

Les Études du CERI
N° 47 - novembre 1998

**Le Partenariat euro-maghrébin :
un mariage blanc ?**

**Béatrice Hibou
Luis Martinez**

Le Partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ?

Béatrice Hibou
Luis Martinez

Pour les pays du Maghreb, le Partenariat euro-méditerranéen serait l'événement de politique extérieure de la fin des années quatre-vingt-dix : pour la première fois depuis la création de l'Union européenne, cette dernière définit un projet global d'intégration vis-à-vis de son Sud. Depuis son lancement les 27 et 28 novembre 1995 à Barcelone, de très nombreux travaux ont analysé, d'une part, les ambitions et les logiques conçues par les promoteurs de ce projet régional et, d'autre part, les effets escomptés de cet accord et les conditions de réussite de celui-ci¹. En revanche, les travaux centrés sur les préoccupations propres aux pays du Sud sont moins nombreux² et aucun Etat de cette rive n'a lancé d'initiative originale susceptible de contrecarrer ou de compléter la proposition de Barcelone. De sorte que le Partenariat est la plupart du temps présenté comme un projet purement européen, soucieux avant tout de redéfinir

¹ Voir, entre autres, I. Bensidoun et A. Chevallier, *Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture*, Paris, Economica, Collection du CEPII, 1996 ; M. Ben Romdhane, « L'accord de libre-échange entre la Tunisie et l'Union européenne : un impératif, des espoirs, des inquiétudes » (pp. 49-64), *Confluences Méditerranée*, n° 21, printemps 1997 ; R. Bistolfi (dir.), *Euro-Méditerranée : une région à construire*, Aix-en-Provence, Edisud, 1995 ; Groupement d'études et de recherches sur la Méditerranée, *L'annuaire de la Méditerranée*, Rabat, GERM-Publisud, 1996 et 1997 ; B. Hoekman et S. Djankov, « The European Union's Mediterranean Free Trade Initiative » (pp. 387-406), *The World Economy*, vol. 19, n°4, juin 1996 ; L. Jaidi, « La zone de libre-échange Union européenne/Maroc : impact du projet sur l'économie marocaine », *Cahiers du GEMDEV*, n° 22, oct. 1994 ; G. Kebedjian, « Le libre-échange euro-maghrébin : une évaluation macro-économique » (pp. 747-770), *Revue Tiers Monde*, t. XXXVI, n° 144, oct.-déc. 1995 ; J. Ould Aoudia, « Les enjeux économiques de la nouvelle politique méditerranéenne de l'Europe » (pp. 24-44), *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, n° 153, juil.-sept. 1996 ; J. Page et J. Underwood, « Growth, the Maghreb and the European Union : assessing the impact of free trade agreements on Tunisia and Morocco », *Egyptian Center for Economic Studies Working Paper*, n° 9607, déc. 1996 ; J.-L. Reiffers (dir.), *La Méditerranée aux portes de l'an 2000*, Economica et Institut de la Méditerranée, 1997 ; F. Zaïm et L. Jaidi, « Le nouvel accord de libre-échange entre le Maroc et l'Union européenne : un pari à hauts risques » (pp. 65-78), *Confluences Méditerranée*, n° 21, printemps 1997.

² Outre les articles dans les presses nationales maghrébines, voir F. Talahite, « Le Partenariat euro-méditerranéen vu du Sud » (pp. 45-60), *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, n° 153, juillet-septembre 1996 ; et certains articles du GERM, *op.cit.* 1996 et 1997.

les intérêts du Vieux Continent dans une région en mutation : redéfinition des relations économiques avec une de ses périphéries, création d'une politique étrangère commune et tentative de préservation d'une arrière-cour face à une politique américaine plus dynamique dans la région. En outre, l'Europe est en train d'inventer une nouvelle diplomatie, en essayant de ne créer de rupture ni par rapport à sa tradition d'ouverture vis-à-vis des pays du Sud, ni par rapport aux traditions nationales de coopération. C'est dans ce contexte que certains ont pu voir dans le Partenariat un projet néocolonial, tandis que d'autres le perçoivent comme un rééquilibrage dans la construction et dans la politique étrangère européennes³. Notre objectif est, de façon complémentaire, de comprendre comment les Etats et les sociétés du Maghreb comprennent, utilisent et s'adaptent à ce projet euro-méditerranéen. Ou, pour reprendre les termes de Barcelone, en quoi ce dernier constitue, ou non, un gage d'intégration et de modernisation économique, un facteur de démocratisation, une politique d'harmonisation sociale en Méditerranée et un élément de stabilisation des Etats confrontés à un environnement régional difficile.

Il nous semble alors indispensable de faire un détour historique pour comprendre comment le Partenariat peut s'intégrer dans des configurations anciennes et quels sont les obstacles probables à sa mise en œuvre. Comme le soulignait John Waterbury,

« dans les trois Etats du Maghreb, le centre de gravité de l'activité économique s'est trouvé localisé dans un secteur public en expansion constante. Celui-ci est dominé par des cadres technocratiques, généralement civils, sur la compétence desquels le régime doit compter pour sa survie économique. En ce sens, il importe peu que la Tunisie et le Maroc accordent une place importante à l'investissement étranger direct ou que le Maroc ait encouragé l'émergence d'une puissante bourgeoisie indigène car le capital, qu'il soit étranger ou national, est dépendant de l'Etat, des contrats qu'il accorde, du capital qu'il investit et du soutien logistique qu'il assure. [...] Le jeu de la légitimation se joue entre une élite du pouvoir restreinte et une technocratie d'Etat (y compris, naturellement, sa branche militaire) qui contrôle le reste de la bureaucratie. Les masses ne jouent guère de rôle dans ce jeu »⁴.

Il nous importera donc de considérer si les politiques de libéralisation et les projets de coopération culturelle et sécuritaire soutenus par l'Accord de Barcelone remettent ou non en cause cette monopolisation du pouvoir. Ce n'est qu'à ce prix en effet que l'on pourra évaluer si le projet euro-méditerranéen a des chances ou non d'atteindre ses objectifs. Aussi nous attacherons-nous à analyser les situations internes réelles et

³ Le rééquilibrage a principalement deux sens. Il s'agit d'une part d'un rééquilibrage diplomatico-politique : la mise sous embargo de la Libye rendait difficile la perpétuation des réunions du « 5 + 5 » (voir encadré p. 4), et le Partenariat prend acte de cette situation. D'autre part et surtout, le rééquilibrage est géographique : l'Europe comble, avec Barcelone, une lacune par rapport à son Sud, qui se sentait de plus en plus marginalisé par l'élargissement à l'Est.

⁴ J. Waterbury, « La légitimation du pouvoir au Maghreb : tradition, protestation et répression » in Collectif, *Développement politique au Maghreb*, Paris, CNRS, 1979.

non pas la logique idéale du projet européen, à faire ressortir les obstacles de son application et non pas les conditions idéales de réussite, à souligner les usages particuliers qui en sont faits et non pas la conformité au modèle de zone de libre-échange qui est présenté dans les textes. Autrement dit, cette étude a pour ambition d'analyser l'insertion du Partenariat dans l'économie politique et la vie sociale des pays du Maghreb. Elle montre que la philosophie sous-jacente aux accords de Barcelone répond effectivement aux attentes d'une très grande partie de la population ; mais aussi, d'une part, que celles-ci sont souvent contradictoires et incompatibles entre elles ; et, d'autre part, que l'application réelle et intégrale du Partenariat (avec notamment l'autonomisation des acteurs économiques, la démocratisation, le respect des droits de l'homme, la baisse des inégalités...) bouleverserait les logiques historiques de formation des Etats et de consolidation des équipes dirigeantes, ce qui ne manquerait pas de déstabiliser les régimes en place. Dans ces conditions, le Partenariat ne pourra, selon nous, que faire l'objet d'usages très particuliers susceptibles avant tout de renforcer les régimes en place et qu'être inséré dans les trajectoires de chacun des Etats, dans la continuité historique de la gestion des relations extérieures de cette région.

LES PAYS CONCERNES

Le Partenariat euro-méditerranéen concerne 27 pays (les quinze de l'Union européenne et douze pays tiers méditerranéens (PTM) : Maroc, Algérie, Tunisie, Malte, Egypte, Israël, Autorité palestinienne, Jordanie, Syrie, Turquie, Chypre et Liban). Cette étude concernant le Maghreb, nous avons intégré dans notre analyse la Libye, qui ne fait pourtant pas partie de l'accord de Barcelone. Ce dernier constitue le cadre général du Partenariat, qui est complété par des accords d'association liant chacun des PTM à l'Union européenne. Jusqu'à présent, seuls cinq accords ont été signés (Tunisie, Maroc, Israël, Autorité palestinienne, Jordanie) ; et un seul ratifié par l'ensemble des parlements (Tunisie).

Bien entendu, il existait, depuis les années soixante-dix, des relations privilégiées entre l'Union européenne et les pays du Maghreb. D'un point de vue économique, les accords de 1969 et, surtout, de 1976 entre l'UE et l'ensemble des pays tiers méditerranéens d'une part, et les accords bilatéraux d'autre part, ont abouti à ce que les produits industriels entrent librement sur le marché communautaire et que le textile bénéficie d'accords préférentiels. D'un point de vue sécuritaire, le « 5 + 5 » regroupait, d'une part, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, la France et Malte et, d'autre part, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Mauritanie et la Libye : ce groupe de travail (ministériel) avait été constitué pour discuter de la paix et de la sécurité en Méditerranée.

LES ATTENTES CONTRADICTOIRES DES ACTEURS MAGHREBINS

Le Partenariat n'est pas seulement un projet bureaucratique centré sur les seules préoccupations européennes. Barcelone fait écho à des attentes et espoirs exprimés aussi bien par les équipes dirigeantes que par les populations, même si l'argumentation communautaire est beaucoup plus rationnelle et détaillée que ce que les acteurs maghrébins exposent généralement. Il faut dire que le projet euro-méditerranéen s'articule autour de thèmes généraux et généreux qui ne peuvent pas vraiment prêter à discussion et qui sont exprimés en termes assez vagues pour autoriser diverses interprétations⁵. En outre, l'absence de conditionnalités politiques illustre le caractère non contraignant de déclarations apparemment exigeantes. Cette généralité du Partenariat ne peut donc que provoquer l'adhésion de l'ensemble des acteurs économiques et politiques des pays du Maghreb, en dépit des incompatibilités entre les attentes des uns et des autres.

Compte tenu de la faiblesse des engagements financiers, le principal intérêt que peuvent trouver les équipes dirigeantes dans la signature d'un accord d'association est d'ordre politique et symbolique : revalorisation de la rive Sud de la Méditerranée, construction d'un projet d'avenir et respectabilité des régimes en place. Cependant, les intérêts économiques et sécuritaires du Partenariat ne sont pas pour autant négligés, car chaque gouvernement voit dans certaines de ces mesures des éléments d'une stratégie de plus long terme susceptible de le renforcer.

Les ressources politiques et symboliques

Par rapport aux espoirs exprimés dans les années cinquante et aux projets élaborés à cette époque, les pays du Maghreb n'ont pas été à la hauteur des espérances politiques, économiques et sociales des indépendances⁶ : la permanence des inégalités sociales au Maroc⁷, la dérive sécuritaire en Tunisie⁸, l'essoufflement de la

⁵ Par exemple, les extraits suivants de la Déclaration de Barcelone sont particulièrement éloquentes : le Partenariat euro-méditerranéen a pour finalité « l'instauration progressive du libre-échange par l'appui au processus de transition économique, par la diversité des domaines de coopération, par l'ouverture de celle-ci à la société civile et par les engagements pris en matière de droits de l'homme et de démocratie » ; « Le libre-échange ne constitue pas un objectif en soi mais un vecteur de compétitivité et d'insertion dans les échanges internationaux au bénéfice d'un accroissement des niveaux de vie » ; et surtout « le Partenariat est un projet global à travers un dialogue politique renforcé et régulier, un développement de la coopération économique et financière et une valorisation accrue de la dimension sociale, culturelle et humaine, ces trois axes constituant les trois volets du partenariat euro-méditerranéen ».

⁶ Voir Hélé Béji, *Désenchantement national. Essai sur la décolonisation*, Paris, Maspéro, 1982.

⁷ Voir l'étude du ministère de la Population, CERED, cité dans *La Vie économique*, n° 3916, 2-8 mai 1997.

Jamahiriyya en Libye⁹ et le drame algérien¹⁰ d'un point de vue national, l'échec de l'UMA et la permanence des tensions frontalières¹¹ d'un point de vue régional soulignent de façon éclatante ces désillusions. La dévalorisation internationale concomitante du Maghreb est d'autant plus grande que son environnement régional est désormais caractérisé par la violence et par l'instabilité (conflit au Moyen-Orient, guerre en Yougoslavie, tensions permanentes entre la Grèce et la Turquie)¹² et que l'attention occidentale portée sur le Maghreb se limite au tourisme, à l'énergie et... aux problèmes sécuritaires.

Dans ce contexte, on peut comprendre l'intérêt des signataires de ce Partenariat. Cet « appel d'Empire » exprime les craintes d'une marginalisation accrue de ces Etats et de la balkanisation de la rive Sud de la Méditerranée¹³. L'idée d'instaurer une « zone de paix et de stabilité » ne peut que séduire les Etats du Maghreb qui cherchent désespérément à se distinguer du Moyen-Orient, comme l'attestent les réflexions sur un possible découplage Est/Ouest dans l'application des accords de Barcelone¹⁴. Après les échecs des projets des mouvements nationalistes (comme celui de l'union du monde arabe dans les années soixante et soixante-dix ou celui de la construction d'un Maghreb arabe uni dans les années quatre-vingt)¹⁵, le Partenariat se présente comme la seule perspective d'avenir, caractérisé qu'il est par le repli sur le pragmatisme politique et par un économicisme certain. L'affirmation de cet ancrage européen est d'autant plus facilement affichée que l'élargissement de l'Europe vers le Nord et l'Est est perçu au Maghreb comme une réorientation profonde de l'Union et, surtout, comme une menace pour le Sud¹⁶ (notamment en termes financiers et commerciaux).

Les Etats du Maghreb ont répondu favorablement à la proposition de Partenariat à

⁸ S. Benedict, « Tunisie, les mirages d'un Etat fort » (pp. 27-42), *Esprit*, n° 230-231, mars-avril 1997.

⁹ Dirk Vandewalle, *Libya since Independence : Oil and State Building*, Ithaca, Cornell UP, 1998.

¹⁰ Amnesty International, *Rapport sur l'Algérie*, novembre 1997.

¹¹ K. Mohsen-Finan, *Sahara occidental : les enjeux d'un conflit régional*, Paris, CNRS, 1997.

¹² R. Aliboni, « La sécurité européenne à travers la Méditerranée », *Les Cahiers de Chaillot*, Paris, mars 1991.

¹³ Gh. Salamé, *Appel d'Empire*, Paris, Fayard, 1996.

¹⁴ Ce découplage est d'autant plus probable que les relations avec les pays du Maghreb sont jugées, par les fonctionnaires de la Commission européenne, plus satisfaisantes. En termes économiques notamment, les pays de l'Est méditerranéen ne sont pas pressés de signer ou de mettre en œuvre les accords d'association. Ils dépendent beaucoup moins de l'Europe commercialement et financièrement et ils semblent plus réticents à l'ajustement structurel.

¹⁵ O. Carré, *Le nationalisme arabe*, Paris, Fayard, 1993. La suppression du ministère de l'Unité arabe en Libye, en septembre 1998, symbolise bien l'épuisement de la rhétorique du nationalisme arabe.

¹⁶ Collectif (Union des économistes maghrébines), *Mondialisation de l'économie, intégration régionale et restructuration au Maghreb*, Casablanca, Les Editions maghrébines, 1996.

un moment politique particulièrement délicat pour eux. Le début de la décennie quatre-vingt-dix est en effet marqué par l'échec de l'intégration des partis islamistes dans le champ politique algérien et tunisien, puis par la répression de ces derniers, ce qui a progressivement affaibli l'autorité des gouvernants de ces deux Etats. Au Maroc, la stratégie européenne de Hassan II et la rhétorique qu'il a développée à ce sujet¹⁷ s'inscrivent dans le contexte délicat de gestion de la succession et de résolution du conflit du Sahara (notamment face aux pressions américaines). Pour les équipes dirigeantes, les avantages escomptés de ce Partenariat paraissent tels que même un pays comme la Libye, mise au ban de la communauté internationale, ambitionne d'en faire partie. En favorisant, au moins symboliquement, cette ambition d'intégration, l'accord de Barcelone contribue à légitimer les régimes en place, et cela d'autant plus que ces Etats font par ailleurs l'objet de critiques européennes sur les droits de l'homme. Cette légitimation internationale est perçue comme un potentiel d'accroissement de la respectabilité interne de ces gouvernements, qui peuvent désormais proposer à leurs populations une meilleure perspective d'avenir. Il faut, une fois encore, souligner combien ces effets d'attraction et de légitimation sont essentiellement symboliques : ils reposent sur des idées générales qui n'engagent pas concrètement les gouvernements. D'une part, les accords d'association sont particulièrement longs à se mettre en place (seuls, au Maghreb, la Tunisie et le Maroc en ont signé un, et celui du Maroc n'est toujours pas ratifié) ; d'autre part et surtout, l'application concrète de ces accords fait l'objet de négociations, d'adaptations et d'interprétations qui, comme on le verra plus loin, modifient sensiblement la teneur du projet.

En outre, l'introduction, dans l'accord même de Barcelone, de la spécificité de la démocratie au Maghreb – condition *sine qua non* de la signature du Partenariat par les pays de la rive Sud – constitue un encouragement à l'édification de façades démocratiques. Les imprécations européennes tout comme la possible volonté, de la part des pays du Maghreb, de promouvoir l'alternance se déroulent dans un « champ politique désamorcé »¹⁸, où les constitutions et les élections servent de faire-valoir démocratique. Les gouvernements maghrébins ont accepté de signer le Partenariat parce qu'ils ont bien compris que les Européens ne pouvaient et ne voulaient pas être des obstacles à la poursuite d'une vie politique extrêmement soumise aux règles du jeu policière, militaire, présidentielle ou royale, même si cela constitue une entrave à toute

¹⁷ Les Marocains présentent en effet le Partenariat comme une idée marocaine : c'est Hassan II qui, le premier, aurait eu l'idée de lancer un ambitieux projet euro-méditerranéen. Sur la rhétorique européenne, il suffit de se plonger dans les discours royaux, où la métaphore de l'arbre est souvent employée : « Le Maroc ressemble à un arbre dont les racines nourricières plongent profondément dans la terre d'Afrique, et qui respire grâce à son feuillage au vent de l'Europe. Cependant la vie du Maroc n'est pas seulement verticale, elle s'étend horizontalement vers l'Orient auquel nous sommes unis par des liens culturels et cultuels séculaires. Même si nous le voulions – et nous ne le voulons pas ! – il nous serait impossible de les rompre » (Hassan II, cité par D. Grange, « La monarchie chérifienne, jeu de pouvoir et pouvoir du temps », *Géopolitique* n° 57, 1997).

¹⁸ Expression de M. Tozy tirée de « Les enjeux de pouvoir dans les "champs politiques désamorcés" au Maroc », in M. Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Paris, éditions du CNRS, 1991.

véritable transition démocratique. Autrement dit, que l'évolution démocratique restait du ressort exclusif de chacun des Etats du Maghreb, fonction de leur propre agenda. Le souci premier du Partenariat de stabiliser les Etats a été compris comme un soutien aux régimes et comme un faible intérêt pour les transformations réelles des modes politiques de gouvernement. Grâce à une diabolisation des mouvements islamistes et à un chantage socio-migratoire, les Etats du Maghreb ont réussi à persuader les Européens du caractère fondamental de cette stabilité politique. Dans cette perspective, l'interdit démocratique en Libye¹⁹ ne constitue pas un frein à l'adhésion de celle-ci au projet euro-méditerranéen puisque son fonctionnement politique est aux normes de la région. Il est d'ailleurs révélateur que ce point ne soit jamais souligné dans les critiques envers la Libye.

A court terme au moins, le Partenariat est donc perçu par les régimes en place comme une opportunité supplémentaire de stabilité : même si la plupart des actions peuvent produire des effets ambivalents et si les potentiels de dissidence sont souvent plus puissants qu'on ne le pense, Barcelone et les accords d'association peuvent procurer, s'ils sont détournés de façon adéquate, une opportunité intéressante de consolidation des régimes quels qu'ils soient, autoritaires ou non. Comme par le passé, l'aide, l'endettement et la coopération peuvent être insérés dans une dynamique d'autonomisation des gouvernants par rapport à leurs bases sociales : grâce à ces leviers d'action, les élites au pouvoir peuvent, dans une certaine mesure, se passer de soutien populaire et tenter de renforcer leurs moyens d'action face à des acteurs qui pourraient vouloir s'émanciper.

L'intérêt sécuritaire

Même si le volet sécuritaire du Partenariat peut s'avérer contraignant pour les partenaires du Sud et entrer en contradiction avec chacune de leurs politiques intérieures, les pays du Maghreb ont été particulièrement intéressés par ce volet dans la Déclaration de Barcelone²⁰. Bien entendu et une fois encore, c'est avant tout l'aspect général, qui ne peut qu'emporter l'adhésion de toutes les parties, qui a valu les faveurs des partenaires²¹. Comme le démontrent à la fois le désaccord persistant entre les Etats sur la définition des priorités et la non-signature de la Charte sur la paix et la sécurité en Méditerranée, les implications concrètes d'un véritable partenariat ne sont

¹⁹ Pour la conception de la démocratie dans le Livre Vert de Kadhafi, voir Abdul Fattah Chehadeh, *Démocratie. Entre la troisième théorie universelle et les conceptions contemporaines*, Tripoli, Centre mondial d'études et de recherches sur le Livre Vert, s.d.

²⁰ J.-F. Daguzan, *Le dernier rempart ? Forces armées et politiques de défense au Maghreb*, Paris, Publisud, 1998.

²¹ Comme l'illustre la phrase suivante : « Les participants expriment leur conviction que la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne sont un bien commun qu'ils s'engagent à promouvoir par tous les moyens dont ils disposent ».

pas assumées. Les perceptions qu'ont les pays du Maghreb de la politique sécuritaire européenne restent ambivalentes, comme l'illustrent les craintes que suscitent la création d'Eurofor (corps d'armée regroupant des unités espagnoles, françaises et italiennes) et d'Euomarfor²² (comprenant des unités françaises, italiennes, espagnoles et portugaises). L'ambiguïté de ces perceptions illustre le fait que le concept de sécurité demeure imprégné d'une pluralité de sens : sécuriser le sud de la Méditerranée peut être perçu comme une tentative de néo-colonialisme, mais aussi comme une coopération dans la lutte anti-islamiste²³. Ainsi, l'ambition d'établir une Charte euro-méditerranéenne se heurte aux exigences propres à chaque membre du Partenariat. Là où celui-ci peut être, pour les Européens, un instrument régional de lutte contre l'immigration clandestine et le terrorisme, il représente, pour les pays tiers méditerranéens, une opportunité d'accroissement de leurs ressources financières et de modernisation de leur appareil sécuritaire. Les blocages actuels sur l'élaboration d'une Charte sont sans doute à rechercher dans ces appréciations certes différentes mais qui traduisent une méfiance commune. Celle-ci n'est pas cantonnée à un affrontement Nord-Sud, mais existe tout aussi intensément entre pays du Sud. Ainsi les régimes maghrébins ont-ils, tant sur les plans économique que sécuritaire, entrepris des négociations hors du cadre régional²⁴. L'Union du Maghreb arabe (UMA) n'a en aucun cas servi d'instance de rencontre, les Etats du Maghreb n'ont entrepris que des négociations bilatérales avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO), démontrant par là-même une extrême méfiance à s'engager, ensemble, vis-à-vis de l'Europe²⁵.

Comme on le montrera par la suite, les équipes dirigeantes au Maghreb ne s'y sont pas trompées. Comme dans les autres domaines, elles y ont vu une possibilité d'instrumentalisation et l'aspect sécuritaire a fait l'objet d'usages particuliers et différents selon les pays. De fait, c'est cette possible adaptation de la coopération sécuritaire qui est intéressante pour les gouvernements, beaucoup plus que le montant global affecté à ce volet (un total de 1,260 Mds ECU pour quatre ans pour l'ensemble des douze pays tiers méditerranéens, qui correspond approximativement au budget annuel officiel de chacun des pays du Maghreb²⁶). L'attrait de cette coopération

²² Comme le suggère la réaction de Tripoli, qui qualifie Euomarfor d'« ingérence flagrante et menace directe contre la souveraineté du sud de la Méditerranée et même un danger pour la paix et la sécurité ». Perception renforcée par les déclarations de W. Clays (ancien secrétaire général de l'OTAN) sur le thème de « l'islam, nouvelle menace ». Voir *Le Dossier Athéna* de l'IHEDN, « L'Europe et l'espace méditerranéen », Paris, La Documentation française, 1997, 2^{ème} trimestre.

²³ F. Faria et A. Vasconcelos, « La sécurité dans le nord de l'Afrique : équivoque et réalité », *Les Cahiers de Chaillot*, septembre 1996. Sur cette équivoque, rappelons que des observateurs marocains, algériens, tunisiens et égyptiens étaient présents lors de l'exercice italo-franco-espagnol (Tramontana 94 : scénario d'évacuation de ressortissants européens).

²⁴ F. Faria, « Politiques de sécurité au Maghreb, les impératifs de la stabilité intérieure », Lisbonne, *Les Cahiers du Lumiar*, 1994.

²⁵ A. Saaf, « Le discours stratégique arabe », Lisbonne, *Les Cahiers du Lumiar*, 1994.

²⁶ Ce qui est particulièrement faible comparé à la coopération américaine en direction des pays de la région (Israël et Egypte). Il faut en outre noter que les chiffres officiels sont notoirement sous-estimés,

particulièrement flexible devrait se perpétuer, voire s'accroître, dans les années à venir, pour les Etats maghrébins, dans la mesure où les préoccupations sécuritaires devraient partout rester au premier plan. Au Maroc, la colonisation du Sahara occidental s'est accompagnée de la mobilisation de 200 000 soldats et l'issue du statut du Sahara devrait nécessiter une politique de reconversion de ces recrues²⁷. En Algérie, la militarisation de la société à l'occasion de la guerre civile s'accompagne d'une prolifération des armes, avec pour corollaire le développement du terrorisme. En Tunisie, depuis l'arrivée de Ben Ali, les politiques publiques sont désormais soumises à l'impératif sécuritaire, ce qui s'est traduit à la fois par la multiplication du nombre de policiers et par la répression politique à l'encontre des islamistes aussi bien que des démocrates²⁸. Dans ces conditions, les régimes en place ne peuvent voir que d'un bon œil la prise en compte de leurs intérêts stratégiques internes et externes par les Européens, et par conséquent la perspective d'influencer les perceptions qu'ont ces derniers des situations au Maghreb : concrètement, la perspective de construire un ennemi commun, l'islamiste. Cette ambition n'est pas irréaliste, comme l'illustre la prise en compte, par la communauté internationale, des intérêts du régime algérien dans sa lutte contre les islamistes : cette convergence a facilité la coopération sécuritaire entre les deux rives de la Méditerranée. L'autre dimension de la coopération sécuritaire ne doit pas être sous-estimée : les apports technologiques (vente de matériel perfectionné, notamment pour la surveillance) et informatifs (information et renseignement sur les activités financières, militaires et sécuritaires des islamistes, données sur les réseaux d'approvisionnement en armes, sur le contrôle des personnalités islamistes en Europe, etc.) sont considérés avec un grand intérêt par les régimes en place.

Les ressources économiques et financières

L'appartenance à un pôle européen et l'arrimage à une zone dynamique internationale n'ont pas que des attraits symboliques : la dimension économique et financière du rattachement à l'un des centres de la triade constitue un élément important de l'acceptation du Partenariat par les pays du Maghreb.

Bien entendu, les flux financiers directement issus de l'accord de Barcelone sont notoirement modestes, même s'ils ont doublé par rapport à la politique méditerranéenne précédente : les montants du règlement MEDA s'élèvent à 3,424 Mds ECU pour l'ensemble des pays et sur une période de quatre ans, et les fonds destinés à la coopération sécuritaire s'élèvent à 1,261 Md ECU. En 1996, 1,205 Md ECU ont été

parfois de beaucoup, par rapport aux données réelles. Le caractère dérisoire du volume financier réservé par l'Union européenne au volet sécuritaire est souligné par le très faible taux d'engagement de ces fonds.

²⁷ Voir K. Mohsen-Finan, « Sahara occidental : de la prolongation du conflit à la nécessité de son règlement » (pp. 665-675), *Politique étrangère*, automne 1996.

²⁸ A. Manaï, *Supplice tunisien: le jardin secret du général Ben Ali*, Paris, La Découverte, 1995.

engagés (y compris des reliquats des protocoles précédents) et 1,002 Md en 1997²⁹. Cette aide est, annuellement, de l'ordre de 0,06% du PIB en Algérie, 0,34% au Maroc et 0,7% en Tunisie ; et environ 10% des apports publics annuels internationaux³⁰. Cette modestie est nettement perçue par les pays maghrébins, comme l'attestent la lenteur et la dureté des négociations. Cependant, ce caractère non déterminant de l'aide européenne au regard des autres sources de financement au Maghreb accroît paradoxalement leur attrait aux yeux des régimes maghrébins, car il leur laisse une marge de manœuvre importante. En effet, il est aisé pour les régimes de faire pression sur les Européens pour aménager l'aide dans un sens qui leur est favorable, puisque son annulation ou son traitement différé n'aurait pratiquement aucune influence financière. Cette possibilité de chantage est d'autant plus efficace que la multiplicité des aides, y compris d'origine européenne, permet aux gouvernements de « choisir » l'une ou l'autre en fonction de leurs conditionnalités ou de leurs caractéristiques. Ainsi, on a pu récemment voir la Tunisie (sur le projet FIPA d'aide aux investissements extérieurs ou sur le soutien à la Banque tunisienne de solidarité) et le Maroc (sur le projet de zone industrielle) refuser les fonds MEDA en raison de désaccords sur les modes de gestion de ces derniers. Deux autres caractéristiques accroissent l'intérêt de l'aide européenne : d'une part, celle-ci est souvent ciblée sur des fonctions hautement régaliennes (coopération sécuritaire, par exemple), ce qui accroît les nécessités d'accord et de négociation avec les régimes en place. D'autre part, l'absence de conditionnalité politique et la faible effectivité des conditionnalités économiques donnent concrètement aux gouvernements une grande marge de manœuvre dans l'utilisation de ces fonds.

Mais ce sont surtout les potentialités économiques du Partenariat qui ont pu intéresser les gouvernements des pays maghrébins. Même si les lacunes (non-intégration de l'agriculture et des services dans les accords, refus explicite de la mobilité de hommes) et les effets pervers (chute des recettes fiscales, accroissement des importations, fermeture d'entreprises et pertes d'emplois, du moins à court terme)

²⁹ Pour plus de détails sur les caractéristiques et les modalités d'engagement et de décaissement des fonds MEDA, voir B. Hibou et L. Martinez, *L'Afrique du Nord et le Partenariat euro-méditerranéen : les ambivalences d'une intégration régionale*, Paris, miméo, Commissariat Général au Plan, octobre 1997.

³⁰ Il s'agit, bien entendu d'ordres de grandeur estimés à partir de certaines hypothèses. D'une part, qu'il y ait effectivement un doublement de l'aide européenne, comme Barcelone le déclare : les taux d'aide européenne sur la période 1978-1992 étaient, en pourcentage du PIB, de 0,03 en Algérie, de 0,17 au Maroc et de 0,35 en Tunisie (source : I. Bensidoun et A. Chevallier, *op.cit.*,1996) et, par rapport à l'ensemble des flux publics nets, de l'ordre de 4% (source : J. Ould Aoudia, art. cité 1996). D'autre part, que le doublement affecte de façon égale tous les pays. Or ceci est d'autant plus approximatif que l'une des modifications des règles du jeu avec MEDA consiste dans la flexibilité du montant de l'aide, le montant relatif étant fonction des performances réelles du pays du Sud. Cependant, il est évident que la marge d'erreur est relativement faible ici, dans la mesure où cette nouvelle modalité d'attribution des fonds se heurte à des contraintes politiques (comme le souligne l'incapacité de la Tunisie à se voir attribuer plus de fonds MEDA, en dépit des satisfecits accordés par la Commission). Une dernière hypothèse sous-jacente à cette évaluation est que les Etats membres n'en profitent pas pour diminuer leur aide bilatérale : cette hypothèse, elle, est relativement forte.

n'ont pas échappé aux négociateurs³¹, il est certain que les vertus à long terme d'une intégration plus poussée à l'économie européenne l'ont emporté. Grâce aux effets positifs de l'ouverture sur les systèmes productifs, sur les modifications de politique économique, sur les comportements des acteurs économiques, il est attendu que le Partenariat soutiendra la croissance et favorisera la modernisation économique. L'un des espoirs les plus grands nés de la signature de Barcelone dans ce domaine réside dans la modification des perceptions et du comportement des investisseurs étrangers potentiels : il est attendu de ces derniers qu'ils soient rassurés et même attirés vers la région grâce à l'approfondissement des réformes et à ses conséquences en termes de stimulation du secteur productif, d'accroissement de la concurrence et de modification des législations³² ; grâce au caractère irréversible des engagements libéraux des Etats et donc à l'accroissement de leur crédibilité³³ ; grâce enfin à l'ancrage institutionnel à l'Europe et à ses conséquences en termes d'harmonisation des normes et règlements et en termes de délocalisations³⁴.

Les ambivalences de l'arrimage européen

Contrairement aux projets nationalistes des années cinquante et soixante ou même au projet régional des années quatre-vingt (construction de l'UMA) qui rencontraient une véritable adhésion populaire, il ne fait aucun doute que le Partenariat euro-maghrébin et les accords d'association sont perçus comme un projet étatiste et élitiste. D'ailleurs, les populations n'ont en général qu'une très mauvaise connaissance de ce projet, voire ignorent complètement le contenu de ce nouvel accord. Cependant les propositions faites dans la Déclaration de Barcelone sur la volonté de promouvoir la

³¹ Etant donné que les produits industriels des pays tiers méditerranéens bénéficient d'ores et déjà d'un libre accès au marché européen, le poids économique du Partenariat va exclusivement retomber sur les pays du Maghreb, qui vont devoir ouvrir leurs frontières (dans un délai de 12 ans) aux importations européennes et subir une concurrence accrue sur les marchés européens, alors que la protection actuelle est encore importante et la compétitivité des entreprises faible. Le poids de cette nouvelle ouverture est d'autant plus lourd que ni les produits agricoles, ni les services ne sont touchés par ces accords d'association. A court terme, le déficit commercial devrait s'accroître sensiblement, en raison de l'accroissement des importations et de la lenteur de réaction des exportations (délais à la réallocation des facteurs de production, à l'arrivée de nouveaux investissements, à la modification de comportements, etc.). De plus, les recettes fiscales vont subir, parfois rudement, la disparition de 60 à 75% des recettes douanières (voir encadré p. 16). Pour une synthèse, voir B. Hibou et L. Martinez, *op.cit.*, 1997.

³² Sur ce point, voir R. Lawrence, « Scenarios for the World Trading System and their implications for developing countries », *OECD Technical Paper*, n° 47, Paris, Centre de Développement de l'OCDE, 1991.

³³ Sur l'irréversibilité libérale des accords et leur effet d'accroissement de la crédibilité, voir D. Rodrick, « Promises, promises : credible policy reform via signalling », in *Economic Journal*, vol. 99, sept. 1989.

³⁴ Voir par exemple, R. Kefi et S. Gharbi, « Tunisie. Les autorités mettent les bouchées doubles pour attirer les capitaux étrangers », *Jeune Afrique* n° 1791, 9-15 nov. 1995. Sur la logique des délocalisations, voir le Rapport Dimeglio, *Les conditions d'un partenariat industriel entre la France et les pays du Maghreb, la France et les pays d'Europe centrale et orientale*, 1994.

démocratie, de respecter les droits de l'homme et d'encourager l'épanouissement de la société civile ne peuvent qu'emporter l'adhésion générale³⁵. De fait, certaines attentes des populations rencontrent un écho dans les paragraphes consacrés à la mise en place d'un Etat de droit et à la modernisation politique et économique des sociétés. Notamment, est présent l'espoir que l'arrimage à l'Europe permettra de surmonter les blocages internes à la démocratisation, à l'instar du cercle vertueux enclenché dans les démocraties du sud de l'Europe.

Cependant, cette convergence apparente n'est pas dénuée d'ambiguïté ; et il est évident que le passage à la mise en œuvre concrète du Partenariat fait apparaître d'importantes divergences d'interprétation entre les acteurs. Ainsi la promotion de la démocratisation et du respect des droits de l'homme devrait signifier concrètement le respect de la pluralité des tendances politiques, à commencer par la reconnaissance des partis islamistes. Cela ne va pas de soi, comme les exemples algérien (décembre 1991) et tunisien (avril 1989) nous le rappellent. De même, la liberté d'expression suppose l'acceptation d'informations critiques sur les régimes en place. Or l'expression démocratique dans la région reste sous la menace de la répression, comme l'illustre le cas tunisien³⁶. Les blocages à la mise à niveau du réseau Internet illustrent les contraintes à l'épanouissement de la société civile, en l'empêchant de se mettre aux normes internationales des savoirs et de l'information, en freinant la « mise à niveau » intellectuelle des populations maghrébines.

L'utopie d'une citoyenneté euro-méditerranéenne est forte, comme le souligne l'attraction qu'exerce l'Europe sur les jeunes Maghrébins³⁷. Cependant, les déclarations généreuses de Barcelone ne peuvent cacher la logique même du Partenariat, à savoir la constitution de zones de libre-échange, l'accroissement de l'aide et la définition de programmes culturels, sociaux et sécuritaires communs comme projets alternatifs à la libre circulation des populations du Sud. Cette impossibilité, pour la majorité de la population, de circuler librement risque fort de provoquer des réactions populaires de frustration, voire de rejet. Celles-ci pourraient d'autant plus être d'actualité que l'exemple turc³⁸ renforce le poids des préjugés sur l'Europe, perçue avant tout comme « chrétienne » face à une rive Sud de la Méditerranée « musulmane »³⁹.

³⁵ Comment, en effet, être en désaccord avec la proposition suivante ? Le Partenariat promet « les droits politiques liés à la démocratie et à l'Etat de droit ainsi que les droits civils tels que la liberté d'expression, de réunion et d'association, des droits socio-économiques et en particulier les actions visant à soutenir les syndicats, et enfin la protection des groupes vulnérables tels les enfants, les femmes, les minorités, les victimes de torture et les prisonniers ».

³⁶ Voir Amnesty International, *Rapport 1998*. L'organisation, dans un rapport intitulé « Tunisie. Le cercle de la répression s'élargit » (juin 1998), précisait qu'il y avait « quelque 2 000 prisonniers politiques ».

³⁷ Pour le Maroc, M. Bennani-Chraïbi, *Soumis et rebelles*, Paris, CNRS, 1994.

³⁸ Voir S. Vaner (dir.), *La Turquie en mouvement*, Bruxelles, Complexe, 1996 et J.-F. Bayart, « L'Europe et la laïcité contre la démocratie en Turquie » (pp. 15-22), *Critique internationale*, n° 1, automne 1998.

³⁹ Vision pirennienne d'une rupture en Méditerranée : voir Henry Pirenne, *Mahomet et Charlemagne*,

L'établissement d'un Etat de droit concerne également le domaine économique avec l'instauration d'un droit des affaires, de la concurrence et de la transparence, la promotion d'un secteur privé autonomisé par rapport au politique, etc. Cependant, ces transformations, largement souhaitées par les populations, sont perçues comme impossibles en raison même de leur capacité à remettre en cause les modes de fonctionnement économique-politiques au Maghreb. D'ailleurs, il est frappant que les principaux opposants aux régimes fassent une lecture finalement identique à celle des élites dirigeantes : les réformes économiques ont plutôt été utilisées de façon très opportuniste par les pouvoirs en place pour renforcer leurs positions face à des concurrents potentiels. Le Partenariat, dans la continuité des ajustements structurels et des coopérations européennes, ne pourrait donc, selon eux, que connaître le même sort.

Des ambitions démesurées

L'énumération des attentes des uns et des autres suscitées par la mise en œuvre du Partenariat montre l'ampleur des réformes à accomplir. Elle montre surtout la démesure d'un tel projet, qui associe modernisation des économies, démocratisation des régimes, promotion de la paix dans une stabilité maintenue. Au-delà des contradictions insurmontables entre les attentes des équipes dirigeantes et celles de la grande majorité de la population, le projet euro-méditerranéen doit en effet répondre à des conditions très précises, seules susceptibles d'enclencher le cercle vertueux tant vanté par la Commission. Or ces conditions sont particulièrement difficiles à réunir.

D'un point de vue économique, le cercle vertueux qui devrait permettre au Partenariat (deuxième volet de Barcelone et accords d'association) d'aboutir à une élévation des niveaux de vie et à une modernisation économique ne peut être enclenché que si les conditions suivantes sont simultanément remplies :

1) Mise en place d'une profonde réforme fiscale (poursuite de l'extension de l'assiette de la TVA ; redéfinition de la fiscalité sur les revenus ; exploitation des réserves fiscales telles que les secteurs agricoles au Maroc et en Tunisie, le foncier, l'immobilier, l'informel dans tous les pays du Maghreb ; rationalisation et réduction vigoureuse des exonérations) et budgétaire (moins par des expédients comme la poursuite des privatisations, que par un redéploiement des dépenses publiques)⁴⁰.

Paris, F. Alcar, 1937.

⁴⁰ A la différence de l'Algérie, qui bénéficie d'importantes recettes pétrolières, le budget de la Tunisie et du Maroc dépend encore beaucoup (respectivement pour environ 30% et 20%) des recettes douanières ; de sorte que l'accord d'association, en supprimant la majorité de ces droits, a un impact très négatif sur le niveau des recettes fiscales. Sur les conséquences fiscales des accords d'association, voir Ould Aoudia, art. cité 1996 ; Banque mondiale-Tunisie, *Republic of Tunisia. Country Economic Memorandum. Towards the 21st Century*, Middle East and North Africa Regional Office, Washington D.C., The World Bank, 1995 ; Banque mondiale-Maroc, *Royaume du Maroc. Mémoire économique. Vers une augmentation de la croissance et de l'emploi*, rapport n° 14155-MOR, Région Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington D.C., The World Bank, 1995 ; B. Hamdouch, « Perspectives d'une zone de libre-échange entre le Maroc et l'Union européenne : enjeux et impacts » (pp. 273-296), *Reflets et Perspectives de la vie économique*,

2) Définition d'une nouvelle stratégie d'ajustement extérieur qui puisse faire face à l'accroissement prévisible du déficit de la balance commerciale (au-delà de l'expédient que constitue l'accroissement de l'aide, nécessité de définir des politiques qui permettent une augmentation des exportations et la venue massive des investissements extérieurs, choix d'une politique cambiaire prenant en compte les changements dans le système financier international, à commencer par la création de l'euro)⁴¹ ;

3) Poursuite des réformes macro-économiques en cohérence avec des politiques micro-économiques jusqu'à présent peu présentes, tout en évitant une orientation récessionniste (orientation des stratégies de privatisation vers une meilleure gestion et non pas comme nouvelle forme d'accumulation des bourgeoisies nationales, réapparition de politiques industrielles, amélioration des interventions dans le domaine des infrastructures...)⁴² ;

4) Croissance des investissements, notamment extérieurs, et des délocalisations et importance macro-économique de leur effet de diffusion dans le reste de l'économie⁴³ ;

5) Modification des comportements des acteurs économiques (poursuite de la libéralisation avec une véritable stratégie de lutte contre les comportements rentiers, contre les collusions, contre les abus de position dominante, les subventions et aides déloyales ; modification en profondeur de la gestion des entreprises et des relations de travail...) à commencer par le retour de la confiance interne⁴⁴ ;

t. XXXV, n° 3, 3^{ème} trimestre 1996 ; Comete Engineering, *Etude prospective de l'impact sur l'économie tunisienne de la mise en place d'une zone de libre-échange entre la Tunisie et l'Union européenne*, Tunis, ministère de l'Economie nationale, Centre de promotion des exportations, nov. 1994. Sur les obstacles socio-politiques à ces réformes fiscales, voir B. Hibou, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc : dissidence économique et contrôle politique », *Les Etudes du CERI* n° 15, avril 1996 pour le Maroc ; M. Camau, « D'une République à l'autre : refondation politique et aléas de la transition libérale » (pp. 3-16), *Monde arabe, Maghreb-Machrek* n°157, juil.-sept. 1997 pour la Tunisie. Voir encadré p. 16.

⁴¹ Sur la difficulté à adopter une politique de dévaluation dans les pays du Maghreb à faible degré d'autosuffisance alimentaire, voir M. Elsenhans, « Enjeux méditerranéens et cohésion européenne » (pp. 115-134) in R. Bistolfi (dir.), *op.cit.*, 1995. Sur la problématique générale du Partenariat face à l'euro, J. Ould Aoudia, « Le volet économique du Partenariat : un choc salutaire ? », conférence au CERI, le 9 novembre 1998.

⁴² Sur les débats autour de la mise en place concrète d'une politique de croissance, voir A. Galal et B. Hoekman, « Egypt and the Partnership Agreement with the EU : the road to maximum benefits », *The Egyptian Center for Economic Studies Working Paper* n° 9603, juin 1996 pour la position libérale ; et G. Kebedjian, art. cité 1996 pour la position keynésienne.

⁴³ Sur la faiblesse de l'effet de diffusion des délocalisations, voir A. Ferguene et E. Ben Hamida, « Les implantations d'entreprises off shore en Tunisie : quelles retombées sur l'économie ? » (pp. 50-68), *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, n° 160, avril-juin 1998. Sur la faiblesse de l'effet d'attraction, il suffit d'observer l'évolution des investissements extérieurs dans les pays ayant d'ores et déjà signé un accord d'association (Maroc, Tunisie).

⁴⁴ Comme le suggère l'ampleur des capitaux maghrébins à l'étranger et le non-rapatriement de ceux-ci. Voir par exemple Hadj Nacer, « Rénover les instruments de soutien aux PME » in R. Bistolfi (dir.), *op. cit.* 1995.

6) Définition d'une stratégie politique qui désamorce le mécontentement et les résistances (y compris par des compensations non incompatibles avec les réformes ci-dessus mentionnées) des acteurs économique-politiques jusqu'ici favorisés par les politiques économiques et les rentes historiques.

En revanche, les exigences des autres volets (sécuritaire et culturel) sont moins fortes dans la mesure où Barcelone est resté, dans ces domaines, beaucoup plus flou et n'a pas fait l'objet, à l'instar des accords d'association pour le volet économique, d'accords spécifiques supplémentaires. Le seul engagement international en la matière est le respect des droits de l'homme. C'est uniquement dans ce domaine que les pays du Maghreb pourraient être vulnérables à la pression européenne, comme le soulignent les campagnes dénonçant les violations des droits de l'homme. Cependant, on peut douter de son efficacité, voire de son engagement réel au vu de l'absence de réaction concrète de l'Union européenne face au traitement infligé au démocrate tunisien M. Moadia, représentant du Mouvement démocratique socialiste. En revanche, la démocratisation, qui figure comme l'une des finalités du Partenariat, ne bénéficie pas d'engagement formel ni de conditionnalité, et cela en dépit de la création en 1996, à l'initiative du Parlement européen, des fonds « MEDA démocratie ». On ne peut que douter de l'usage de ces fonds au regard de l'absence de réaction aux élections municipales algériennes de 1997, qui ont fait l'objet de nombreuses accusations de fraude. Non seulement aucune action n'a été engagée au nom de MEDA démocratie⁴⁵, mais l'Union européenne a favorablement accueilli cette façade démocratique, comme l'illustre le rapport de la Commission d'information dirigée par Simone Veil. D'un point de vue sécuritaire enfin, les ambitions du Partenariat exigeraient que soient posés les vrais problèmes (comme la résolution du conflit du Sahara, l'acceptation des espaces maritimes ou la question du soutien aux oppositions armées et de la non-ingérence) et que soient pris des engagements internationaux (par exemple, Charte sur la paix et la sécurité en Méditerranée).

Ce panorama général des attentes suscitées par le Partenariat a souligné à la fois leur nombre et leur ambition et les incompatibilités entre elles. Cette ampleur nous semble d'autant plus illusoire que les Européens sont avant tout préoccupés par les considérations sécuritaires de Barcelone et qu'ils ne se donnent pas vraiment les moyens de leurs ambitions. Nous allons maintenant montrer comment les conditions de réalisation de chacun de ces cercles vertueux se heurtent à des obstacles politiques (remise en cause des intérêts des élites dirigeantes ou des contreparties économiques et financières à l'acceptation passive de régimes autoritaires), idéologiques (difficulté à faire admettre des politiques de dévaluation ou d'interventionnisme), organisationnels (impossibilité de surmonter à court terme les carences en matière de personnel

⁴⁵ Les fonds MEDA démocratie ont été dotés de 9 MECU en 1996 et de 8 MECU en 1997. Destinés à promouvoir les droits de l'homme dans les douze PTM, ils servent essentiellement à financer des associations dont l'objectif est de faire avancer la démocratie, l'état de droit, la liberté d'expression, etc. Dans sa conception même, il n'est pas prévu de suspension de financement en cas de violation des droits de l'homme, ce qui en diminue largement la portée.

administratif, de fonctionnement de la puissance publique, voire de travail gouvernemental) et structurels (faible niveau d'alphabétisation et d'éducation de la majorité de la population) et, plus profondément, à la trajectoire historique de ces Etats.

LES ENJEUX SOCIO-POLITIQUES DE LA NECESSAIRE REFORME FISCALE

La chute des recettes fiscales due à l'accord de libre-échange entre chacun des pays du Maghreb et l'Union européenne sera proportionnelle au poids des recettes douanières dans les recettes budgétaires et à la part des importations européennes dans les importations totales. Dans ce domaine comme dans d'autres, les effets ne seront donc pas identiques pour tous les pays du Maghreb.

Evaluation de l'enjeu du libre-échange (à partir de données de 1995)

	Algérie	Maroc	Tunisie
Recettes douanières/recettes fiscales	13,4	17,9	25,2
Tx DD moyen officiel	25,0	24,5	28,5
Commerce extérieur/PIB	43,7	36,7	71,5
Import UE /import total	56,0	53,1	69,1

Sources : à partir de FMI et Eurostat

Il est évident que l'Algérie sera beaucoup moins touchée que ses deux voisins du fait de sa rente pétrolière. Le Maroc et la Tunisie vont incontestablement souffrir davantage des accords d'association en raison de leur dépendance vis-à-vis des importations européennes, de l'inexistence d'une rente non fiscale et, dans le cas de la Tunisie, de sa plus grande ouverture.

Estimation du pourcentage de recettes douanières qui devraient disparaître

	Algérie	Maroc	Tunisie
% du PIB	n.d.	1,5 - 2%	3,5 - 5,5%
% des recettes budgétaires	8%	10%	18%

Sources : Ould Aoudia, art. cité 1996 ; Banque mondiale-Tunisie, *op.cit.* 1995 ; Hibou, 1996 ; Hibou et Martinez, 1997.

Dans ces conditions, on comprend que la réforme fiscale et budgétaire constitue une priorité, particulièrement pour la Tunisie et le Maroc. Or celle-ci se heurte avant tout à des problèmes politiques et sociaux, comme le souligne la difficulté à mettre en œuvre les réformes antérieurement adoptées. Dans les deux pays, les sources potentielles de taxation sont similaires : le secteur agricole est totalement exempté de taxation au Maroc et il bénéficie d'exonérations importantes en Tunisie ; dans les deux pays, les revenus de l'immobilier et du foncier pourraient non seulement être mieux appréhendés, mais également plus fortement taxés ; les activités « informelles » (de production et de commercialisation) pourraient être intégrées par amélioration du recouvrement de la patente ou meilleur contrôle ; la lutte contre les fraudes fiscales pourrait être réellement mise en œuvre dans la mesure où celles-ci sont connues ; enfin, les exonérations diverses pourraient être supprimées ou rationalisées. Cependant les résistances à ces transformations sont extrêmement fortes en raison de leur signification politique : les diverses exemptions et exonérations ont avant tout bénéficié aux soutiens des régimes en place (bourgeoisies nationales nées des indépendances) ou ont constitué des contreparties à une politique par ailleurs défavorable à certaines couches de la population (petits agriculteurs, petits travailleurs urbains). Surtout, la politique fiscale est considérée dans tous ces pays comme un redoutable instrument politique : compte tenu de l'importance de la fraude, d'ailleurs encouragée d'une certaine manière (explicitement sous prétexte de formation d'un capitalisme national, ou implicitement), le contrôle fiscal permet aux régimes d'exercer d'une façon particulièrement efficace leur pouvoir arbitraire. Les « aberrations » fiscales et les pratiques laxistes ne constituent donc pas forcément des incohérences économiques et financières ; elles sont avant tout des outils à la discrétion des régimes pour contrôler le pouvoir économique (perçu comme un pouvoir politique potentiel) et pour dicter les règles du jeu politique en y introduisant l'arbitraire.

LE PARTENARIAT A L'EPREUVE DES SITUATIONS REELLES DU MAGHREB

L'énumération des conditions nécessaires à la réalisation des cercles vertueux suggère les difficultés que doivent surmonter les pays pour que le Partenariat ait un véritable impact positif sur le maintien de la paix et de la sécurité, sur l'amélioration des situations démocratiques et sur le développement économique. Les effets économiques des zones de libre-échange apparaissent pour le moins fragiles, la période de transition celle de tous les dangers, et les conditions de réussite particulièrement difficiles à réaliser. Dans ces conditions et en l'absence de pressions européennes sur les évolutions démocratiques, la stabilité recherchée des Etats peut se trouver menacée par la diminution des ressources financières de l'Etat et par les crispations politiques : ces blocages peuvent paradoxalement encourager les filières clandestines d'immigration dans la mesure où elles agissent comme un mécanisme d'allègement de la pression politique et sociale, et ainsi remettre en cause le cercle vertueux sécuritaire. Les obstacles à lever sont essentiellement d'ordre interne et très sensibles politiquement. On peut se demander ce que le Partenariat peut concrètement apporter aux gouvernements chargés de gérer ces transformations et quel est le rôle exact de l'Europe. Les difficultés d'ores et déjà rencontrées (lenteur de la signature des accords d'association, difficultés de décaissement, détournements d'objectifs, désaccords entre partenaires sur les modes de gestion des projets ou sur l'affectation des ressources, faibles résultats concrets des projets de « mise à niveau », poursuite d'ajustements peu structurels...) suggèrent que la logique de Barcelone ne va pas de soi et que nombre de difficultés ont été, consciemment ou non, occultées. La conférence de Malte (15-16 avril 1997) s'est soldée par un échec (ses travaux ont d'ailleurs été ajournés le dernier jour) : elle a simplement permis de confirmer, difficilement de surcroît, la Déclaration de Barcelone ; mais elle a vu geler les propositions politiques et sécuritaires, et n'a pu empêcher que les thèmes délicats et litigieux des migrations, des visas et du terrorisme soient à nouveau discutés. Et la conférence de Palerme (mai 1998), si elle a permis de restaurer la confiance entre partenaires, n'a pu progresser sur les thèmes litigieux des migrations, de l'agriculture, de la pêche, du terrorisme et du volume des financements européens. Les différentes réunions ministérielles, si elles permettent effectivement une meilleure connaissance respective des personnels politiques des deux rives, n'aboutissent finalement pas à des réalisations concrètes mais le plus souvent à des déclarations dont le contenu essentiel est une liste de vœux pieux.

Autrement dit, les objectifs visés par le Partenariat se heurtent à la réalité historique des sociétés et des Etats du Maghreb. En effet, les réseaux historiques d'accumulation, les formes de l'Etat, les comportements des dirigeants, les revendications contradictoires des populations représentent autant de défis à la stricte

application du Partenariat. Ce dernier devrait remettre en cause les rentes nées de l'indépendance, l'opacité du fonctionnement politique et des activités économiques, le monopole de l'extraversion, les perceptions et les comportements des élites dirigeantes... Concrètement, cela signifie donc que les acteurs économiques privilégiés, les appareils sécuritaires et les partis politiques d'Etat risquent d'être profondément bouleversés par la logique du Partenariat et qu'ils vont donc massivement œuvrer au détournement de ce dernier. Autrement dit, d'un point de vue politique, il nous semble que le Partenariat est tellement ambitieux qu'il est inapplicable. En outre, d'un point de vue régional, l'absence de la Libye constitue une incohérence. En la désignant explicitement comme le « mauvais » Etat de la région, le Partenariat accroît paradoxalement le potentiel de son contournement, dans la mesure où, de fait, la Libye reste bien intégrée, aussi bien économiquement et financièrement que politiquement, au reste de la région.

Les réseaux historiques d'accumulation

Les ambitions du Partenariat se heurtent de fait à la prégnance des rentes nées de l'indépendance, concrétisées dans la monopolisation des ressources politiques, économiques, financières et sécuritaires. En effet, leur accaparement par les leaders de l'indépendance et par leur entourage, au détriment du plus grand nombre, a été facilité, voire justifié, par l'adhésion populaire aux mouvements nationalistes et par la rhétorique de l'identification des dirigeants à la nation⁴⁶. L'accession à l'indépendance a renforcé la monarchie chérifienne (malgré quelques tensions avec l'Istiqlal), l'Armée de libération nationale en Algérie, les Destouriens en Tunisie et les comités révolutionnaires proches de Kadhafi. Le « désenchantement national », manifeste au cours des années quatre-vingt, traduit la transformation du pouvoir au Maghreb et notamment le sentiment, dans la majorité de la population, d'une trahison des dirigeants. Ce processus résulte en partie de la méfiance des élites envers leur société. Depuis la colonisation au moins, les représentations attribuent aux populations un comportement immature en Algérie, un potentiel explosif et un héritage segmenté au Maroc, une attitude méfiante et dissimulatrice en Tunisie et un comportement tribal et archaïque en Libye. Ces perceptions négatives expliquent à la fois les limites de la notion de démocratie chez les élites et, du moins en partie, le surdimensionnement politique des appareils sécuritaires, considérés comme des régulateurs internes plutôt que comme des remparts aux agressions extérieures ou des instruments d'une politique expansionniste (à l'exception de la Libye dans les années quatre-vingt⁴⁷).

Cette crainte se nourrit aujourd'hui de la structure démographique⁴⁸, des inégalités

⁴⁶ M. Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, Paris, CNRS, 1971.

⁴⁷ R. Otayek, *La politique africaine de la Libye*, Paris, Karthala, 1986.

⁴⁸ Pour une présentation alarmiste, voir J.-Cl. Chesnais, *Crépuscule de l'Occident*, Paris, R. Laffont, 1993. Selon l'auteur, la population musulmane mondiale s'élevait à 300 millions en 1945 et à 1,2Md en

sociales⁴⁹ et du problème de l'insertion des jeunes⁵⁰ dans les sociétés du Maghreb : la promotion de la démocratie est perçue comme une menace politique pour les équipes dirigeantes. L'encouragement de la société civile dans des pays où la part des moins de 30 ans – qui sont les plus sensibles aux mouvements contestataires – est très largement majoritaire n'est certes pas favorable aux équipes traditionnelles. Cette crainte est tellement sérieuse que certains experts algériens ont imaginé d'élever l'âge minimum du vote⁵¹.

Outre la monopolisation de la représentation politique, la rente historique se manifeste dans l'accaparement des ressources économiques et financières. Historiquement, l'accumulation dans les pays du Maghreb a successivement bénéficié de la colonisation, puis des stratégies de récupération des biens coloniaux au lendemain des indépendances⁵², de nationalisations dans les années soixante-dix⁵³,

1990. Il estime à 3 Mds cette population en 2050. Pour une évaluation en Méditerranée, voir Y. Courbage, « Migration internationale et transition démographique au Maghreb » (pp.9-28) in R. Benhaim, Y. Courbage et R. Leveau, « Le Maghreb en suspens », *Les Cahiers du CERI*, n° 8, 1994 ainsi que Y. Courbage, « La démographie en rive Sud de la Méditerranée au XXI^{ème} siècle : changement de perspectives » (pp. 11-26), *Espace, populations, sociétés*, 1997-1. Ce dernier souligne au contraire la fin de l'explosion démographique dans les pays du Maghreb.

⁴⁹ Les inégalités sociales restent fortes dans tous les pays du Maghreb, même si la Tunisie est moins touchée que ses voisins. Malheureusement, les données sont rares et seul le Maroc a récemment publié des statistiques sociales : en 1996, 13% des Marocains vivaient en dessous du seuil de pauvreté et 47,3% étaient en situation de précarité. Source : CERED cité par *La Vie Economique, op.cit.*

⁵⁰ Dans tous les pays du Maghreb, confrontés à un chômage important (autour de 20%), la situation des jeunes est encore plus précaire que celle de leurs aînés. Le taux de chômage des jeunes est officiellement de 33% au Maroc et en Tunisie et de 40% en Algérie. Il n'existe pas de telles statistiques en Libye, mais rappelons que les moins de 20 ans représentent 60% de la population totale du pays.

⁵¹ Le rapport « Algérie 2005 » réalisé par des experts de l'INESG (Institut national des études de stratégie globale) considère que le processus de transition démocratique se heurte « à une population potentiellement nihiliste, [nihilisme] alimenté par l'existence structurelle d'une population nombreuse et exclue du progrès économique et social ». Aussi ce rapport souligne-t-il les risques du suffrage universel et conseille-t-il « la révision nécessaire de l'âge du vote, au moins au-delà de 21 ans ».

⁵² Ceci concerne surtout le Maroc et l'Algérie. Au Maroc, voir J.L. Miège, *Le Maroc et l'Europe, 1830-1894*, tome 3, Paris, PUF, 1962 ; A. Benhaddou, *Maroc, les élites du royaume : essai sur l'organisation du pouvoir au Maroc*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; A. Berrada et M. Saïd Saadi, « Le grand capital privé marocain » in J.-Cl. Santucci (dir.), *Le Maroc actuel*, CNRS, 1992. Sur l'Algérie, M. Raffinot et P. Jacquemot, *op. cit.* 1977. La situation en Tunisie est différente dans la mesure où la colonisation a déstructuré et appauvri l'économie tunisienne : voir A. Mahjoub, « Economie et société : la formation du "sous-développement". L'évolution socio-économique de la Tunisie précoloniale et coloniale » (pp. 97-121) et N. Sraieb, « Elite et société : l'invention de la Tunisie. De l'Etat-dynastie à la Nation moderne » (pp. 65-97) in M. Camau (dir.), *La Tunisie au présent*, Paris, CNRS, 1987.

⁵³ Voir N. El Aoufi, *La marocanisation*, Casablanca, Les Editions Toubkal, 1990 ; A. Doumou, *Etat et capitalisme au Maroc*, Rabat, Edino, 1987 ; J. Waterbury, *Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, Paris, PUF, 1972 ; D. Ben Ali, « Etat et reproduction sociale au Maroc : le cas du secteur public » in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, t. XXVI, 1987 ; R. Gellner et J. Waterbury (ed.), *Patrons and Clients : Mediterranean Societies*, Londres, Centre for Mediterranean Studies, 1977.

d'interventions publiques discriminatoires dans les années soixante-dix-quatre-vingt⁵⁴, des politiques de libéralisation économique et financière de la fin des années quatre-vingt⁵⁵ et des privatisations des années quatre-vingt-dix⁵⁶. Comme dans tous les pays où le chevauchement entre positions de pouvoir et positions d'accumulation est omniprésent, les élites du Maghreb ont toujours été les premières à se reconvertir, à s'adapter aux modifications de politiques économiques et à récupérer les meilleurs profits de ces transformations. Elles bénéficient en ce domaine d'un savoir-faire historique qu'il est important de garder à l'esprit au moment de la mise en œuvre d'un accord censé bouleverser les modes de fonctionnement économiques et politiques de la région. Depuis le XIX^{ème} siècle au moins, le Maghreb vit à l'heure des réformes⁵⁷, le plus souvent imposées de l'extérieur, mais toujours appropriées et modelées en fonction des contraintes politiques internes. Au milieu du XIX^{ème} siècle, Khayr ed-Din avait dû sacrifier ses ambitions réformatrices, et notamment annuler les mesures fiscales les plus importantes, pour ne pas heurter les intérêts des élites dirigeantes ; et les puissances étrangères, pourtant les principaux soutiens de ces réformes, avaient accepté ces adaptations qui modifiaient radicalement la philosophie des ajustements structurels de l'époque⁵⁸.

La force de ces réseaux historiques d'accumulation provient également de leur dimension internationale. Constitués au cours de la colonisation et sans cesse réactualisés depuis l'indépendance, ces réseaux économiques et politiques se nourrissent du mode d'insertion international du Maghreb : depuis des siècles, leurs relations économiques, politiques ou diplomatiques ont été monopolisées par les principaux dirigeants, voire par le premier d'entre eux⁵⁹. Dans des pays largement

⁵⁴ Voir I. Zartman (ed.), *Tunisia, The Political Economy of Reform*, Boulder, Lynne Rienner, 1991 ; I. Zartman (ed.), *The Political Economy of Morocco*, New York, Praeger, 1987 ; A. Richard et J. Waterbury, *A Political Economy of the Middle East : State, Class and Economic Development*, Boulder, Westview, 2^{ème} édition 1996 ; A. Roe et al., *Economic Adjustment in Algeria, Egypt, Jordan, Morocco, Pakistan, Tunisia and Turkey*, Washington, World Bank, 1989.

⁵⁵ Cl.M. Henry, *The Mediterranean Debt Crescent: Money and Power in Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey*, University Press of Florida, 1996 ; B. Khader (dir.), « Ajustement structurel au Maghreb », *Alternatives Sud*, vol. 2, n° 3, 1995.

⁵⁶ D. Guerraoui et X. Richet, *Stratégies de privatisation. Comparaison Maghreb-Europe*, Casablanca et Paris, Les Editions Toubkal et L'Harmattan, 1995 ; Collectif, *Privatisations : Cas du Québec et du Maroc*, 1990 ; I. Harik et D. Sullivan (ed.), *Privatization and Liberalization in the Middle East*, Bloomington, Indiana UP, 1992.

⁵⁷ Voir les réflexions d'Alain Roussillon au premières Rencontres franco-marocaines de sciences politiques, « Penser les réformes au Maghreb », Marrakech, avril 1997. Voir aussi A. Hourani, *Histoire des peuples arabes*, Paris, Seuil, 1993.

⁵⁸ Khayr ed-Din, *Les réformes nécessaires aux Etats musulmans*, 1868 (nouvelle édition, Aix-en-Provence, Edisud, 1987).

⁵⁹ Pour le Maroc, voir notamment D. Schroeter, *Merchants of Essaouira : Urban Society and Imperialism in Southwestern Morocco, 1844-1886*, Cambridge UP, 1988 ; M. El Mansour, *Morocco in the Reign of Mowlay Sulayman*, Middle East and North African Studies Press, 1990 ; F. Zaïm, *Le Maroc et son espace méditerranéen : histoire économique et sociale*, Rabat, Confluences, 1990.

dépendants de l'extérieur et pour des équipes soucieuses de préserver une certaine autonomie par rapport à leur base sociale, ces réseaux internationaux ont constitué de précieux atouts pour la préservation et la consolidation du pouvoir. C'est la raison pour laquelle les élites dirigeantes ont toujours pris soin de réactualiser ces relations privilégiées, comme l'illustrent les cas des réseaux des produits pharmaceutiques et alimentaires entre l'Algérie et la France, des réseaux militaro-économiques entre les Etats-Unis et le Maroc, ou policiers entre la France et la Tunisie. Le Partenariat euro-méditerranéen, en remettant en cause le poids de ces relations bilatérales, a implicitement pour ambition de casser ces réseaux. Pourtant, on voit déjà se constituer des stratégies de contournement au sein même des instruments proposés par les accords de Barcelone : ainsi, le Club financier Méditerranée, censé regrouper les financiers intéressés au développement de la rive Sud et constituer une action communautaire, regroupe en fait des financiers franco-algériens désireux de perpétuer leurs relations privilégiées et d'éviter l'intrusion de nouveaux acteurs sur ce champ. De même, les projets euro-méditerranéens de coopération culturelle et intellectuelle favorisent les élites d'ores et déjà introduites dans des réseaux, notamment parce que la politique restrictive en matière de migration et de visas n'ouvre guère d'opportunités aux populations peu instruites, peu favorisées financièrement et qui ne sont pas encore branchées sur l'Europe. Contrairement à ce qui s'est passé avec l'Europe de l'Est, le Partenariat n'encourage pas le jumelage des universités, qui permettrait d'élargir ces relations à des populations jusqu'ici exclues. Cette volonté de perpétuer les anciens réseaux économico-politiques n'est pas, on le voit, le seul fait des pays maghrébins. En outre, les pays européens tentent de préserver jalousement leur « pré-carré », comme le souligne le jeu de chacun d'entre eux sur le plan commercial ou sur le plan diplomatique. Ainsi, les Espagnols cherchent-ils avant tout à sauvegarder leurs intérêts dans la pêche et investissent-ils surtout le Maroc ; les Italiens militent pour une intégration de la Libye ; et les Français rêvent d'utiliser le Partenariat pour réaffirmer leur présence économique, politique et culturelle au Maghreb⁶⁰.

Sans réécrire une histoire économique, il nous semble important de souligner les difficultés qu'ont rencontrées les réformes de libéralisation et les privatisations dans leur mise en place effective au Maghreb, dans la mesure où les accords d'association se présentent eux-mêmes comme la poursuite de ces politiques.

⁶⁰ Voir, pour illustrer cette remarque, le rapport Périgot, Conseil économique et social, *Les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens. Quel rôle pour la France ?*, Paris, les éditions des Journaux officiels, 1998.

La résistance des rentes à la libéralisation

A travers la constitution de zones de libre-échange entre l'Union européenne et chacun des pays tiers méditerranéens, la libéralisation du commerce extérieur est au cœur des accords de Barcelone. Ces réformes ne sont pas nouvelles puisque tous les pays du Maghreb se sont successivement mis sous ajustement structurel à partir des années quatre-vingt. Cependant, malgré des efforts de rationalisation et de baisse des droits de douane dans tous les pays d'Afrique du Nord, ceux-ci restent particulièrement protectionnistes au regard des normes internationales.

En Algérie, une loi de 1991 a modifié le régime d'importations et a cherché à briser le monopole établi au fil des ans sur les biens de consommation et sur les produits semi-finis⁶¹. Les agréments d'importation, comme dans la plupart des pays en développement, avaient été capturés par les réseaux proches de l'administration et du pouvoir, notamment comme instrument de renforcement des alliances régionales et familiales⁶². Ce n'est qu'à partir de 1994 qu'une véritable libéralisation du commerce extérieur a été entamée, avec, pour la première fois, une extension de l'accès aux devises aux opérateurs privés. Cependant, la libéralisation du commerce extérieur est loin d'être achevée. Les importations de biens d'équipement et de produits semi-finis ainsi que des biens de consommation les plus courants (agro-alimentaire, produits pharmaceutiques) restent entre les mains de quelques grands opérateurs (militaires, membres du parti et quelques notables), notamment en raison du poids des entreprises publiques. De sorte que les autres commerçants privés n'ont accès aux marchés extérieurs que pour certains produits : il leur est laissé une opportunité d'enrichissement, mais celle-ci n'est pas comparable à celle des entrepreneurs proches du pouvoir et elle ne remet aucunement en cause la structuration socio-politique des réseaux d'importation⁶³.

En Tunisie, et plus encore au Maroc, la baisse des droits de douane a été substantielle, les restrictions quantitatives ont quasiment disparu, le biais anti-export a été largement réduit⁶⁴. Même si leur régime commercial est devenu beaucoup plus libéral que celui de l'Algérie, ces pays restent protectionnistes. D'une part, la protection effective y est encore forte et elle a même augmenté récemment dans certains secteurs, notamment dans la confection. Dans un premier temps, les accords de libre-échange accroissent cette protection puisque le démantèlement tarifaire est progressif et qu'il touche, les premières années, les biens d'équipement et les biens non produits dans les PTM. La Tunisie connaît actuellement cette évolution. D'autre part, les barrières non tarifaires ont augmenté : contrôles techniques, contrôle des normes

⁶¹ S. Goumeziane, *Le mal algérien. Economie politique d'une transition inachevée*, Paris, Fayard, 1994.

⁶² G. Hidouci, *Algérie, la libération inachevée*, Paris, La Découverte, 1995.

⁶³ L. Provost, *La seconde guerre d'Algérie. Le quiproquo franco-algérien*, Paris, Flammarion, 1996.

⁶⁴ Voir Banque mondiale-Maroc, *op. cit.* 1995 ; Banque mondiale-Tunisie, *op. cit.*, 1995.

(normes qui peuvent être communautaires ou nationales, mais dont il faut vérifier la conformité, y compris si les importations viennent d'Europe), existence de cahiers des charges, etc. En dépit d'un premier démantèlement lié à l'accord de libre-échange et de plus de dix ans de libéralisation du commerce extérieur, les importations sont loin d'être libres. Outre les obstacles mentionnés précédemment, les produits peuvent être bloqués en douane ou au port sans aucun motif (si ce n'est celui de freiner le flux des importations), ils sont soumis à autorisation de mise à la consommation, ils peuvent faire l'objet de prix de références ou de conformité à une norme même si celle-ci n'existe dans aucun texte. Par ailleurs, comme dans n'importe quel autre pays de la région, les réseaux d'importateurs sont très verrouillés dès lors qu'il s'agit de produits d'une importance politique, économique ou sociale significative : les éventuels concurrents de ces réseaux bien établis sont soumis à de coûteux droits de passage informels et à des entraves administratives qui souvent les découragent définitivement.

La libéralisation financière, elle aussi mise en œuvre depuis quelques années, constitue une autre réforme fondamentale pour la réussite du Partenariat, notamment pour attirer les investissements extérieurs et comme support aux échanges.

Dans tous les pays d'Afrique du Nord, à l'exception de l'Algérie, les systèmes financiers ont connu ces dernières années de grandes mutations avec, notamment, l'apparition de Bourses. Cependant, même si l'on peut aujourd'hui se féliciter de la prudence de ces pays dans leur stratégie d'ouverture aux capitaux extérieurs, le chemin à parcourir est encore long pour que ces systèmes financiers offrent toute la gamme des opérations et les techniques nécessaires au développement d'entreprises et à l'arrivée massive des investissements directs, étrangers ou nationaux⁶⁵.

Le système financier et bancaire s'est grandement amélioré avec la libéralisation des changes et avec le début d'une restructuration bancaire. Cependant, les banques ont, de manière générale, un comportement particulièrement frileux et tendent à ne prêter qu'aux entreprises ne présentant aucun risque (entreprises déjà établies et en très bonne santé financière). Les garanties qu'elles leur demandent et les services qu'elles leur offrent sont souvent inadéquats pour une évolution concurrentielle et pour une ouverture des entreprises : les banques concentrent leurs garanties sur des titres fonciers ou sur les patrimoines personnels de leurs dirigeants ; elles font essentiellement des crédits à court terme. Autrement dit, il y a un manque crucial de banques d'affaires. Les institutions financières sont également frileuses vis-à-vis de la Bourse : en général, elles sont hostiles au processus de désintermédiation, d'autant que les Etats les confortent très souvent dans cet attentisme, voire dans cette hostilité, pour des raisons politiques. Enfin, dans beaucoup de pays, le marché monétaire n'est toujours pas ouvert aux investisseurs institutionnels, aux OPCVM et aux entreprises.

La dimension des Bourses de Tunis et de Casablanca est encore très modeste, malgré le rôle joué par le développement des privatisations⁶⁶. Les lenteurs du

⁶⁵ G. Corm, « La Méditerranée : un marché émergent ? » (pp. 14-21) et C. de Boissieu, « Une vue perspective » (pp. 3-13), *Revue Techniques financières et développement*, n° 44-45, sept.-déc. 1996.

⁶⁶ En 1997, la capitalisation boursière ne représente que 14% du PIB au Maroc et 16% en Tunisie, ce qui est très faible, y compris par rapport à d'autres pays en développement : par exemple, ces chiffres sont

développement des Bourses s'expliquent par deux comportements. D'une part, les acteurs privés nationaux n'ont jamais exprimé, jusqu'à présent, un grand enthousiasme pour entrer en bourse, certainement parce que ce choix nécessite la transparence des comptabilités, le respect des réglementations fiscales et une taille minimale⁶⁷. D'autre part, les entreprises nord-africaines n'ont jamais cherché, notamment en raison de leur petitesse et des problèmes récurrents de change, à faire leur apprentissage boursier sur des marchés étrangers.

En Tunisie, la restructuration bancaire n'a été que partielle dans la mesure où elle n'a concerné que les restructurations financières *stricto sensu*. Les banques, qui souffraient du poids de leurs créances non recouvrables, ont été financièrement assainies. Mais la restructuration humaine, la modification des modes de travail, l'amélioration de la gestion des banques ou l'informatisation restent d'actualité. En outre, les banques demeurent, dans leur grande majorité, soit publiques, soit familiales, et leur nombre demeure trop élevé (10) pour un si petit pays. Et, si l'ouverture de la BIAT par GDR correspond effectivement à une internationalisation et à une certaine privatisation, et si elle constitue un premier pas vers la modernisation du système bancaire, ce dernier demeure en mauvais état et souffre toujours de l'importance de ses impayés (qui proviennent principalement des secteurs agricoles et touristiques et des entreprises publiques). De façon plus caricaturale encore, la restructuration bancaire en Algérie ne s'est traduite que par un assainissement financier (reprise de créances par le Trésor, annulation de dettes par les banques) de sorte qu'un second plan de redressement a dû être mis en œuvre à la fin de l'année 1996. Le système bancaire ne remplit que très peu de fonctions (intermédiation entre le Trésor et les entreprises et, depuis peu, versement en Algérie des pensions aux anciens émigrés en France) ; il n'a pas les moyens d'utiliser une épargne pourtant abondante – 30% environ, ce qui est proche des taux asiatiques – du fait de la guerre civile ; de ce fait, il n'arrive pas à financer les activités productives (aujourd'hui, il est presque impossible à une entreprise saine et viable d'obtenir un crédit). Dans ces conditions, il était logique que la tentative faite par les réformateurs de créer une Bourse à Alger se soit soldée par la mort immédiate de celle-ci. Ce n'est qu'une fois la réforme bancaire réalisée que l'on pourra prévoir son redémarrage (les prévisions pour 1998 se sont révélées trop optimistes). Au Maroc, les nouveaux textes et la nouvelle loi bancaire ont eu du mal à se mettre en place et n'ont pas encore pleinement exercé leur

respectivement de 100% et 105% pour la Chine et la Thaïlande. Cette faiblesse est bien entendu un atout puisqu'elle évite que les économies maghrébines ne soient trop dépendantes de capitaux spéculatifs internationaux. Mais elle ne permet pas le développement de grandes entreprises capitalistiques. Voir E. Saidane, « La Bourse de Tunis : une naissance difficile » (pp. 45-56), *Revue Techniques financières et développement*, n° 44-45, sept.-déc. 1996 ; Page et Underwood, art. cité 1996.

⁶⁷ Au Maroc et encore plus en Tunisie, très peu d'entreprises ont fait leur entrée sur les places boursières : elles sont toujours tenues par des familles et leur gestion est très personnalisée. Ceci s'explique par l'absence ou la très grande faiblesse du marché secondaire obligataire, par le comportement spéculatif et méfiant des institutionnels et la prédominance de banques frileuses sur le marché, par la faiblesse des capitaux étrangers ou par la présence subtile (au Maroc) ou pesante (en Tunisie) du pouvoir politique.

influence sur le fonctionnement de l'économie. La façade de modernité, de changement, d'efficacité et de technicité ne peut cacher l'inconsistance des politiques économiques et des blocages politiques. L'accroissement de la Bourse et l'animation relative du marché financier sont ainsi presque exclusivement dus aux privatisations. Malgré une évolution sans cesse croissante et une ouverture aux capitaux marocains à l'étranger (25% des offres), peu d'investisseurs sont intéressés par le long terme : ils recherchent avant tout gains à court terme et opportunités de spéculation. Cela ne veut pas dire que le système financier n'évolue pas, bien au contraire. On assiste à une certaine libéralisation, à une privatisation, à une diminution des marges et à une augmentation de la concurrence sur les opérations les plus intéressantes. Cependant, cette évolution ne signifie pas autonomisation : les banques les plus dynamiques sont aussi celles dont les liens avec le politique sont les plus forts. En outre, cette évolution demeure très lente : le nombre de banques reste élevé et la qualité des portefeuilles souvent problématique, le personnel n'a pas encore été « mis à niveau » et les services offerts restent médiocres pour la très grande majorité des entreprises et des clients.

Autrement dit, on n'assiste pas à une libéralisation en bonne et due forme, qui signifierait autonomisation de l'économie par rapport au politique, concurrence, transparence et abolition des comportements rentiers et monopolistiques. L'évolution réelle combine d'une part la diminution de l'usage des instruments traditionnels de protection et l'existence d'une certaine concurrence sur certains segments de marché, d'autre part une concentration des activités économiques autour des acteurs dominants et la perpétuation de l'immixtion du politique dans les affaires économiques, même si celle-ci change de nature. Il est à ce propos frappant de voir comment la « mise à niveau » des entreprises tunisiennes est une affaire d'Etat et comment le pouvoir exerce une forte pression pour que les acteurs économiques y adhèrent.

Les ruses des privatisations

De façon générale, on peut constater qu'au Maghreb (comme dans le reste de la Méditerranée), les privatisations ont été, jusqu'à présent, peu ambitieuses, notamment quant à la diversification des actionnaires et quant au choix des entreprises à privatiser. Elles ont surtout profité à des groupes étrangers et à quelques puissants groupes familiaux locaux. Il n'y a pas eu apparition de nouveaux acteurs, utilisation massive d'OPCVM ni diffusion des bénéfices de la privatisation à la population⁶⁸.

En Tunisie, les privatisations sont restées marginales⁶⁹. Contrairement à des

⁶⁸ G. Corm, art. cité 1996.

⁶⁹ Entre 1989 et 1994, 40 entreprises seulement ont été offertes au secteur privé pour une somme de 168 M\$. De 1994 à 1996, 37 autres entreprises ont été privatisées, représentant 132 M\$ d'actifs. Cette première vague n'a concerné que des petites entreprises, principalement dans le tourisme (45% des sociétés cédées). En 1997, 14 entreprises supplémentaires sont passées totalement ou partiellement au

pratiques courantes au Maroc et en Algérie, jusqu'en 1996, aucune entreprise publique n'a été cédée à des groupes privés étrangers, ce qui réduit l'impact escompté sur la transformation de l'environnement économique des entreprises : ces derniers n'étaient bien évidemment pas formellement exclus de la compétition, mais ils étaient rapidement découragés par les blocages administratifs qu'ils rencontraient. Ici, un changement de taille est apparu en 1998, avec l'obtention de deux cimenteries par des groupes portugais et espagnols. On peut penser qu'avec eux apparaîtront une nouvelle qualité des produits et une nouvelle organisation. Cependant, il est trop tôt pour savoir s'il s'agit d'un tournant dans la stratégie de privatisation ou d'une opération isolée.

Alors que les privatisations devraient commencer à toucher le cœur du système productif, les résistances actuelles s'expliquent par des considérations générationnelles (les fonctionnaires et hommes politiques appartenant aux jeunes générations ont du mal à s'imposer), par la crainte des problèmes sociaux et, surtout, par la peur, de la part du pouvoir, d'une perte de contrôle politique sur les activités économiques. Et les pressions des bailleurs de fonds ne changent pas les données du problème. Une des conditionnalités imposées tant par les institutions de Bretton Woods que par la Commission européenne était, en 1996, la cession effective de 20% des 212 entreprises privatisables (devant au total rapporter 1,4 Md\$ au budget) au 31 décembre. Pressé de recevoir de nouveaux financements et profitant des contraintes bureaucratiques des bailleurs de fonds (décaisser un minimum de fonds avant une date donnée), le gouvernement a eu recours à l'une des ruses les plus habituelles des économies dépendantes : le faire-semblant. Il a mis en route les démarches nécessaires, notamment en publiant les appels d'offres. Mais, à la date butoir, aucune proposition n'avait été jugée satisfaisante.

En termes d'économie politique, les privatisations sont intégrées dans la stratégie d'« éparpillement » du pouvoir⁷⁰. Pour chaque opération impliquant des acteurs nationaux, c'est effectivement lui qui choisit l'entrepreneur à qui il cédera la société privatisée. Mais ces heureux élus ne sont pas toujours les mêmes et, le plus souvent, ils appartiennent déjà à la communauté économique. Cependant ces choix sont dictés par l'obsession du régime d'éviter à tout prix la constitution de pôles économiques forts, susceptibles – du moins le croit-il – de le défier : c'est pourquoi il n'a favorisé ni la concentration ni l'intégration verticale.

On pourrait dire que le pouvoir chérifien a opté pour une stratégie inverse. Les privatisations au Maroc ont en effet été insérées dans une stratégie de concentration économique et financière accrue. Contrairement à la rhétorique gouvernementale, elles n'ont pas vu émerger de nouveaux acteurs, et ce sont principalement les entreprises proches du Makhzen (par exemple l'ONA, la SNI, la BCM, la BMCE ou le groupe d'Othman Benjelloun), parfois alliées à des intérêts étrangers, qui ont bénéficié des cessions d'entreprises publiques⁷¹. L'usage de prête-noms a permis à ces acteurs

privé, rapportant 100 M\$.

⁷⁰ Voir Cl.M. Henry, *op. cit.*, 1996 ; M. Camau, art. cité 1997 ; S. Benedict, art. cité, 1997.

⁷¹ C. Khosrowshahi, « Privatization in Morocco : the politics of development » (pp. 242-255), *Middle*

proches du Palais d'éviter d'apparaître au grand jour et de contourner les lois fixant les limites maximales de parts de capital appartenant à un même patrimoine. Tout en ne les freinant pas, Hassan II ne favorise pas les privatisations : comme pour d'autres réformes ou pour le fonctionnement de l'administration, le Roi laisse se développer les conflits entre bureaucraties, entre tendances et entre personnes et choisit de ne pas trancher entre les protagonistes du jeu marocain. De sorte que le processus de privatisation connaît lenteurs et revirements⁷². Une interprétation possible de cet apparent laisser-faire est à trouver, là encore, dans la volonté de contrôle du pouvoir sur le monde économique : en évitant l'accélération du processus, en étant maître du jeu et en se donnant les moyens d'arbitrer, non seulement le Palais préserve son pouvoir d'intervention dans le jeu politico-économique mais il empêche également l'autonomisation du secteur privé. Le principal mode de cession traduit cette préoccupation de maîtrise : c'est en effet la technique du noyau dur par négociation directe avec un partenaire privé, combinée à une offre en Bourse, qui a été considérée comme la plus efficace. Très peu d'actions ont été cédées aux employés des entreprises publiques.

Une nouvelle loi sur les privatisations en Algérie a été votée en 1995 et présente, par rapport aux tentatives antérieures, une apparence de grande envergure : 1 250 entreprises publiques devraient passer au secteur privé. Cependant, comme dans les autres pays, les retards s'accumulent et les chiffres sont parfois trompeurs. En effet, 1 200 privatisables appartiennent aux secteurs liés au tourisme, à la restauration, à l'hôtellerie, au BTP, aux transports, aux assurances et aux services portuaires et aéroportuaires. Ces privatisations sont les plus faciles à réaliser car elles concernent le secteur des importations et les activités liées à la présence d'hommes d'affaires étrangers. Cet objectif a en grande partie été réalisé⁷³, mais parfois par des moyens peu communs, c'est-à-dire du fait de la guerre civile : mises à part les entreprises « protégées » par les intérêts des hauts fonctionnaires et des syndicats, les secteurs qui sont privatisés sont ceux qui sont touchés par la guerre⁷⁴. En revanche, la privatisation du secteur industriel bloque : seules 9 entreprises publiques se sont engagées, à travers des contrats de performance, à assainir leur situation financière avant la privatisation ; seulement 30 entreprises ont trouvé acquéreur ; et l'assainissement des entreprises publiques coûte cher (134 Mds DN en 1996 pour un budget de 749 Mds). C'est ce qui explique, d'une part, le regroupement des entreprises

East Journal, vol. 51 n° 2, printemps 1997 ; B. Hibou, art. cité 1996 ;

⁷² Depuis le début du processus, 59 entreprises (sur 114) ont été totalement ou partiellement cédées pour une somme de 15,5 Mds DH (soit 70% des recettes attendues). Le ralentissement du processus s'est confirmé durant l'année budgétaire 1997-98, pendant laquelle les recettes ne se sont élevées qu'à 1,5 Md DH sur les 4 Mds attendus.

⁷³ Aujourd'hui 40% du BTP et entre 60 et 90% des transports urbains sont entre les mains du secteur privé ; Jijel est désormais un port franc ; et tous les grands hôtels internationaux sont tenus par des étrangers (dont une part importante par des Espagnols).

⁷⁴ L. Martinez, *op. cit.*, 1998.

publiques en 11 holdings qui doivent décider de la stratégie à adopter, d'autre part, les amendements apportés à la loi sur les privatisations de façon à en améliorer le cadre (élargissement des modes de cession, suppression des conditions de reprise et notamment de l'obligation de maintenir l'activité pendant 5 ans...). Mais il est révélateur que ces nouveaux amendements aient également précisé que 51% du capital des entreprises publiques devait rester public.

De nombreux éléments expliquent ces retards et blocages : absence d'une Bourse à Alger, inaptitude générale du système bancaire, litiges sur les titres de propriété sur lesquels sont sises les privatisables, ambiguïtés sur la propriété des terres agricoles, considérations stratégiques et politiques⁷⁵ ; mais surtout, hostilité des fonctionnaires et des syndicats. En outre, les privatisations donnent lieu à des luttes intenses pour savoir qui, parmi les 25 000 opérateurs privés, pourra reprendre le marché, fort juteux, des entreprises publiques. Mais, comme dans les autres pays, les privatisations profitent avant tout aux élites locales et aux grands groupes étrangers. Le secteur du transport, par exemple, a été racheté par les anciens fonctionnaires et les notables locaux. Parmi les investisseurs étrangers, ce sont surtout de nouveaux partenaires qui bénéficient de l'ouverture de ce nouveau marché. De façon très explicite, le gouvernement a décidé de favoriser les pays (Espagne, Corée) qui surmonteraient les risques liés à la guerre (dans l'hôtellerie et le tourisme notamment) : pour ces pays pionniers, il s'agit d'un prix d'entrée à payer.

En somme, la privatisation des entreprises publiques peut correspondre, aujourd'hui comme hier, à la modification des modes de gestion, à l'apport de nouveaux capitaux et à la modernisation de l'appareil productif. Cependant, en termes d'économie politique, on ne peut être qu'impressionné par l'ineffectivité des pressions des bailleurs de fonds (comme le suggèrent les lenteurs des programmes et le non-respect des conditionnalités) et par l'influence quasi exclusive des logiques politiques internes. Contrairement à ce que présuppose le Partenariat, les processus de privatisation dépendent non pas de rationalités de politiques publiques, mais de rationalités politiques de maîtrise du pouvoir. Là encore, la logique de Barcelone est mise en défaut.

Les faux-semblants de l'économie de marché

L'autonomisation du secteur privé par rapport au politique est au cœur des réformes de libération et de promotion du secteur privé. Avec la libéralisation économique, on a effectivement assisté à une modification des perceptions du secteur privé dans la région. Mais il est prudent de ne pas « confondre l'image et la puissance »⁷⁶. Si les

⁷⁵ Grâce à la bonne santé de son économie pétrolière et gazière, l'Algérie a décidé de s'émanciper de la tutelle du FMI qui ne pourra donc plus faire pression pour accélérer le processus ; par ailleurs, le calendrier électoral, très chargé en 1997, n'a pas été propice à un approfondissement des réformes.

⁷⁶ V. Perthes, « Le secteur privé et la libéralisation. Le cas de la Syrie et de quelques autres pays arabes » in Gh. Salamé (dir.), *op. cit.* 1994 (p. 355).

discours sur le secteur privé sont devenus dominants, celui-ci reste extrêmement fragmenté, fragile (notamment du fait de la sous-capitalisation des entreprises), de nature familiale (aussi bien dans le capital que dans l'utilisation de la main-d'œuvre), de petite taille (les PME représentent 87% des entreprises au Maroc et 95% en Tunisie) et, surtout, très dépendant de l'Etat⁷⁷. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, cette dépendance prenait la forme d'autorisations (des licences pour produire, importer, exporter, avoir accès aux devises) et de fixation des prix. Aujourd'hui, ses modalités favorites sont les contrats préférentiels passés avec le secteur public, l'obligation de s'approvisionner auprès d'un monopole (intrants produits exclusivement par des entreprises publiques), les agréments ou les accords informels qui nécessitent toujours des papiers et des relations. Par exemple, en Tunisie comme au Maroc, les entrepreneurs considèrent que la libéralisation a souvent accru le poids des autorités publiques et l'interventionnisme en raison, d'une part, de la multiplication des interlocuteurs au niveau des administrations d'exécution⁷⁸ et, d'autre part, de l'absence de règles du jeu claires⁷⁹. Pour reprendre l'expression de J. Waterbury, « le secteur privé reste à privatiser » malgré les réformes économiques.

En effet, le secteur privé a toujours grandi à l'ombre de l'Etat, aussi bien dans les économies dites socialistes (Algérie, Libye) que dans les économies dites de marché (Maroc et Tunisie). Au moment de la mise en place des politiques de libéralisation, ce secteur a donc moins profité de sa marge de manœuvre pour influencer les politiques économiques, accélérer les réformes et s'émanciper du pouvoir que pour perpétuer, sous de nouvelles formes, ses relations avec lui. Le secteur privé a notamment occupé « des "niches" dans la politique bureaucratique ou de palais, où les réseaux dits "informels" de solidarités familiales, régionales ou factionnelles jouent un rôle dominant »⁸⁰. Contrairement au schéma idéalisé des bailleurs de fonds, la libéralisation économique n'a pas donné naissance à un secteur privé fort, structuré et autonomisé par rapport au politique. Au Maroc, seul pays où existent de grands groupes privés,

⁷⁷ Pour la Tunisie, voir A. Metral, « Signification, du point de vue de leur capacité d'innovation et d'organisation, de la concentration géographique des petites et moyennes entreprises tunisiennes autour et dans la capitale », miméo ; M. Bouchrara, « Sept millions d'entrepreneurs », miméo, juin 1996 (recueil d'articles de l'auteur). Pour le Maroc, voir H. Dimassi et H. Zaiem, « L'industrie, mythe et stratégies » in M. Camau (dir.), *op. cit.*, 1987. ; A. Berrada et M. Saïd Saadi, « Le grand capital privé marocain » in J.-Cl. Santucci (dir.), *op. cit.*, 1992.

⁷⁸ Selon le dire de ces entrepreneurs, auparavant un investisseur devait obtenir une autorisation, souvent d'ordre politique, puis tout s'enchaînait. Même si ce passé est survalorisé, il apparaît qu'aujourd'hui ce même investisseur doit obtenir des autorisations d'une multitude d'administrations telles que les douanes, l'hygiène, les impôts, la sécurité sociale, le bureau des permis de construire, celui de la concurrence, les services de l'eau, de l'électricité, les bureaucraties municipales, les différents services du gouvernement, etc.

⁷⁹ Dans la présente situation de transition, en raison des modifications des réglementations et du décalage entre déclarations politiques et décrets effectivement appliqués, les entrepreneurs ne savent plus ce qui est de droit ou de fait, quelle est la législation en vigueur, ce qui est encouragé ou non, etc.

⁸⁰ J. Leca, « La démocratisation dans le monde arabe : incertitude, vulnérabilité et légitimité » in Gh. Salamé (dir.), *op. cit.* 1994 (p. 74).

ceux-ci sont directement ou indirectement liés au pouvoir⁸¹. En Libye, tout le commerce privé qui se développe à partir de 1988 est soit issu du secteur public, soit lié au commerce informel⁸². En Tunisie, cette absence d'autonomisation se double de l'impossibilité de constitution de grands groupes⁸³. Dans tous les pays, les activités économiques privées indépendantes restent la propriété de petits entrepreneurs non menaçants et cantonnés sur des segments restreints ou sur des créneaux peu lucratifs.

Jusqu'à présent, les institutions de Bretton Woods, promotrices des réformes de libéralisation et des privatisations, se sont contentées de réformes de façade et d'aménagements somme toute superficiels dans les attributions entre public et privé. Cependant, elles n'ont pas pu ou voulu exercer de pression sur les pays du Maghreb pour que ces derniers promeuvent réellement une transparence, une concurrence accrue, de véritables réformes qui bouleversent la répartition des richesses et modifient les modes de gouvernement économiques. L'ambition de l'Union européenne, à travers ce Partenariat, est justement d'aboutir à cette profonde recomposition économique, notamment grâce à son action effective contre les rentes et les réseaux monopolistes d'accumulation. Or cette ambition paraît pour le moins illusoire, et cela pour trois raisons.

En premier lieu, au moins sur le volet économique, le projet euro-méditerranéen se présente comme la continuité des politiques promues antérieurement par la Banque mondiale et le FMI. Par exemple, la Commission européenne ne s'est pas donné de conditionnalités économiques spécifiques et a repris celles des institutions de Bretton-Woods. Ceci se concrétise d'ailleurs par l'importance des fonds MEDA accordés à l'ajustement structurel⁸⁴ et par l'identité des conditionnalités macro-économiques (sur la libéralisation financière, sur les privatisation, etc.). D'ailleurs, dans les pays de l'Est méditerranéen qui ne poursuivent pas de programme avec ces institutions internationales, l'Union européenne est mal à l'aise pour définir ses propres programmes.

En second lieu, les premières mesures euro-méditerranéennes suggèrent que ce

⁸¹ S. Tangeaoui, *Les entrepreneurs marocains : pouvoir, société, modernité*, Paris, Karthala, 1995.

⁸² D. Vandewalle (ed.), *Kadhafi's Libya, 1969-1994*, New York, St Martin's Press, 1995.

⁸³ P.N. Denieuil, *Les entrepreneurs du développement : l'ethno-industrialisation de la Tunisie*, Paris, L'Harmattan, 1992 et E. Bellin, « Tunisian Industrialists and the State » in I. Zartman (ed.), *op. cit.* 1991 ; S. Benedict, art. cité, 1997.

⁸⁴ La difficulté à trouver des projets acceptables par les deux partenaires et la contrainte du temps amènent la Commission à accorder une part trop importante à l'ajustement structurel. En Jordanie, presque 100% des fonds engagés l'ont été pour l'ajustement structurel. Au Maroc comme en Tunisie, pays parmi les moins problématiques pour la Commission, ce pourcentage est pourtant supérieur à 50%. Ce déséquilibre dénature le Partenariat dans la mesure où les PAS traduisent avant tout la politique de libéralisation unilatérale imposée par les bailleurs de fonds et non le fameux partenariat euro-méditerranéen. Ce sont plutôt les projets d'appui au secteur privé, les programmes de « mise à niveau » ou les centres d'affaires euro-PTM qui les symbolisent. Cependant, ces derniers rencontrent de nombreuses difficultés à leur mise en place.

même aveuglement face aux faux-semblants de l'économie de marché est aujourd'hui encore d'actualité : comme les exemples ci-dessus le soulignent, l'Union européenne, à l'instar de la Banque mondiale ou du FMI, ne trouve rien à redire lorsque les programmes d'ajustement structurel ne sont pas utilisés pour modifier les structures économiques et financières mais essentiellement pour stabiliser les finances publiques, lorsque les privatisations ne génèrent pas d'accroissement de la compétitivité, voire correspondent à de simples opérations de spéculation immobilière, lorsque la baisse des droits de douane s'accompagne de la montée de barrières protectionnistes non tarifaires. L'assouplissement des conditionnalités est déjà une réalité : au lieu d'exiger l'adoption d'un texte législatif ou la réalisation d'une opération de privatisation, la Commission n'exige plus que la présentation d'un projet de texte en conseil de gouvernement ou d'un appel d'offres. Enfin, le recul de la Commission sur le principe de la cogestion des projets et l'acceptation de fait de la direction unique par les autorités nationales traduisent un rapport de forces qui n'est pas, finalement, si favorable à l'Europe.

Ces faiblesses ou ce laxisme s'expliquent aisément. D'une part, la Commission doit gérer les fonds MEDA et faire face à de multiples négociations. Si elle maintient son cap de rigueur et de respect des conditionnalités et de principes de gestion, elle ne pourra pas dépenser l'ensemble des fonds disponibles et entrera ainsi en contradiction avec l'engagement du Conseil européen. Aussi la volonté de respecter les engagements de Cannes amène-t-elle la Commission à engager un minimum de dépenses dans chacun des pays, quelles que soient leurs performances, et à utiliser l'ensemble de l'enveloppe destinée aux fonds MEDA quelles que soient les dérives des programmes. D'autre part, l'étroitesse des marchés maghrébins ôte tout intérêt macro-économique (même si certains intérêts sectoriels peuvent être forts) à la région. L'importance de celle-ci réside essentiellement dans le politique (rente géopolitique, rente islamiste...) de sorte que le non-respect de la logique économique du Partenariat ne revêt que peu d'importance.

En troisième et dernier lieu, l'Europe ne s'est pas donné, dans ce domaine non plus, les moyens de ses ambitions. Paradoxalement, alors que l'Union européenne s'est construite une tradition et une réputation dans les programmes d'éducation et de santé, elle n'intervient pas dans ces domaines dans le cadre des fonds MEDA. Cette impasse est expliquée par la définition même du Partenariat, qui est, selon Bruxelles, un projet d'accompagnement de la transition et non de développement. Ce faisant, il n'est pas tenu compte des blocages sociaux aux réformes économiques (tels l'analphabétisme) qui expliquent en partie les échecs passés.

On retrouve cette incohérence dans le domaine économique. L'introduction de la transparence ou d'une concurrence effective ne relève pas du seul domaine économique et de seules mesures techniques ; encore faut-il que certaines conditions socio-politiques soient favorisées, que des mesures administratives ou politiques soient prises, que la confiance en l'appareil bureaucratique soit forte, etc. Comme tout autre bailleur de fonds étranger, l'Union européenne a d'autant moins d'influence sur ces modifications de comportement qu'elle ne s'est pas donnée les moyens d'exercer de réelles pressions politiques (absence de conditionnalité politique). Par exemple, en

acceptant l'exclusion des islamistes, voire des démocrates de la société, les partenaires européens se privent d'acteurs susceptibles de garantir un minimum de transparence dans les mécanismes économiques. D'une part, ces derniers ne sont pas négligeables économiquement alors même qu'ils souffrent de l'inégalité de traitement que leur font subir les acteurs économico-politiques hégémoniques ; d'autre part, quelle que soit la véracité des accusations exprimées par les islamistes⁸⁵ et par les démocrates⁸⁶, celles-ci soulignent l'absence de confiance de la population en général dans les mécanismes de répartition des richesses et l'ampleur de la distance entre équipes dirigeantes et courants représentatifs de la société.

Le poids des appareils sécuritaires

L'évolution du Partenariat dépend en grande partie du comportement des acteurs occultes mais dominants des sociétés de l'Afrique du Nord que sont les dirigeants des services militaro-sécuritaires. Leur poids politique, économique et financier s'avère hégémonique et l'on ne peut que se demander comment ils pourront évoluer dans ce nouveau contexte et ce qu'ils feront des nouveaux instruments à leur portée. A ce propos, le Partenariat ne tient pas compte de la militarisation des sociétés au Maghreb.

Soumises au pouvoir des appareils militaro-sécuritaires, ces dernières demeurent, sous des formes différentes, sous l'influence des militaires (comme c'est le cas en Algérie), de la police (en Tunisie), de l'armée et de la police (au Maroc) et des milices (en Libye).

Cette emprise des appareils militaro-sécuritaires sur la société civile se retrouve, bien que dans une moindre proportion, dans le champ économique (aussi bien formel qu'informel). Les régimes en place ont sciemment construit des niches dans les secteurs économiques dans le but à la fois de permettre aux militaires d'entreprendre une reconversion dans la vie sociale en « récompense » des services rendus et de les neutraliser politiquement⁸⁷. En Tunisie, les militaires sont peu présents dans l'économie et, depuis l'indépendance, le pouvoir politique se méfie d'eux⁸⁸. Jusque dans les années soixante-dix, la société tunisienne était caractérisée par la prédominance des civils sur le personnel sécuritaire. On a assisté à une remise en cause de cet ordonnancement. A. Zghal soulignait déjà, à la fin des années quatre-vingt, que la

⁸⁵ Qui mettent en avant les pratiques de détournement et d'accaparement des richesses comme révélateurs de la déchéance morale des équipes dirigeantes. Voir F. Burgat, *L'islamisme au Maghreb*, Paris, Payot, rééd. 1995.

⁸⁶ Qui soulignent eux aussi la monopolisation de la vie politique et économique au profit des partis d'Etat. Voir par exemple les opuscules clandestins sur la Tunisie *Les familles qui pillent la Tunisie* ou M. Diouri, *A qui appartient le Maroc ?*, Paris, L'Harmattan, 3e éd. 1992.

⁸⁷ J.W. Harbeson (ed.), *The Military in African Politics*, New York, Praeger, 1987.

⁸⁸ L.B. Ware, « The role of the Tunisian military in the post-Bourguiba era », *The Middle East Journal*, vol. 39, n° 1, hiver 1985.

Tunisie était à la croisée des chemins : « La question posée est la suivante : dans quelle mesure l'Etat tunisien, qui est la dernière république civile du monde arabe, peut-il dépasser les problèmes posés par la succession de Bourguiba et s'adapter à la demande sociale, de plus en plus forte, pour une démocratisation plus effective du régime politique ? En d'autres termes, sommes-nous menacés d'une "normalisation" de notre système politique ? »⁸⁹. Et en effet, ce sont peu à peu les services de sécurité et les policiers au service exclusif du palais de Carthage qui ont pris en charge la destinée du régime et de ses ressources économiques. Bien que la monarchie chérifienne ait réussi, dès l'indépendance, à intégrer les partisans de la guerre contre l'armée française, les militaires marocains ont fini par susciter la méfiance du pouvoir central. Au cours des années soixante-dix, les diverses tentatives de coup d'Etat ont jeté le doute sur l'alliance entre la Monarchie et l'armée, de sorte que la police et la gendarmerie ont été privilégiées dans les appareils sécuritaires⁹⁰. Engagée dans la guerre de conquête du Sahara Occidental, l'armée a renforcé son autonomie financière grâce, d'une part, à l'exploitation économique de cette région et à la contrebande⁹¹, d'autre part à la création d'une nouvelle classe d'entrepreneurs dépendants, d'une manière ou d'une autre, de leurs faveurs, de leurs marchés et de leurs relations (agrément de pêche, prêts souvent non remboursés auprès du CNCA, marché des fournitures des armées, exploitation de carrières, exploitations agricoles...). En Algérie, l'armée est un acteur hégémonique depuis l'indépendance et son influence dans les activités économiques a été très tôt soulignée⁹². En Libye, l'armée a été progressivement marginalisée (notamment du fait de ses déboires dans la guerre du Tchad) au profit des comités révolutionnaires qui occupent une place croissante dans le système politique et dans les activités économiques⁹³.

Les appareils militaro-sécuritaires seraient-ils les principaux bénéficiaires du Partenariat? C'est sans doute une hypothèse à ne pas sous-estimer. D'un point de vue économique, outre qu'ils bénéficient déjà des politiques d'ouverture, ils peuvent, à la faveur de la promotion de la société civile et du secteur privé, devenir les

⁸⁹ A. Zghal, « L'islam, les janissaires et le Destour » in M. Camau (dir.), *Tunisie au présent, op. cit.*

⁹⁰ Les forces armées royales sont créées officiellement le 15 mai 1956. Le prince Hassan en est le chef d'état-major et Mohammed V le commandant suprême. Elle comptait 15 000 hommes en armes dont un tiers venait de l'« Armée de Libération » (AL, créée à Nador en 1955 à l'instigation de l'Istiqlal). En 1957, elle comptait déjà 27 000 hommes. Rapidement, les chefs de l'AL, qui trouvaient inacceptables les grades qu'on leur proposait, retournèrent à la vie civile. Leur silence fut notamment acheté par des licences de transport et autres avantages économiques. Peu après furent créées la Sûreté nationale, la Gendarmerie royale et les brigades spéciales. Voir Maati Monjib, *La monarchie marocaine et la lutte pour le pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 1992.

⁹¹ R. Leveau, *Le sabre et le turban*, Paris, F. Bourin, 1993.

⁹² J. Leca et J.-Cl. Vatin, *L'Algérie politique, institutions et régimes*, Paris, Presses de la FNSP, 1975.

⁹³ M. Ouannes, « Les comités révolutionnaires : mouvement social ou expression clientéliste ? » (pp. 143-155), *Revue tunisienne de sciences sociales*, n° 116, 1994 ; F. Burgat, *La Libye*, PUF (Que Sais-je), 1998.

intermédiaires attirés des bailleurs de fonds. Théoriquement, le Partenariat, qui entend promouvoir la transparence, l'économie de marché et l'institutionnalisation des échanges, devrait contribuer à démanteler, ou du moins à affaiblir ces réseaux. Mais, ni du côté maghrébin ni du côté européen ou américain, ce démantèlement ne se fera sans réaction. Par exemple, la présence française au Maghreb s'explique moins par ses performances économiques que par le poids de l'histoire, ce qui constitue une entrave à une véritable zone de libre-échange entre partenaires égaux. Le soutien inconditionnel de la France au régime algérien illustre le rôle de ces réseaux, alors même qu'il eût été plus « logique », et économiquement rationnel, de soutenir la courte expérience des réformateurs⁹⁴. D'un point de vue politique, le Partenariat peut également devenir, à son insu bien entendu, une opportunité pour les forces de sécurité au pouvoir : en effet, l'encouragement indirect de Barcelone à la lutte contre les islamistes se traduit concrètement par un renforcement des pouvoirs des forces de sécurité (avec la consolidation de la guerre civile en Algérie et la légitimation extérieure du pouvoir policier en Tunisie). La paix annoncée par le Partenariat s'en trouve éloignée, dans la mesure où elle permet les conditions d'instabilité des Etats : crainte et méfiance des acteurs économiques et politiques, étouffement de toute expression, émergence de corps de policiers ou d'armée qui s'approprient toutes les formes d'autorité. En outre, le Partenariat, qui ne propose pas l'équivalent d'un organisme de sécurité régional sur le type de l'OTAN, renforce les interprétations spécifiques et conjoncturelles de ces coopérations : les forces de sécurité peuvent faire un usage particulier de la notion de sécurité intérieure et transformer les islamistes en ennemis de la Méditerranée. Le projet euro-méditerranéen n'a, dans ce domaine non plus, pas les moyens d'influencer les politiques sécuritaires nationales. Au contraire, il est frappant de noter comment les initiatives européennes s'intègrent dans les politiques nationales et en adoptent les caractéristiques⁹⁵.

L'absence de la Libye, révélateur des faiblesses du Partenariat

L'un des faits qui soulignent le mieux la perspective formelle et finalement assez rhétorique du Partenariat réside peut-être dans l'absence de la Libye dans le processus de Barcelone, alors même que ce pays a toujours été, historiquement, très bien intégré à l'économie régionale⁹⁶. A la fin des années quatre-vingt encore, la Libye participait activement à la vie politique, diplomatique et économique régionale : elle est

⁹⁴ G. Hidouci, *op. cit.*, 1995.

⁹⁵ Ainsi le réseau EUROMESCO, qui regroupe les instituts militaires du pourtour méditerranéen et qui a pour ambition d'instaurer la confiance entre les responsables militaires de cette région, illustre la volonté d'harmoniser les perceptions et les risques des dangers en Méditerranée.

⁹⁶ J.-C. Zeltner, *Tripoli, carrefour de l'Europe et des pays du Tchad (1500-1795)*, Paris, L'Harmattan, 1992 ; N. Lafi, « Les relations historiques entre Tripoli et Malte », *Revue du monde arabe et musulman méditerranéen* (n° spécial « Malte, carrefour de l'Europe »), 1997.

un membre fondateur de l'UMA, elle est un partenaire à part entière du « 5 + 5 », elle développe des relations économiques mais aussi politiques intenses avec Malte, avec l'Italie et avec l'Europe du Sud. Ce n'est qu'au cours des années quatre-vingt-dix qu'elle a été écartée des initiatives euro-méditerranéennes et régionales, avec l'échec de l'UMA (à la suite des divergences entre les Etats-membres) et, surtout, avec sa mise sous embargo. Ceci ne peut être que préjudiciable à l'évolution du projet de Barcelone.

En premier lieu, cette mise au ban euro-méditerranéenne fait fi d'une réelle intégration économique de la Libye à l'Europe. Cette disjonction entre intégration de fait et projet institutionnel ne peut que renforcer l'impression de rhétorique, voire de superflu du Partenariat : l'absence de relations formelles n'empêche nullement d'importants et fructueux échanges entre les deux rives ; au contraire, l'Accord de Barcelone peut être perçu comme une contrainte dans la mesure où les économies ayant signé un accord sont obligées, en contrepartie, de s'ouvrir plus largement aux importations européennes et de respecter, au moins en apparence, certaines conditionnalités. On peut considérer dans un certain sens que la non-participation au Partenariat, si elle est problématique politiquement et symboliquement, peut être avantageuse : elle permet à la Libye de poursuivre les réformes à son rythme sans contrepartie négative en termes de commerce extérieur. Les réformes de libéralisation de 1988 engagées à la suite de l'effondrement du cours du baril, par exemple, ont été rapidement stoppées par l'abondance des ressources financières et par des contraintes politiques internes sans que des partenaires n'interviennent et ne posent de conditionnalités nouvelles. La Libye est en effet toujours le troisième fournisseur de pétrole de l'Europe, avec une très forte présence des sociétés pétrolières italiennes, allemandes et, dans une moindre mesure, espagnoles, canadiennes et britanniques (25 sociétés occidentales sont aujourd'hui actives en Libye, dans l'exploration et la production). Mais la présence des Européens ne se cantonne pas au secteur pétrolier, comme le laisse penser le défilé des délégations politico-entrepreneuriales ces derniers mois à Tripoli, notamment intéressées par les grands contrats (pour la France par exemple, présence de la Lyonnaise des Eaux). Inversement, les Libyens ont largement investi à l'étranger, notamment en Europe (principalement en Italie, en Allemagne et en Suisse) et au Moyen-Orient, grâce à trois sociétés d'Etat : la LAFICO (Libyan Arab Foreign Investment Company), la LAFB (Libyan Arab Foreign Bank) et la NOC (National Oil Corporation) : les bénéfices nets de ces investissements extérieurs rapporteraient environ 240 millions de dollars par an⁹⁷. Malte est d'ores et déjà intégrée à la Libye, non seulement sur le plan économique et financier avec la LAFICO⁹⁸, mais

⁹⁷ Voir « Effets de l'embargo sur les finances extérieures de la Libye » in *Marchés Tropicaux et Méditerranéens* du 1^{er} septembre 1998. Cet article souligne en outre que l'embargo a finalement assez peu d'effets négatifs sur les finances publiques de la Libye, et qu'il a même un effet positif en limitant considérablement ses possibilités d'endettement.

⁹⁸ S. Calleya, « Toward an enhancement of commercial cooperation between Malta and Libya », miméo, 1997.

aussi sur le plan diplomatique, l'île tentant de jouer, très discrètement, un rôle de médiateur. Le commerce transfrontalier est désormais considérable, la Libye étant devenue, depuis la dévaluation du dinar et le développement de son marché noir de devises, un entrepôt pour les pays de la région⁹⁹. En 1996, non seulement la Libye détenait un portefeuille de plus de huit milliards de dollars sur les places boursières internationales, mais elle était le principal usurier de la région en proposant des prêts à très court terme à taux élevés. Cette activité financière devient une rente non négligeable et lui permet de compenser sa perte d'influence militaire dans la région. En Italie, l'argent libyen injecté dans l'économie à travers l'Arab Italian Bank (une banque de droit italien où sont domiciliés les avoirs pétroliers libyens) est estimé par le Trésor italien à environ 650 millions de dollars.

En second lieu, l'exclusion de la Libye des accords de Barcelone contraint celle-ci à une stratégie de dissimulation. Pour promouvoir ses intérêts en Europe mais aussi dans le monde arabe (par exemple, au Maroc à travers les investissements dans l'immobilier), les responsables libyens en sont réduits à des actions clandestines. Cette attitude est d'autant plus irrationnelle que la Libye est le seul pays d'immigration de la région et que son rôle d'absorption de la main-d'œuvre égyptienne (un million et demi de travailleurs) est important. En ce sens, la Libye pourrait indirectement contribuer à stabiliser l'émigration des populations d'Afrique du Nord vers l'Europe. L'intégration de l'économie libyenne à ses voisins immédiats n'est pas pour autant irréversible, comme l'enseigne l'histoire de ses relations avec la Tunisie. Si ce dernier pays a su habilement exploiter l'embargo aérien et financier envers la Libye (Tuninter et Tunisair ont engrangé de substantiels bénéfices), le précédent de 1985 (expulsion de 100 000 travailleurs tunisiens et égyptiens de Libye), l'attaque de Gafsa en 1980 et le refroidissement des relations entre les deux pays après l'échec de l'intégration tuniso-libyenne montrent qu'il existe de nombreux obstacles à un réel partenariat. Les réticences des autorités tunisiennes face aux investissements libyens à Djerba s'expliquent, entre autres, par une volonté d'échapper à une trop grande emprise de l'économie libyenne. L'absence de reconnaissance internationale de ces relations transfrontalières ou régionales ne peut que rendre ces dernières plus précaires et fluctuantes.

En troisième lieu, l'exclusion de la Libye du processus de Barcelone diminue les chances de renforcement de l'intégration Sud/Sud et des institutions régionales prônée par ailleurs. En effet, les Européens, malgré l'absence d'incitations directes à l'intégration économique régionale de la rive Sud de la Méditerranée et de conditionnalités en ce sens, tiennent un discours ferme sur le caractère indispensable de cette intégration. Or, paradoxalement, la Libye est le seul pays du Maghreb à avoir réalisé les infrastructures nécessaires à la mise en place d'une zone de libre-échange, comme le préconisait l'UMA en 1990. Pour cela, la Libye a construit des autoroutes allant des villes frontières de Tunisie jusqu'à Tripoli, dans la perspective d'un

⁹⁹ E. Grégoire, « Sahara nigérien : terre d'échanges » (pp. 91-104) in *Autrepart* n° 6 (« Echanges transfrontaliers et intégration régionale en Afrique sub-saharienne »), Editions de l'Aube, 1998.

accroissement des échanges avec le Maghreb mais aussi avec l'Egypte. Par ailleurs, au-delà des chiffres officiels particulièrement faibles, le commerce régional est relativement plus important aux pourtours libyens¹⁰⁰. De la même façon, on a vu les rôles de financier et de pays d'accueil de main-d'œuvre que pouvait jouer régionalement la Libye. Pour toutes ces raisons, sa non-intégration paraît illogique. Si l'on comprend la réaction européenne et son extrême prudence vis-à-vis d'un régime imprévisible, il paraît impensable de vouloir relancer l'UMA en perpétuant un ostracisme envers la Libye : ce comportement ne peut qu'accroître, sur le plan sécuritaire, la déstabilisation de la région et, sur le plan économique, un développement de l'économie délictueuse. Perspective qui ne manquerait pas de se réaliser si l'initiative américaine visant à instaurer un partenariat économique entre les Etats-Unis et trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie) se concrétisait. Elle accroîtrait l'exclusion de la Libye qui deviendrait ainsi le « Cuba de la Méditerranée ». En outre, pour échapper à l'emprise des Nations Unies, les placements financiers de la Libye deviennent de plus en plus clandestins et informels.

En quatrième lieu, la Libye souligne l'absence de politique étrangère européenne en dépit du discours de Barcelone. L'exclusion de ce pays illustre en effet l'influence de la politique étrangère américaine sur la politique européenne, malgré les divergences d'intérêts et de positionnement des principales puissances occidentales : alors que l'Europe, notamment du Sud, est directement intéressée à l'intégration de la Libye (comme le soulignent les activités diplomatiques de Malte et, surtout de l'Italie), les Etats-Unis, depuis la fermeture des bases américaines, ont interdit aux compagnies américaines de prospecter dans le Sahara et considèrent la Libye comme l'un de leurs pires ennemis. Le Partenariat n'entend pas entrer en conflit avec les Américains sur ce sujet, malgré l'incohérence que cela entraîne sur la politique méditerranéenne de l'Europe.

En cinquième et dernier lieu, dans le contexte instable de l'Algérie, la mise en quarantaine de la Libye accroît les risques d'insécurité dans le Maghreb et les perceptions d'un Maghreb dangereux et instable. L'embargo, s'il n'a que peu de retombées négatives financières pour l'Etat, accroît les velléités régionales de la Libye, que l'on voit d'ailleurs d'ores et déjà de plus en plus présente en Afrique subsaharienne. En outre, ses effets sur les niveaux de vie et les inégalités sociales constituent un potentiel d'instabilité. En ne tentant pas de modifier cette situation internationale, le Partenariat s'interdit largement d'atteindre l'un de ses objectifs : la stabilité et la sécurité dans la région.

¹⁰⁰ L'intégration régionale au Maghreb est très faible : entre 2 et 5% des échanges, officiellement. Mais les relations informelles, même si elles demeurent marginales par rapport aux échanges avec l'Europe, ne sont pas négligeables. Ch. Bernard (dir.), *Nouvelles logiques marchandes au Maghreb*, Paris, CNRS, 1991.

CONCLUSION

On imagine l'ampleur de la tâche du Partenariat et les obstacles à l'avènement du cercle vertueux décrit plus haut. En effet, la constitution des zones de libre-échange nécessite, selon la logique idéale définie par les Européens, à la fois la diversification des intervenants, la démilitarisation des sociétés et l'autonomisation des acteurs économiques par rapport au politique (par le biais des alliances avec les investisseurs étrangers, de la transparence, de l'allègement des procédures administratives formelles et informelles, etc.). Comme nous l'avons souligné plus haut, depuis des siècles, les relations avec l'extérieur sont monopolisées par l'équipe dirigeante (quelle qu'elle soit) et, de façon plus générale, la concentration économique est particulièrement forte au Maghreb. Les processus d'ajustement structurel n'ont pas réussi à bousculer ces configurations. Il est probable que les mêmes stratégies se mettent à l'œuvre (création d'obstacles informels mais non moins puissants à l'entrée sur des marchés, usage politique des contrôles administratifs et notamment fiscaux, modification opportuniste des législations et des réglementations, instrumentalisation des campagnes d'assainissement ou de lutte contre la corruption, etc.) pour préserver l'efficacité politique de cette gestion des relations extérieures et de la répartition des richesses. La plupart des réformes nécessaires à la réussite du Partenariat mobilisent avant tout des modifications de comportements internes, à commencer par le retour de la confiance.

In fine, ces différents éléments suggèrent que la mise en œuvre pratique du Partenariat relève de l'impossible, en raison même de son ambition : le projet euro-méditerranéen entend répondre à l'ensemble des attentes et des problèmes auxquels sont confrontés les Etats et les sociétés du Maghreb en des termes généraux. Malgré un contexte particulièrement opportun (volonté d'une politique en Méditerranée, essoufflement et impasse des régimes en place), l'analyse concrète des différents mécanismes nécessaires à l'application effective de Barcelone montre que ceux-ci vont à l'encontre des tendances lourdes des évolutions des Etats du Maghreb. A défaut d'entreprendre ces réelles transformations qui ne manqueraient pas de bouleverser les logiques des acteurs politiques et économiques, le Partenariat est condamné à rester un projet sans lendemain, une coquille vide que les régimes en place peuvent utiliser à leur convenance. Autrement dit, les problèmes auxquels sont confrontés les pays du Maghreb, à savoir la démocratisation, la modernisation des économies et la résolution des tensions régionales ne peuvent guère être influencés par le projet euro-méditerranéen. Il est à craindre que le Partenariat ne s'inscrive dans la continuité des « réformes sans changements »¹⁰¹ qui caractérisent l'histoire contemporaine de la région, et qu'il ne soit finalement qu'un mariage blanc entre le Maghreb et l'Union européenne

¹⁰¹ Selon M. Tozy, *Islam et monarchie au Maroc*, Paris, Presses de la FNSP, 1998.