

L'Union européenne peut-elle apaiser les rapports Paris-Alger ?

John O'Rourke

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/2 Été**, PAGES 131 À 144

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.222.0131

Date de mise en ligne : 13/06/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-2-page-131?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'Union européenne peut-elle apaiser les rapports Paris-Alger ?

Par John O'Rourke

John O'Rourke a été ambassadeur, chef de la délégation de l'Union européenne en Algérie de 2016 à 2021.

L'Algérie et l'Union européenne (UE) sont liées par un accord d'association entré en vigueur en 2005, mais cet accord n'a pas permis d'insuffler les réformes attendues par Bruxelles. La Politique européenne de voisinage offre néanmoins des avantages et opportunités. Son côté technocratique et pragmatique peut permettre de conduire des coopérations de manière dépassionnée, même si les tensions récurrentes entre Paris et Alger ne manquent pas d'affecter la relation avec l'UE.

politique étrangère

Le 8 mai 1945, la Seconde Guerre mondiale se termine en Europe. Le Vieux Continent est en ruines et ses hommes d'État réfléchissent à la manière d'y construire une paix durable. Cinq ans plus tard, au lendemain de l'anniversaire de l'armistice, la déclaration du ministre des Affaires étrangères français Robert Schuman pose les jalons de la construction européenne, dont l'Union européenne (UE) actuelle est le fruit.

En Algérie, le 8 mai 1945 a tourné au drame. Alors que des défilés sont organisés pour fêter la fin des hostilités en Europe, les partis nationalistes algériens manifestent dans plusieurs villes de l'est du pays pour rappeler à la France leurs revendications nationalistes. Les manifestations virent à l'émeute et sont réprimées brutalement par les autorités françaises. Les massacres de Sétif, Guelma et Kherrata auraient fait, selon Benjamin Stora, entre 20 000 et 30 000 morts. Cette date préserve des événements des Aurès neuf ans plus tard, et sert de référence au lancement de la guerre de libération.

Ainsi l'Algérie indépendante et le projet européen trouvent-ils leurs origines dans les bouleversements de la Seconde Guerre mondiale. La Charte de l'Atlantique (1941) comprend d'ailleurs les bases de la décolonisation et du dépècement des empires européens, comme les principes de l'intégration européenne.

En dépit d'un point de départ commun, l'État algérien et l'intégration européenne obéissent à des dynamiques très différentes, voire antagoniques. L'Algérie indépendante est née d'une confrontation. Elle s'est construite en mettant en place un État jacobin, centralisateur et dirigiste, ainsi qu'une identité nationale mettant l'accent sur la souveraineté. Les trois piliers de l'Algérie indépendante étaient l'arabisme, l'islamisme et le socialisme : tous éléments la différenciant du colonisateur.

La Communauté européenne résulte, elle, d'une dynamique d'apaisement. Construite sur la base d'une coopération solidaire entre ses États membres, de la subsidiarité et du partage de la souveraineté, elle développe une identité supranationale qui met en exergue les valeurs partagées par les États membres plutôt que leurs singularités. Le projet européen a aussi beaucoup emprunté aux piliers de la République française. Dans les années 1990, une paraphrase de Clausewitz circulait à Bruxelles : « l'Europe est la continuation de la France par d'autres moyens ». La France, ancien colonisateur et pays fondateur de la Communauté européenne, est la première à ressentir l'impact de ces trajectoires divergentes.

Les rapports entre la France et l'Algérie sont caractérisés par leur densité et leur volatilité, et ils n'ont pas manqué de s'inviter dans la campagne présidentielle française de 2022. Comment la relation entre l'Algérie et l'UE joue-t-elle sur ces rapports ? L'Europe pourrait-elle contribuer à les rendre plus sereins ?

Axiomes et narratifs de la politique algérienne

L'héritage de la guerre d'Indépendance

La guerre d'Indépendance a laissé d'importantes séquelles en Algérie. La conscience d'avoir arraché l'indépendance du pays par les armes, dans un combat inégal, est ancrée dans le subconscient algérien. Un sentiment savamment entretenu par le pouvoir pour asseoir sa légitimité, et particulièrement celle de l'armée, garante de la souveraineté nationale. En avril 2021, le ministre algérien du Travail et de la Sécurité sociale Hachemi Djaâbouh qualifiait la France d'« ennemi traditionnel et éternel ».

Il est tentant d'utiliser le « narratif » des complots étrangers pour entretenir un sentiment d'omniprésence des menaces extérieures. En 2018, Djamel Ould Abbès, vice-président du Conseil de la nation et secrétaire général du Front de libération nationale (FLN), affirmait à un visiteur du Parlement européen que des États européens avaient non seulement abrité des terroristes algériens durant la décennie noire mais avaient, de surcroît, financé leurs opérations en Algérie. Si de telles thèses sont évidemment paranoïaques, la crainte de l'ingérence étrangère est nourrie par l'histoire récente du monde arabe. La chute de Mouammar Kadhafi en 2011 est, pour Alger, la preuve que les puissances occidentales n'hésitent pas à se retourner contre un régime voisin lorsque celui-ci devient gênant.

L'expérience de la jeune République algérienne devrait la prédisposer favorablement au système multilatéral. Le 18 février 1957, l'Organisation des Nations unies (ONU) a reconnu le droit du peuple algérien à l'autodétermination et, trois mois après son indépendance, l'Algérie devenait membre de l'organisation. Son jeune et charismatique ministre des Affaires étrangères, Abdelaziz Bouteflika, y déployait avec succès ses initiatives en faveur de l'autodétermination des peuples. Mais en pratique, concernant ses propres intérêts, l'Algérie se méfie des enceintes multilatérales (surtout de celles dont elle n'est pas membre), préférant les tractations bilatérales aux rapports de force plus équilibrés. Ceci a bien sûr une incidence sur ses relations avec l'UE.

Les doctrines de la guerre froide

L'Algérie indépendante est née en pleine guerre froide. Son adhésion à l'ONU, en octobre 1962, coïncide avec la crise des missiles de Cuba. Après sa longue lutte contre une puissance occidentale, il n'est pas surprenant que la République algérienne démocratique et populaire se range du côté de l'Union soviétique dans la confrontation géopolitique et épouse plusieurs slogans de cette dernière : la non-ingérence dans les affaires intérieures des États souverains, le respect de leur intégrité territoriale, le droit inaliénable des peuples à l'autodétermination. Mais si, pour l'URSS, ces principes ne sont qu'un écran de fumée dans la poursuite de sa *Realpolitik* et de ses ambitions impérialistes, ils sont pour l'Algérie le fruit de sa propre genèse et elle leur est profondément attachée.

Alger, la « Mecque des révolutionnaires »

L'Algérie devient ainsi le porte-flambeau de la décolonisation du continent africain, et Alger la « Mecque des révolutionnaires¹ ». Aujourd'hui encore,

1. Amílcar Cabral : « Les chrétiens vont au Vatican, les musulmans à La Mecque et les révolutionnaires à Alger ».

alors que plusieurs pays africains ont dépassé le paradigme de la lutte pour l'indépendance, ces mêmes principes constituent une ancre pour la politique étrangère algérienne et définissent – parfois plus que considérations et calculs pragmatiques – les positions algériennes sur des questions comme le processus de paix au Moyen-Orient ou le Sahara occidental.

L'alignement de l'Algérie sur le bloc communiste n'a pourtant jamais été total. Si elle a bâti un système politique fondé sur un parti unique et une économie dirigée, elle a d'emblée rejeté l'athéisme de l'idéologie marxiste². Ses relations avec les États-Unis – marquées par le soutien, dès 1957, du sénateur John F. Kennedy à l'indépendance de l'Algérie puis l'appui de Washington à l'entrée de l'Algérie à l'ONU – ont toujours été nuancées, en dépit de la suspension des relations diplomatiques entre 1967 et 1974, du fait du conflit israélo-arabe. En définitive, c'est au sein du mouvement des non-alignés que l'Algérie se sent le plus à l'aise : elle en assure la présidence entre 1973 et 1976.

Les tentatives manquées d'ouverture

Si l'Algérie est frileuse face aux réformes et si le pouvoir entend ne pas relâcher son emprise sur le pays, ce n'est pas seulement pour des raisons d'économie politique. La première tentative d'instaurer le multipartisme par la loi n° 89-11 du 5 juillet 1989, sous le président Chadli Bendjedid, se solde par un raz-de-marée islamiste, puis par l'instauration de l'état d'urgence en 1992 et la décennie noire de la guerre civile. L'ouverture économique, poussée à la même époque par Mouloud Hamrouche, aboutit en 1994 à un plan d'ajustement au coût social très élevé, sous la férule du Fonds monétaire international.

Désormais, l'Algérie maintient officiellement le cap du pluralisme politique et de l'économie de marché mais elle avance avec des pieds de plomb, tant ces expériences furent traumatisantes. Elle ne veut en aucun cas risquer sa stabilité ou compromettre sa souveraineté. Avec la flambée du prix des hydrocarbures, elle en a les moyens.

Les relations entre l'Algérie et l'Union européenne

Entre l'indépendance et le traité de Maastricht

Les relations entre l'Algérie et les Communautés européennes (Communauté économique, Communauté du charbon et de l'acier, Communauté

2. Ahmed Ben Bella, août 1963 : « Qu'on nous laisse notre Dieu, notre Allah ! À part ça, nous sommes prêts à aller plus loin que n'importe quel socialisme scientifique ».

Euratom) commencent par une séparation, puisqu'en devenant indépendante, la première sort des secondes. En dépit du faible niveau d'intégration économique de l'époque, cette sortie n'est pas sans conséquences pour l'Algérie. Le vin algérien est désormais soumis à des droits de douane à son entrée dans le Marché commun. Sa production décline brutalement, ajoutant aux problèmes de l'agriculture algérienne et renforçant la dépendance du pays aux hydrocarbures.

Jusqu'aux années 1990, les relations extérieures des Communautés européennes sont relativement limitées, tant thématiquement que géographiquement. Thématiquement parce que les principales compétences extérieures de l'Europe sont le commerce et l'aide au développement. Ce sont les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2009) qui conféreront progressivement à l'UE des responsabilités extérieures dans d'autres domaines. Géographiquement parce que la priorité est donnée à l'établissement de relations diplomatiques avec les principaux partenaires commerciaux et les bénéficiaires de l'aide au développement européenne. Pour l'Algérie, dont les exportations de gaz et de pétrole ne sont pas assujetties à des droits de douane et dont la coopération en matière de développement est plus développée avec le Conseil d'assistance économique mutuelle (le Comecon) qu'avec les Communautés européennes, les relations diplomatiques avec Bruxelles ne sont pas d'une importance capitale.

La naissance d'une Politique européenne de voisinage

Cette situation change dans les années 1990. La préparation de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe de l'Est formalise les conditions à l'adhésion (avec les critères de Copenhague) et met en exergue le vaste chantier de réformes systémiques qui s'impose aux candidats. Au-delà du passage d'une économie dirigée à une économie de marché, et de la transposition et mise œuvre de l'acquis communautaire, il s'agit d'assurer la pérennité de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme. La Commission européenne se dote d'outils pour accompagner cet effort. L'UE a désormais des ambitions politiques dans ses relations extérieures mais les États membres méridionaux craignent que l'Europe orientale n'accapare l'attention et les ressources de l'UE. Le processus de Barcelone est donc lancé en 1995, dans le but de tisser des relations privilégiées entre l'UE et les pays partenaires de la rive sud de la Méditerranée, afin de rééquilibrer les relations extérieures de l'UE.

De cette manière peu cartésienne, l'UE prend conscience de l'importance de ses voisins pour sa stabilité et sa prospérité. Elle formule graduellement une politique de voisinage par laquelle elle entend déployer

sa puissance normative (*soft power*) au-delà de ses frontières et atténuer les écarts avec les pays partenaires. Toutefois, elle surestime sa capacité à influencer et accompagner leurs réformes, n'étant pas prête à leur offrir des bénéfices comparables à ceux proposés aux candidats à l'adhésion.

Initialement, le Partenariat euro-méditerranéen est une enceinte multilatérale avec toutes les lourdeurs et obstacles que cela implique, en particulier ceux liés au conflit israélo-arabe. Avec l'expérience de l'élargissement qui a lieu en parallèle, l'UE négocie avec la majorité des partenaires méditerranéens des accords bilatéraux (accords d'association). Ceux-ci enrichissent le partenariat régional et permettent des avancées plus rapides et concrètes.

L'accord d'association UE-Algérie et les vingt glorieuses de Bouteflika

L'accord avec l'Algérie signé en 2002 entre en vigueur en 2005, ouvrant la porte au dialogue et à la coopération dans pratiquement tous les domaines de l'acquis communautaire. Son volet commercial prévoit l'établissement d'une zone de libre-échange sur dix ans, par le biais d'un démantèlement tarifaire asymétrique (en faveur de l'Algérie).

Mais les motivations du côté algérien, dans la négociation, sont très différentes de celles de l'UE. Après son accession à la présidence de la République en 1999, la priorité d'Abdelaziz Bouteflika est de clore la tragédie nationale et mettre fin à l'isolement international dans lequel ce conflit a plongé le pays.

Au début du XXI^e siècle, le concert des nations que rejoint l'Algérie devient plus instable, moins attrayant. Alors qu'elle vient à peine de juguler le fléau du terrorisme chez elle, celui-ci gagne d'autres pays. Après les attentats du 11 septembre 2001, l'Amérique entre en guerre en Afghanistan puis envahit l'Irak en 2003. En 2009, la crise financière montre les failles du système capitaliste. En 2011, les printemps arabes balayent les dictateurs en Tunisie, en Égypte, en Libye et au Yémen, tandis que la Syrie plonge dans une longue guerre civile. Pour Alger, tous ces événements confortent sa vision d'un monde extérieur hostile. Sa réintégration dans la communauté internationale ne se fera pas au prix de sa soumission au nouvel ordre mondial – globalisé et libéral – qui semble se mettre en place.

Toujours soucieuse de sa souveraineté, l'Algérie n'a pas l'intention d'harmoniser sa législation avec celle de l'UE et la participation au marché unique l'intéresse peu. Alger n'apprécie pas les « donneurs de

leçons » : ni en matière de démocratie et de droits de l'homme, ni pour l'ouverture économique. Le prix du baril grimpe et la manne pétrolière est suffisante pour assurer la paix sociale dont le pays a tant besoin. Les réformes peuvent attendre. Cependant, l'absence de progrès dans le domaine politique complique les relations entre Alger et Bruxelles. Certes, le multipartisme est maintenu, mais le pouvoir est tenu par la présidence, ni le parlement, ni le judiciaire, ni le Conseil des ministres ne constituant un quelconque contre-pouvoir. La loi 2012-07 autorise les organisations de la société civile à se constituer librement, mais leur capacité d'agir dépend en réalité d'un récépissé administratif dont l'octroi relève du bon vouloir des autorités. Habilement, le président arrive même à s'affranchir de l'armée et des « services » qui l'ont mis à son poste en 1999.

Les réformes peuvent attendre

En 2008, après deux mandats, Bouteflika modifie la Constitution pour se représenter à l'élection présidentielle. Il la modifie à nouveau en 2016, limitant cette fois les mandats présidentiels à deux... mais avec un compteur remis à zéro pour la prochaine échéance électorale de 2019. Bouteflika, très affaibli par un AVC depuis 2014, peut légalement envisager de rester au pouvoir jusqu'en 2029.

Dans le domaine économique, il investit beaucoup dans les infrastructures et le logement social. Plus tard, il dépensera des sommes importantes pour construire la grande mosquée d'Alger ou le nouveau terminal de l'aéroport Houari Boumédiène, dont l'utilité socio-économique est moins évidente. Les premières tentatives pour attirer les investissements étrangers se soldent par un échec. En 2001, dans ce qui devait constituer un cas d'école de privatisation, le géant de la sidérurgie Mittal prend une participation majoritaire (70 %) dans le complexe sidérurgique d'El-Hadjar. Mais il finance ses activités par des prêts de l'État algérien plutôt qu'avec ses fonds propres et privilégie l'importation de produits semi-finis ukrainiens, aux dépens de la production locale. En 2015, l'« investisseur » cède ses actions à l'État algérien, se débarrassant ainsi de ses dettes. Il laisse El-Hadjar déficitaire, produisant à peine 300 000 tonnes d'acier alors qu'il s'était engagé à porter la production à 5 millions de tonnes. Un cadre de l'entreprise conclut : « Mittal veut finalement gagner sur tous les tableaux. Il a pris le beurre, l'argent du beurre et la fille du crémier, qu'il a d'ailleurs vite répudiée ».

Se voyant lésée par des investisseurs étrangers ne cherchant qu'à sortir un maximum de capitaux du pays, l'Algérie introduit en 2009 la règle 49/51, qui garantit un actionnariat majoritairement algérien pour tout investissement en Algérie. Cette mesure a un effet radicalement dissuasif

sur les investissements directs étrangers (IDE) et n'endigüe pas la fuite des capitaux – les entreprises majoritairement algériennes se prêtant tout aussi bien à ce jeu.

L'UE, de son côté, insiste sur la nécessité des réformes pour que l'Algérie se mette au diapason de la globalisation et diversifie son économie. Les investissements durables et productifs – domestiques ou étrangers – viendront si le climat des affaires est propice ; la fuite des capitaux cessera lorsque la confiance dans l'économie algérienne sera rétablie et quand le dinar deviendra convertible. Pour Alger, ce sont des promesses de lendemains qui chantent : les dirigeants algériens pensent que c'est à l'UE de prendre les mesures qui apporteront les IDE.

La chute brutale du prix du baril en 2014 exacerbe les difficultés d'une économie algérienne fragilisée par son caractère rentier. L'Algérie dispose d'un bas de laine considérable : en 2014, les réserves de devises étrangères s'élèvent à 178,9 milliards de dollars³, ce qui lui donne plusieurs années pour restructurer son économie. Mais si les gouvernements successifs, à compter de 2015, introduisent différentes mesures pour freiner les importations, ils font peu pour engager les réformes structurelles qui permettraient d'accroître la production domestique et les exportations. Ni l'émancipation du secteur privé, ni un assouplissement de la règle 49/51 pour attirer les IDE ne sont sérieusement envisagés : ils se heurteraient aux postulats souverainistes et étatistes de la République. Le dinar est graduellement dévalué, mais le taux de change « parallèle » baisse simultanément, de sorte qu'il est difficile de savoir à quel niveau le dinar trouverait son point d'équilibre s'il n'était soumis qu'aux lois du marché. La diversification de l'économie hors des hydrocarbures se fait attendre.

La partie européenne fait valoir que les entraves aux importations introduites par Alger sont contraires à l'accord d'association. Mais la partie algérienne, alarmée par la fonte accélérée de ses réserves de change, fait la sourde oreille. En 2015, la Haute représentante de l'UE Federica Mogherini et le ministre des Affaires étrangères algérien Ramtane Lamamra tentent un *reset* des relations algéro-européennes. Au lieu de se perdre dans des récriminations mutuelles, ils définissent un agenda positif, sur lequel les deux parties s'engagent à œuvrer pour leur bénéfice mutuel. Les priorités de ce partenariat incluent les questions commerciales, en les dépassant largement. Elles se déclinent en cinq

3. A. Mebtoul, « Par les chiffres : comment les réserves en devises ont fondu et le dinar a coulé », *Algérie patriotique*, 7 mars 2021.

domaines : bonne gouvernance, développement économique, énergie, lutte contre le terrorisme et migrations.

Ces cinq chantiers définissent précisément les intérêts les plus importants des deux parties. L'éventail de dialogues et d'actions de coopération mis en place pour les aborder révèle une réelle volonté d'aller de l'avant. Toutefois, l'ère Bouteflika vit ses dernières années et l'immobilisme gagne le gouvernement ainsi que l'administration, empêchant la prise de décisions courageuses. Des experts électoraux européens sont invités à suivre les élections parlementaires de 2017, mais les autorités n'apprécient pas leur rapport et n'entament aucune discussion sur ses recommandations. Le différend commercial perdure et se creuse, le climat des affaires reste à l'arrière du peloton mondial et les sociétés d'exploration gazière boudent les appels d'offres algériens. Quant au dialogue sur le contre-terrorisme, il reste cantonné à des généralités (même si la collaboration entre les services algériens et ceux des États membres de l'UE demeure correcte). Les statistiques liées aux visas Schengen (dépassements de la durée de séjour et taux d'exécution des réadmissions de ressortissants algériens en situation irrégulière) deviennent de plus en plus inquiétantes. Alger décide de ne pas solliciter de financement dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence européen, rejetant toute coopération sur la gestion des migrations subsahariennes.

Le vent du Hirak

En février 2019, un mouvement de protestation pacifique contre le cinquième mandat d'Abdelaziz Bouteflika se met soudainement – et semble-t-il spontanément – en place. Son ampleur prend de court les autorités. En à peine plus d'un mois, le président démissionne et Abdelkader Bensalah, président par intérim, reporte au 4 juillet les élections initialement prévues le 18 avril. Les demandes du Hirak ne s'arrêtent pas là : lors des marches hebdomadaires, les manifestants réclament le départ de l'ensemble du « système », une nouvelle constitution avant la tenue des élections et, *in fine*, la non-ingérence de l'armée dans la sphère politique.

L'UE et ses États membres ne savent pas sur quel pied danser. En principe, le Hirak est de bon augure pour une plus grande ouverture du pays et le déverrouillage d'un régime sclérosé, mais on craint que la transition ne mène à une période d'instabilité politique prolongée, ou qu'elle ne soit prise en otage par les islamistes. Surtout, on estime que le pouvoir a une capacité de résilience avérée. Temporairement ébranlé, il saura se reconstituer face à un mouvement d'opposition amorphe et hétéroclite.

Ramtane Lamamra se rend à Bruxelles et d'autres capitales pour rassurer ses interlocuteurs : la stabilité de l'Algérie et de son régime n'est pas en danger. Pour les Européens, il est impossible de désavouer le Hirak. Déjà, en juin 2018, la polémique autour d'une vidéo tournée au Parlement européen, appelant Bouteflika à ne pas se présenter aux élections, avait éclairé le soutien des institutions européennes à la liberté de s'exprimer contre le cinquième mandat. De surcroît, comment critiquer un mouvement susceptible de donner des leçons de civisme aux Gilets jaunes ? Mais il est pourtant impossible de risquer la rupture avec les tenants du pouvoir à Alger en soutenant ouvertement le Hirak.

L'UE opte pour l'application stricte du principe de non-ingérence

L'UE opte pour une application stricte du principe de non-ingérence. Plusieurs visites officielles à Alger sont reportées. Le Conseil d'association, la plus haute instance de concertation de l'accord d'association, qui aurait dû se tenir en juin 2019, est également reporté. Le Comité politique et de sécurité (COPS) ne discute de la situation en Algérie qu'une seule fois en 2019, et ce en octobre alors que la préparation de l'élection présidentielle deux fois reportée est en route. Pour le Hirak c'est trop peu, et révélateur de la complicité des Européens avec le régime ; pour les autorités c'est trop. Le ministre des Affaires étrangères Sabri Boukadoum ne rate pas une occasion de dire à ses interlocuteurs étrangers combien il est fâché avec Bruxelles.

En 2020, les relations se réamorcent peu à peu. La pandémie met un terme aux manifestations du Hirak et offre à l'UE l'opportunité de prêter main-forte, avec une réallocation conséquente de l'aide financière à la lutte contre le Covid-19 et ses séquelles économiques. Des négociations pour le règlement du différend commercial qui oppose les deux parties depuis 2015 sont engagées. Les structures de l'accord d'association se réunissent (en visioconférence) et, à la fin de l'année, le Conseil d'association se tient.

Le triangle Alger-Bruxelles-Paris

En 2016, l'auteur de ces lignes étant sur le point d'assumer ses fonctions d'ambassadeur, chef de la délégation de l'Union européenne en Algérie, il se rendit à Paris pour un échange de vues au Quai d'Orsay. Son interlocuteur y soulignait l'importance, pour la France, de sa relation avec l'Algérie : ce n'était pas – ou pas seulement – une mise en garde contre la tentation d'empiéter sur les plates-bandes françaises, mais bien le

constat d'une réalité objective, une donnée de base nécessaire à la compréhension de toute question liée à l'Algérie⁴.

Il suffit de passer un mois à Alger pour voir à quel point la France demeure une référence pour l'Algérie, pour l'émulation ou pour la critique. Bien que sa position soit dépassée sur le plan de la coopération militaire par la Russie et sur le plan commercial par la Chine (et, dans certains secteurs, par l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou la Turquie), tous les rapports internationaux de l'Algérie sont inévitablement appréciés à l'aune de la relation algéro-française. Ceci s'applique *a fortiori* à la relation de l'Algérie avec l'UE, qui est beaucoup moins dense car elle n'inclut pas tous les éléments de la relation algéro-française (notamment dans ses dimensions historique, culturelle, sociologique et militaire), mais se confond avec la relation algéro-française dans d'autres dimensions : défense des droits de l'homme, consolidation de l'économie de marché ou gestion des phénomènes de globalisation. La tentation, pour Alger, est de voir en l'UE une émanation de la France.

Surtout, les relations entre Alger et Paris obéissent à une logique tout à fait différente de celle de la Politique européenne de voisinage (PEV). Entre la France et l'Algérie, il s'agit encore et avant tout de fermer le chapitre de la colonisation et de la guerre d'Indépendance : questions mémorielles, repentance, réparations et légitimité du système issu de la révolution algérienne. Les relations économiques, la politique des visas et de réadmission, parfois même la coopération sécuritaire, sont subordonnées à cette logique, empreinte de méfiance réciproque, qui provoque régulièrement crises et embellies entre Alger et Paris. Par contraste, les relations entre l'Algérie et l'UE ont une chronique mais pas d'histoire. La PEV est une politique qui reflète le projet européen, une politique de petits pas, souvent de nature technocratique, orientée vers l'avenir. Dans une large mesure, et c'est sans doute à la fois un atout et une faiblesse, elle fait table rase du passé.

Pour ces raisons, le rôle que la PEV peut jouer sur les rapports entre Alger et Paris est forcément modeste. Il s'agit de les infléchir, mais certainement pas de les refonder. Trois aspects de la PEV s'avèrent utiles pour faciliter une évolution positive de la relation franco-algérienne : les instruments d'appui aux réformes, le poids politique de l'UE dans les domaines

4. Avec une ambassade située sur un site de 15 hectares sur les hauteurs d'Alger, trois consulats généraux, l'Institut français (avec son siège à Alger et des antennes dans cinq villes de province) et une liste diplomatique de quelque 150 personnes, la présence diplomatique française en Algérie dépasse de loin celle de tout autre pays.

de ses compétences, et le découplage de la PEV des questions historiques bilatérales. L'expérience de collaboration de l'auteur avec trois ambassadeurs français successifs suggère que Paris est parfaitement conscient de ces possibilités et œuvre pour les exploiter à bon escient.

Une diplomatie de coopération

Au-delà de leurs objectifs spécifiques, les programmes de coopération mis en place par l'UE, premier bailleur mondial d'aide au développement, constituent un excellent vecteur pour tisser des relations amicales avec les pays tiers. C'est un travail de longue haleine, mais les contacts humains que la coopération implique et son caractère technique permettent souvent de dépasser les entraves politiques, historiques et institutionnelles qui gênent la fluidité des rapports diplomatiques. Par ailleurs, les sociétés et organismes français sont bien positionnés dans les appels d'offres et autres procédures de sélection pour les programmes mis en œuvre en Algérie, notamment en raison de leur connaissance de la langue française.

Parmi les différents instruments déployés dans le cadre de ces programmes, le jumelage institutionnel revêt un intérêt particulier car il s'appuie sur la présence de longue durée (un à deux ans) d'experts européens au sein d'administrations dans le pays bénéficiaire. La compréhension mutuelle et les liens forgés entre les administrations jumelées perdurent souvent bien au-delà du programme-même. L'Algérie apprécie cet instrument, elle est le pays méditerranéen qui y fait le plus appel. À ce jour, une quarantaine de jumelages ont été attribués ou sont en préparation, dans des secteurs aussi divers que les finances publiques, l'agriculture, le commerce, la justice, les travaux publics, le tourisme, l'énergie ou l'environnement. Du côté européen, la France est le partenaire principal dans près de la moitié de ces projets.

Assurer à l'Europe son effet de levier

Dans ses contacts avec l'Algérie, les positions exprimées par l'UE – les politiques qu'elle prône et les valeurs qu'elle défend – ne sont pas nécessairement différentes de celles de la France, mais elles ont plus de poids lorsqu'elles sont exprimées par un bloc représentant près de 450 millions de citoyens et 17,9 % du produit intérieur brut de la planète.

Encore faut-il que l'Algérie soit convaincue que les positions européennes reflètent vraiment celles de tous ses États membres. Alger demande explicitement que la PEV se différencie de la politique étrangère française, et elle reproche aux institutions européennes ainsi qu'aux autres

États membres de l'UE un certain « suivisme » de la France en ce qui concerne les relations avec l'Algérie.

La différenciation entre voix française et européenne n'implique pas nécessairement une dissonance. Au contraire, la complémentarité des relations UE-Algérie et France-Algérie représente un avantage, tant pour Bruxelles que pour Paris. Pour l'UE, il s'agit d'asseoir son identité propre et sa valeur ajoutée comme acteur des relations internationales. Pour la France, le distinguo entre Paris et Bruxelles lui permet de ne pas être le bouc émissaire pour les positions qui représentent un consensus européen et ne plaisent pas à Alger. L'UE, comme la France, ont tout intérêt à encourager une implication plus visible des autres États membres dans les rapports UE-Algérie.

La résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 relative à la situation des droits de l'homme en Algérie illustre ce point : elle a été votée à la quasi-unanimité des députés, mais Alger a retenu que des députés français étaient parmi les principaux auteurs et promoteurs de cette résolution.

Une dynamique semblable est à l'œuvre lorsqu'il s'agit de réformes économiques. Les analyses des institutions de Bretton Woods sont plus écoutées à Alger que celles provenant d'Europe – par ailleurs concordantes –, leur objectivité étant moins facilement mise en cause⁵.

S'affranchir de l'histoire

Tant pour Paris que pour Alger, la PEV ouvre la possibilité d'évacuer le passif historique franco-algérien de certains dossiers, en leur assurant un traitement plus technocratique.

Parmi les dossiers sur lesquels le passé colonial de la France et les liens étroits entre l'Algérie et la France qui en découlent rendent la neutralité de Paris suspecte aux yeux d'Alger, figurent ceux du Sahara occidental, de la restitution des biens acquis par voie de corruption durant la présidence Bouteflika et de la lutte contre la fraude douanière. Une implication plus visible de l'UE sur ces dossiers pourrait s'avérer bénéfique, même si la coopération des institutions françaises (diplomatie, justice, douanes) sera essentielle pour leur résolution.

5. Les accusations d'une influence marocaine dans le rapport de l'automne 2021 de la Banque mondiale sur les perspectives de l'économie algérienne sont l'exception qui confirme la règle.

Quo vadis Numidia ?

Dans ses liens avec Alger, l'objectif premier de l'UE n'est pas de réconcilier l'Algérie avec son ancien colonisateur, et sa contribution à ce processus est nécessairement modeste. Mais il est difficile d'imaginer qu'une relation plus stable entre Paris et Alger puisse être construite si elle fait abstraction des valeurs et du modèle socio-économique de l'UE. Tant que les rapports franco-algériens, qui obéissent principalement aux dynamiques internes de ces deux pays, ne seront pas apaisés durablement, la relation de l'UE avec le plus grand pays d'Afrique restera en deçà de son potentiel. Ce cercle peut être vertueux ou vicieux. Pour l'Algérie, qui hésite encore entre autarcie et ouverture, l'enjeu est de taille.



Mots clés

Algérie
Relations franco-algériennes
Politique européenne de voisinage
Diplomatie européenne