comités divers et l'annonce dans la presse maghrébine de projets relevant de multiples secteurs. L'un des secteurs où les choses semblaient se présenter sous le jour le plus favorable est celui de l'énergie. Toutes proportions gardées, on peut penser que les hydrocarbures peuvent constituer pour le Maghreb ce que le charbon et l'acier ont constitué pour l'Europe, c'est-à-dire le noyau autour duquel se serait articulée la coopération puis l'intégration régionale. En outre, des actions multilatérales sont déjà engagées à ce propos et dépassent d'ailleurs le cadre proprement maghrébin; il en est ainsi avec le gazoduc algéro-italien qui transite par la Tunisie et du gazoduc en cours de réalisation entre l'Algérie le Maroc et l'Espagne. La nécessité d'une coordination entre toutes ces actions et projets s'impose d'elle-même et à l'issue de la réunion de Tunis du comité maghrébin de l'énergie (13-14 février 1990), trois commissions sont mises en place pour s'occuper de la planification générale des politiques, des énergies renouvelables ainsi que des ressources pétrolières et gazières. Or, il est loisible de constater que quatre années sont passées sans l'apparition d'une action maghrébine quelconque; il y a là une incurie préoccupante, car c'est un domaine où il y a beaucoup de complémentarité puisque deux membres sont des exportateurs d'hydrocarbures, deux autres sont des consommateurs, le cinquième (Tunisie) se suffisant à lui même et assurant une faible exportation de pétrole.

4. *Les relations avec les tiers.* Au fur et à mesure qu'une coopération économique régionale s'organise, se pose le problème des relations avec les tiers. Toute union douanière suppose l'adoption d'un tarif extérieur commun et le calendrier maghrébin a retenu 1995 comme date pour aboutir à ce résultat. Or, le calendrier a pris un sérieux retard puisque la phase préalable de la zone de libre échange n'est pas encore réalisée; on voit mal dans ces conditions comment sauter les étapes, surtout que jusqu'à présent l'harmonisation des tarifs douaniers n'a pas commencé.

Le principal partenaire commercial de tous les membres de l'UMA est l'Union Européenne. Un dialogue est amorcé entre les deux ensembles en vue de clarifier leurs rapports à venir, non seulement sur le plan économique (avec la politique méditerranéenne rénovée de la CEE) mais aussi sur le plan politique et stratégique en liaison avec la sécurité en Méditerranée. Les Etats du Maghreb ont participé comme observateurs à la commission de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), à Palma de Majorque (26 septembre 1990) et ils ont demandé une conférence identique pour la Méditerranée ainsi que l'aide de l'Europe pour réduire le flux migratoire du Sud vers le Nord. L'idée d'un Helsinki méditerranéen est admise lors de la réunion de la CSCE qui a discuté de la coopération et de l'environnement dans cette région, le 19 octobre 1990. Une rencontre a eu lieu à Bruxelles, le 12 novembre 1990, entre les ministres des affaires étrangères maghrébins et européens pour discuter de la coopération commune ainsi que de la crise du Golfe qui a été au coeur des difficiles discussions. Les contacts se sont poursuivis avec notamment l'annonce que la Communauté Européenne est prête à cofinancer le gazoduc Maghreb-Europe (28 mai 1991)²⁵ et surtout la signature, le 21 juin 1991, des protocoles reconduisant l'aide financière directe de la CEE pour une durée de cinq ans en faveur de trois membres associés de l'UMA (Algérie, Maroc et Tunisie).

Enfin, le 4 novembre 1991, lors d'une nouvelle rencontre entre les ministres des affaires étrangères de l'UMA et la CEE, il est convenu d'organiser le dialogue en tenant au moins deux réunions par an. Toutefois cet engagement n'a pas été respecté en raison, d'une part, de la guerre du golfe qui va geler le dialogue, d'autre part, des sanctions prises contre la Libye accusée de terrorisme; la crise avec la Libye s'amplifie encore à la suite des attentats contre les compagnies UTA et PANAM et de l'embargo décidé par le conseil de sécurité de l'ONU, gelant ainsi les relations entre la CEE et l'UMA.

Le dialogue s'est engagé aussi dans un autre cadre, celui des 5 + 4, c'est-à-dire les membres de l'UMA et 4 pays européens du sud: Espagne, France, Italie et Portugal ²⁶. Une première réunion s'est tenue à Rome, le 10 octobre 1990, entre les Ministres des affaires étrangères suivie d'une seconde à Alger (26 et 27 octobre 1991) qui décide d'admettre Malte (5 + 5) et débat de certaines demandes de l'UMA en faveur d'une

²⁵ La Banque européenne d'investissement accordera un prêt de 530 millions de dollars le 7 juillet 1993.

²⁶ Cf. J.-R. HENRY: "L'Europe du sud et le Maghreb: le rêve andalou à l'épreuve" in *La Méditerranée espace de coopération ?* Paris, Economica 1994, p. 52; A. EL KARM: "Les mécanismes monétaires et financiers de l'intégration régionale maghrébine et méditerranéenne", *Annuaire économique du Maghreb*, 1993-94, p. 38; A. de VASCONSELOS: "Relations Europe-Maghreb: déconnexions inévitable ?", *Etudes internationales*, n° 45, 1992, p. 28.

charte de l'immigration, de l'allègement de la dette et de la levée des sanctions contre la Libye. L'UMA s'efforce de coordonner sa position sur les émigrés en Europe avec l'adoption d'un projet de charte migratoire parce que les accords de Shengen et les perspectives de l'Acte unique européen l'inquiètent pour les droits et obligations de la communauté maghrébine. Tenant compte de la sensibilité de ses partenaires, elle accepte le principe de la restriction des mouvements du Sud vers le Nord mais à condition d'obtenir en contre partie un renforcement de la coopération et une augmentation des investissements pour accélérer le développement et créer des emplois sur place. En 1992, le dialogue 5 + 5 n'est pas relancé et il subit même les contre coups de la crise libyenne puisque le 12 mai son gel est annoncé par le Portugal qui préside la CEE.

Depuis le milieu de l'année 1992, aucune rencontre collective UMA-CEE n'a eu lieu et chacun des pays du Maghreb agit de son côté pour résoudre ses problèmes particuliers avec l'Europe. C'est en quelque sorte le retour au point de départ, avant la création de l'UMA, par le jeu des accords individuels d'association pour l'Algérie, le Maroc et la Tunisie et de l'accord de Lomé pour la Mauritanie ²⁷. Finalement, la coopération euro-maghrébine est encore à l'Etat de projet alors que l'on en parle depuis des décennies et que l'Union Européenne s'inquiète de la situation sur son versant sud et de la déstabilisation qui le menace. Il faut attendre les résultats de la prochaine conférence euro-méditerranéenne de Barcelone en novembre 1995 pour connaître exactement quelle politique de coopération l'Europe propose aux pays du rivage sud, notamment le Maghreb.

3 - La faiblesse des résultats

Le bilan de cinq années d'existence de l'UMA est très modeste et même insignifiant au plan des réalisations. Beaucoup d'idées ont été agitées, des groupes de travail, comités et commissions ont tenu un grand nombre de réunions, examiné des projets plus ou moins élaborés, fait des recommandations. Mais peu de textes sont devenus des conventions et moins encore ont été ratifiés par tous les membres; ceux qui l'ont été sont plutôt de nature technique ou de portée limitée et il n'est pas sûr qu'ils soient effectivement appliqués.

1 - Les accords techniques. Ils portent sur les transports et communications avec pour objectif d'améliorer les échanges existants tant en ce qui concerne les hommes que

²⁷ Les seules exceptions au bilatéralisme résultent d'une visite du président tunisien, président en exercice de l'UMA, au parlement européen à Strasbourg (21 juin 1993), d'une réunion trilatérale (Algérie, Maroc et Espagne) à propos du projet de gazoduc Maghreb-Europe (14 février 1993) et du financement de ce projet par la Banque européenne d'investissement (7 juillet 1993).

les marchandises ou les services comme les relations postales et téléphoniques. L'une des premières conventions adoptée par le conseil présidentiel le 23 juillet 1990, vise le transport terrestre de voyageurs et de marchandises²⁸ ; elle est suivie par celles du 10 mars 1991 portant respectivement sur la coopération maritime et les communications postales. D'autres conventions organisent une coopération technique dans un nombre de secteurs comme la protection phyto-sanitaire (convention du 23/07/1990), la médecine vétérinaire (9-10/03/1991), les doubles impositions (23/07/1990), la sécurité sociale (9-11 mars 1991), la coopération juridique et judiciaire (9-11 mars 1991). Des accords sont également intervenus pour faciliter les échanges humains, avec même le principe d'une carte d'identité maghrébine; mais les affrontements armés en Algérie et la crainte d'une extension du terrorisme ont entraîné une fermeture des frontières avec le Maroc et une restriction de la circulation avec la Tunisie.

2 - *Les accords de coopération économique.* Ils sont intervenus à propos des échanges de produits agricoles (23/07/1990), des produits bénéficiant de la libre circulation (9-11/03/1991), des produits alimentaires constituant la base de la sécurité alimentaire (9-11/03/1991), de la promotion et la garantie des investissements (23/07/1990), du Centre maghrébin pour l'arbitrage international (4/11/1991) et du système de paiement entre banques centrales (accord des gouverneurs du 24/12/1991).

Ces accords, partiels et parcellaires, sont loin de correspondre au calendrier normal d'un processus d'intégration progressive. Les deux plus importants sont ceux qui essaient de libérer les échanges commerciaux pour un certain nombre de produits et de poser ainsi les jalons pour une zone de libre échange. Or, ces deux accords ne semblent pas avoir obtenu toutes les ratifications nécessaires pour leur entrée en vigueur et, à supposer que cela soit le cas, ils n'ont pas reçu un début d'exécution²⁹. Les relations commerciales continuent d'obéir aux accords bilatéraux qui visent le développement des échanges mais non l'instauration du libre échange, ni a fortiori l'intégration.

Certes le progrès du commerce inter-maghrébin est incontestable puisqu'il est passé de 633 millions de dollars en 1986 à 1627 millions de dollars en 1991; cette progression en valeur absolue se projette aussi en pourcentage puisque le commerce régional passe de 0,4 % en 1980 à 2,7 au début des années 90³⁰. Les signes sont encourageants, mais nous sommes encore très loin d'un commerce régional digne de ce nom et susceptible d'ouvrir la voie et de soutenir un processus d'intégration; il n'est

28 Ce type d'actions fait revivre les initiatives lancées du temps du CPCM, lorsque les efforts de coopération sont allés jusqu'à la création d'une ligne régulière reliant les principaux ports maghrébins.

29 C'est le constat fait par le ministre marocain des affaires étrangères en 1993 (journal Le Monde du 20 février 1993).

30 Ces chiffres sont cités d'après l'Annuaire économique du Maghreb 1993-94.

pas raisonnable de parler d'intégration et d'union dans ces conditions et il vaut mieux parler d'échanges commerciaux qu'il s'agit de faire exister et croître pour qu'ils aient un impact sur les relations réciproques et contribuent à instaurer une solidarité économique réelle entre les membres; c'est seulement partir d'un seuil d'échanges économiques substantiels entre les États que l'on peut envisager sérieusement les autres étapes de toute construction régionale ³¹.

En conclusion, les Etats du Maghreb qui sont depuis longtemps à la croisée des chemins ³² sont toujours en quête d'une coopération alors même que beaucoup d'éléments internes ou externes plaident en faveur d'une formule d'intégration régionale ³³. Le marché maghrébin qui va atteindre bientôt 100 millions d'habitants, offre d'intéressantes perspectives et les succès économiques sont nécessaires pour faire face à l'action de déstabilisation des islamistes qui s'appuie beaucoup sur les frustrations socio-économiques des populations. L'Union européenne a intérêt à contribuer fortement à la coopération et l'intégration sur son flanc sud, ne serait-ce que par souci de sécurité et pour contenir la pression des flux migratoires. Enfin, en Afrique et depuis la charte d'Abuja du 3 juin 1991, il est demandé à chaque région du continent de se constituer progressivement en zone de libre échange, union douanière, marché commun et en communauté économique pour rejoindre la grande communauté économique africaine ³⁴.

³¹ Cf. S. AMRANI et N. LAIRINI: "Le Maghreb dans le système régional et international: crises et mutations", *Revue Etudes internationales*, vol. XXII, juin 1991, p. 339; A. VALMONT: "Une communauté économique en devenir", *Cahiers de l'Orient*, n° 11, 1988, p. 173; Ph. BERAUD: "Vers une stratégie de développement", *Cahiers de l'Orient*, n°S 25-26, 1992, p. 199.

³² Cf. S. BELAID: "Le Maghreb à la croisée des chemins", *Etudes internationales*, décembre 1990, p. 139; A. EL KADIRI: "Réflexions sur le traité de Marrakech constituant l'UMA", *RGDIP* 1991, p. 71; A. SID-AHMED: "Maghreb: quelle intégration à la lumière des expériences dans le Tiers-Monde" *Revue Tiers-Monde*; 1992, n° 129, p. 67; L. TALHA: "Croissance, crise et mutations économiques au Maghreb (1970-1994)", *Les Cahiers du monde arabe*, n° 115, 1995.

³³ A certains égards les incertitudes affectant la construction maghrébine évoquent celles que F. BORELLA a si lucidement analysées à propos du nouvel ordre économique international dans son étude: "Le nouvel ordre économique international et le formalisme juridique", *Mélanges chaumont, Pédone*, 1984, p. 34.

³⁴ Cf. A. MAHIOU: "La Communauté économique africaine", *AFDI*, 1993, p. 798.