

**Les facteurs économiques pèsent peu dans la gestion
des pays partenaires méditerranéens**

Francis Ghilès
20 Décembre 2000
oooooooo

La richesse culturelle de la Méditerranée s'explique par une histoire accumulée en couches d'une épaisseur que seul l'Orient lointain peut égaler. L'identité qui en résulte a su résister aux particularismes, à la constitution des Etats-nations et aux conflits qui ont émaillé ce demi-siècle. Saura-t-elle résister aux nouvelles lois technologiques, marchandes et financières qui sont d'essence mondiales? Les pays méditerranéens ont-ils les moyens de transformer ces lois, de s'y adapter et de les infléchir avec leur propre génie? Cette Méditerranée gorgée d'histoire, hétérogène, éclatée, attirée vers le Nord dans sa partie la plus riche, peut-elle être considérée autrement que comme un objet physique? A-t-elle la capacité de redevenir une région qui maîtrise au moins en partie son espace économique?

Introduction

De nombreux auteurs privilégient, dans leur analyse, la dimension économique de l'état. Qu'ils soient de conviction libérale ou critique des lois du marché, tous prennent comme base de référence l'histoire de la construction de l'état européen ou nord-américain moderne. Ils partent de l'hypothèse qu'un état réagit, avec plus ou moins d'efficacité, aux pressions qui s'exercent à l'intérieur des groupes sociaux et des structures qui le composent. Ce qui les conduit à mettre l'accent sur les fonctions proprement économiques de ces groupes et structures, à leur assigner une part souvent déterminante dans toute explication du comportement dudit état. L'état serait ainsi un acteur indépendant qui formule et exécute une politique donnée, politique qui est distincte des individus et des groupes qui détiennent le pouvoir de décision.

Que l'état favorise le jeu du marché ou confie un rôle prépondérant au secteur étatique importe peu à ceux qui appréhendent l'état d'une manière "économiste." Ils raisonnent à partir de l'évolution qui a transformé le rôle de l'état dans les grands pays occidentaux depuis deux siècles. Cette évolution explique que les arguments économiques tiennent une place de choix, aujourd'hui, dans le comportement de ces états dont les dirigeants sont soucieux d'assurer à leurs concitoyens des avantages économiques par rapport à leurs voisins. Une telle analyse repose sur l'idée que le pouvoir est organisé de façon identique où que l'on soit sur la planète. On présente souvent l'état sud méditerranéen comme l'instrument privilégié qui permettrait d'accumuler du capital, à l'instar de ce qui s'est fait en Europe. Le discours neo-libéral du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale accrédite la thèse qu'après la

politique du “tout état” qui aurait caractérisé les deux décennies qui suivirent leur indépendance, ces mêmes états auraient accompli une “révolution tranquille”. Les crises financières auxquelles ils ont été confrontés à partir des années 1980 et les pressions occidentales qui suivirent, les incitant à libéraliser la gestion de leurs économies, auraient convaincu leurs dirigeants qu’il leur fallait laisser une place plus importante au secteur privé. Les conséquences d’un tel choix seraient à la fois prévisibles et bénéfiques : les réformes structurelles de l’appareil d’état qui en résulteraient créant à leur tour les conditions d’une croissance plus rapide, d’une plus grande efficacité économique. Ces mêmes états seraient ainsi condamnés à la stagnation s’ils refusaient de suivre cette politique. (1)

Le langage de l’Europe est riche – c’est celui des Physiocrates, d’Adam Smith et de John Maynard Keynes, mais sa richesse est au service de la description de sa propre culture, elle est là pour représenter son propre monde. Quand elle veut aborder le terrain d’une autre culture et la décrire, elle dévoile ses limites, son immaturité, son désarroi sémantique. Ce phénomène est accentué par l’absence d’archives et de tradition historiographique au sud de la Méditerranée, par le manque aujourd’hui encore d’articles et analyses économiques et financières qui vont au fond des choses.

Comme toute théorie qui prétend à une vérité universelle celle qui sert de grille de lecture pour des politiques économiques menées par les états du Sud n’est pas exempte de défauts. Ne se trompe-t-elle pas en considérant les états comme des acteurs qui travaillent, avec plus ou moins de succès, à l’intérieur de paramètres déterminés? Ne serait-il pas plus avisé de les accepter tout simplement comme le cadre à l’intérieur duquel les élites développent certaines stratégies? L’état ne constituerait alors que le cadre, à l’intérieur duquel sont arbitrés les conflits, cadre dont la forme même résulte de conflits antérieurs.

Ces deux conformismes celui de croire en la rationalité économique des états et celui de croire qu’il n’y a d’autre solution aux problèmes qu’une politique qui laisse une plus grande place au secteur privé sont présents dans la plupart des débats sur la capacité de réformes économiques des états du sud méditerranéen. Les analystes avertis soulignent néanmoins à quel point le climat des affaires est ambigu, à quel point les clientélismes freinent les réformes en profondeur et par là même une croissance économique plus rapide. (2)

Pour échapper à cette logique prescriptive, il serait peut-être plus fructueux de privilégier l’analyse des trois rôles essentiels que joue l’état dans l’imaginaire des peuples du sud méditerranéen : celui de l’état comme communauté, comme hiérarchie et comme appareil coercitif. L’état peut bien jouer d’autres rôles, mais ces trois-là – sous des habillages idéologiques et politiques qui peuvent être contrastés de pays à pays réintroduit le facteur politique dans le débat. Ce qui ne veut pas dire que les considérations économiques n’ont pas de poids – elles peuvent parfois être primordiales mais, dans la plupart des situations, la production, la propriété et la distribution des moyens de production ne jouent qu’un rôle contingent. En d’autres termes, les aspects économiques d’une situation donnée découlent des pratiques hégémoniques et du langage de pouvoir de l’élite. Ces facteurs ne pesent pas de manière déterminante sur la conduite de l’état.

1. L’état comme communauté

L’intrusion de l’Europe au sud de la Méditerranée après la conquête de l’Egypte par Napoléon Bonaparte, la pénétration du grand capital français et anglais, la création de l’état d’Israël et les luttes pour l’indépendance, l’appui occidental aux monarchies pétrolières constituent un

héritage qui influe sur le comportement des dirigeants et de la population. Ceux-ci ne sont pas simplement victimes ou captifs de cet héritage mais cherchent à l'utiliser pour leur plus grand intérêt. Repenser l'état, réexaminer sa capacité à entreprendre et son degré de solidité à partir de telles considérations peut apporter un éclairage nouveau au champ économique.

Depuis un quart de siècle environ, la contestation islamiste constitue une donnée permanente dans les pays du sud. À première vue, les idées qui soutendent ces mouvements imposent de repenser la notion d'état, tout aussi bien dans les pays où ces mouvements ont le pouvoir que dans ceux où ils constituent le fer de lance de l'opposition. Les islamistes critiquent la notion de nationalisme territorial séculier qui constitue la base de l'état algérien, tunisien ou égyptien. Les principes qui légitiment leur existence n'auraient aucune base morale puisqu'ils contredisent l'aspiration à l'unité de la *umma*, la communauté des croyants, à laquelle aspireraient tous les musulmans.

La pratique politique de ces mouvements contredits pourtant une telle analyse et suggère que, dans leur imaginaire, les peuples restent fortement attachés à la notion d'état national. Les structures des états du sud sont plus résistantes qu'il n'y paraît - l'Algérie m'a toujours paru beaucoup plus solide qu'à nombre d'observateurs avertis qui ont pu prédire, il y a quelques années l'effondrement du deuxième plus grand état, géographiquement parlant, d'Afrique. Ces mouvements agissent plus à l'intérieur des frontières des états qu'ils contestent que dans un champ politique plus large. Ils semblent ainsi renforcer ces mêmes états. (3)

Divers facteurs concourent à ce renforcement. Tout d'abord, les élites d'états dits séculiers comme la Tunisie, l'Algérie, l'Égypte et la Turquie, ont depuis toujours considéré que certains symboles islamiques faisaient partie de leur répertoire stratégique et constituaient un facteur important de soutien populaire. Que ce fut essentiellement pour des raisons d'opportunisme importe peu. Les peuples n'ont peut être pas voix au chapitre, mais, à une époque de mobilisation de masse, ils attendent de l'état qu'il symbolise la communauté entre gouvernants et gouvernés. On oublie trop souvent que le Front de Libération National en Algérie a fait la guerre à la France au nom de l'Islam.

Les mouvements islamistes millénaristes ont été rapidement marginalisés. Ceux qui sont soucieux d'efficacité politique opèrent à l'intérieur des frontières nationales, ce qui apporte les états à tenter de les coopter dans le système. Les islamistes doivent plus au concept d'état nation occidental qu'ils ne veulent bien l'admettre. Leur tentative de changer la société risque ainsi de succomber aux mêmes erreurs que les états existants : en 1991, le programme économique du Front Islamique du Salut ressemblait à s'y méprendre à celui du FLN. (4)

Les islamistes ne lancent donc pas un défi aux états en tant que tels, malgré le discours qu'ils affichent, mais plutôt aux détenteurs actuels du pouvoir, aux élites dont ils souhaitent prendre la place. Ils sont ainsi conduits à tenir soigneusement compte des facteurs domestiques qui influencent les peuples des pays concernés. Les mouvements islamistes marocains et tunisiens marquent leur différence avec leurs "frères" algériens. (5)

Les régimes ont su contenir l'islamisme radical sans intervention directe de l'Europe (mais pas sans intervention économique – à ce titre le fait que la Tunisie soit de loin le pays le plus "aidé" par habitant des instances internationales est intéressant à rappeler) mais aussi s'adapter et coopter, ce qui a semé une certaine confusion dans les rangs islamistes, chaque pays du sud offrant une variante de cette stratégie. Certaines variantes sont, certes, plus coûteuses en vies humaines et en perturbations économique que d'autres, mais l'état algérien est toujours debout. L'attrait de la notion d'état reste ainsi très fort – c'est dans le cadre de

l'état national marocain, algérien ou égyptien que l'identité collective et les intérêts des citoyens restent perçus par les masses populaires.

2. L'état comme hiérarchie

La notion de hiérarchie introduit celle du néo-patrimonialisme: ce qui caractérise les états sud méditerranéens c'est l'étatisation, la faible autonomie de la société par rapport à l'état et la privatisation de ce dernier. Ce phénomène est important à un double titre : il constitue un instrument prééminent de maintien au pouvoir des élites qui n'est pas lié aux personnes physiques ou aux politiques qu'ils poursuivent et il assure un accès privilégié aux ressources à ceux qui participent au cercle magique. Ce cercle peut être élargi bien au-delà d'un groupe restreint gravitant autour du prince. Ces pratiques sont, depuis longtemps, consubstantielles aux structures mêmes de l'état.

De tels réseaux existent dans toutes les sociétés et sont plus ou moins occultes. Dans les sociétés occidentales, la lutte contre de tels réseaux est devenu l'une des constantes de l'activité politique. Dans des systèmes plus autoritaires, ces réseaux sont depuis toujours des rouages essentiels des appareils d'état et dictent les conduites des individus. Tous acceptent le pouvoir de ces réseaux, personne n'imagine l'état fonctionnant autrement.

La présidence est en Tunisie, la source de tout pouvoir, le Maghzen tout autant au Maroc, l'Armée en Syrie, en Algérie et en Libye. Ces réseaux servent de ciment à l'état, d'autant plus précieux quand celui-ci n'est pas en mesure d'exercer certaines fonctions que le peuple considère comme essentielles, comme c'est le cas en Algérie et au Maroc. (6) Ces réseaux expliquent que l'Irak et le Liban n'ont pas été démembrés et démontrent que les liens organiques des dirigeants avec leurs peuples sont plus solides qu'il n'y paraît.

Le cas de la Tunisie mérite d'être mentionné car le pays qui est souvent présenté comme le "bon élève" de la classe fonctionne de manière tout aussi patrimonial que ses voisins. Le pays connaît un taux de croissance moyenne de 5 % depuis plus d'une décennie, fait montre de statistiques sociales enviables, a émancipé ses femmes, éléments clés du renforcement de la classe moyenne qui est aussi l'objectif de la Banque Mondiale. Mais la Tunisie mérite aussi la reconnaissance de l'Occident parcequ'elle a su maintenir un développement permettant d'éradiquer les islamistes La diabolisation de ces derniers explique pourquoi l'idée de stabilité est devenu centrale dans la présentation de la Tunisie aux étrangers. (7)

Toute médaille a son revers. Tous d'abord, les statistiques tunisiennes sont souvent opaques que les algériennes : il est par exemple impossible de dresser un bilan des banques tunisiennes. Les pertes de la Société Tunisienne de Banque sur une ou deux décennies n'ont jamais pu être chiffrées, mais plus de 10 milliards de Dinars ne seraient pas pour surprendre. La reprise des dettes de l'office National des Huiles et de l'Office des Céréales auprès de la Banque Nationale Agricole pour 1 milliard de Dinars en 1997, la gestion du Fonds National de Solidarité et de la Banque Tunisienne de Solidarité dont le capital a été mangée dans l'année qui a suivi sa création et qui a la particularité de n'avoir ni huissier, ni secrétaires, ni dossiers, est à ce point exemplaire.

La Tunisie est passée maître dans l'art d'aller au-devant des *desiderata* de ses bailleurs de fonds et de se couler dans le discours ambiant. Elle a une capacité à donner des justifications d'ordre international à des décisions dont les motivations de politique intérieure sont primordiales mais souvent peu avouables. Les dirigeants comprennent trop bien qu'il est

essentiel pour eux de faire des gestes de bonne volonté vis-à-vis des gadgets des institutions internationales (adoption d'une loi anti-corruption, intégration des sociologues au sein des équipes de développement rural, création ou récupération d'ONG pour honorer le nouveau dogme de la société civile). Ce respect des formes va très loin avec le développement des conditionnalités et des critères quantitatifs à respecter. Ainsi on financera des subventions par des banques publiques afin de maintenir le déficit budgétaire autour des 3%, on adoptera des lois sur les codes des investissements ou sur la promotion des exportations afin d'accroître le nombre des critères institutionnels respectés. Cette capacité de la bureaucratie tunisienne à intégrer les contraintes internationales et à les traduire en mesures concrètes est l'héritage phénicien de la Tunisie.

Cet activisme illustre la "compétence" du gouvernement et donne au pays une image moderne. Que l'image et la réalité ne coïncident pas préoccupe peu l'Occident. L'Union Européenne et les Etats-Unis restent sensibles au "danger" islamiste et apprécient beaucoup un pays "stable" dans une région passablement difficile. Les mesures tunisiennes sont toujours présentées dans le fil d'un discours général sur la libéralisation et les bailleurs de fonds sont 'convaincus' : tout au plus adressent-ils des avertissements amicaux comme le FMI qui, dans son Rapport de 1999 soulignait les tensions budgétaires, le manque de transparence des comptes nationaux et la lenteur des privatisations. Le FMI n'en tire guère les conclusions que la logique imposerait et applaudit au "success story" tunisien.

Après tout, le Processus de Barcelone a une assise essentiellement sécuritaire. Alors qu'importe l'emprise croissante des clans dans les secteurs rentables, les contrôles fiscaux et rackets de plus en plus nombreux, les grèves sauvages dont personne ne parle. Tout cela ne veut pas dire que la Tunisie n'est pas mieux gérée que certains de ses voisins. Simplement il ne faut pas s'illusionner : la fuite des capitaux reste importante, tout comme ailleurs au Maghreb et en Egypte. Ici, comme ailleurs, l'économie n'est pas gérée de manière indépendante du politique. Il ne faudrait pas s'étonner qu'il y ait, un jour, des surprises mais, pour l'heure, les bailleurs de fonds resteront laxistes tant que la Tunisie ne dérape pas socialement ou politiquement, face aux « péril » islamiste.

Il est absurde de vouloir divorcer la manière dont fonctionnent les états du sud méditerranéen des stratégies de leurs élites dirigeantes. C'est dans ce contexte qu'il faut appréhender les restructurations économiques engagées depuis près de deux décennies, la privatisation de certains secteurs d'activités et l'ouverture à l'investissement étranger. La question qui est posée aujourd'hui est de savoir si l'application de ces réformes qui constituent l'alpha et l'oméga de l'idéologie "libérale" du FMI et de la Banque Mondiale aura pour conséquences inéluctables un accroissement de la production, des emplois et une intégration plus poussées des économies du sud à l'économie mondiale.

En replaçant ces politiques de réformes dans le contexte de l'état maghrébin ou moyen oriental tel qu'il fonctionne dans la réalité plutôt que dans l'imaginaire que s'en font certains spécialistes occidentaux, il sera sans doute plus aisé de savoir si les changements dans la gestion de l'économie sont vraiment la conséquence d'une crise majeure de l'état ou si, au contraire, ils s'insèrent dans une stratégie de survie et de maintien des avantages acquis des élites. Une telle conclusion contredirait l'idée que l'état en tant que tel est en crise.

Deux traits caractérisent ces politiques de libéralisation économique. En premier lieu, le rôle de l'état dans la gestion de l'économie demeure prépondérant tant dans les états où le secteur des hydrocarbures est prépondérant que dans ceux dont les ressources hydrocarbures sont plus

modestes : on ne s'étonnera pas que la Tunisie, tout bon élève de la classe qu'elle soit, ne s'empresse guère de privatiser. Seuls les naïfs, ou la Banque Mondiale (8) s'étonnent que les gouvernements qui bénéficient de prêts à l'ajustement structurel ne respectent que la moitié des conditionnalités requises. Plus on ajoute de conditions, moins elles sont respectées (9).

L'histoire des plans d'ajustement structurels proposés par le FMI depuis vingt ans mérite qu'on s'y arrête. La première question posée elle celle de savoir quel est l'impact des Plans d'Ajustement Structurels AS dans la région. Cet impact est difficile à mesurer pour la simple raison que l'on ne peut deviner ce qui se serait passé si tel ou tel programme n'avait pas été mis en place. L'expérience suggère néanmoins trois cas de figure. Un PAS réussit parce que les dirigeants du pays récepteur sont convaincus de la nécessité du changement et savent le vendre tant à leur opinion publique qu'aux cadres chargés de l'appliquer et à leurs industriels, tant publics que privés. Toutes ces catégories savent qu'elles devront changer leurs habitudes, certaines savent qu'elles risquent d'être lésées, toutes sont inquiètes. Certaines seront tentées de diaboliser le FMI et la Banque Mondiale, attitude d'autant moins surprenante que la liberté d'expression ne règne que rarement dans ces pays et que beaucoup de journaux occidentaux ont tendance eux-mêmes à parler des Fourches Caudines du FMI, ce qui ne contribue guère à la clarté du débat.

Dans le cas où les dirigeants du pays en cause réussissent à préparer le terrain, le FMI joue un rôle de levier, le PAS apportant un support technique et financier à une volonté de réformes réelle. L'exemple tunisien après 1985 offre une bonne illustration de ce cas de figure. La réussite vient couronner un tel PAS.

Le deuxième cas de figure se présente quand certains dirigeants du pays récepteur sont convaincus de la nécessité de réformes auxquelles les contraignent une crise des paiements extérieurs, d'autres pas. Le rôle du FMI exige dans ce cas plus de finesse politique. Il faut donner des armes aux "réformateurs" sans se mettre les "opposants" à dos. Le cas marocain offre une bonne illustration de cette situation. Les réformes demandent alors plus de temps que dans le premier cas. Le FMI peut être amené à reformuler son plan, il peut y avoir des temps morts, mais le PAS finit par faire œuvre utile.

Le troisième cas concerne des pays où peu de dirigeants comprennent que les réformes sont nécessaires ou au tout état de cause, utiles à leur propre survie. Certains appuient donc les réformes mais pas suffisamment. Le rôle du FMI et de certains bailleurs de fonds occidentaux est alors très important et très délicat. Leur intervention peut contribuer à faire pencher la balance, à condition qu'elle soit faite à bon escient. La situation algérienne, il y a dix ans, a bien illustré ce type de scénario. La France ne donna pas son plein appui aux réformateurs de l'époque, contrairement à d'autres pays comme l'Italie. Un tel appui n'aurait peut-être pas été décisif, mais il aurait eu le mérite d'envoyer un message très clair aux dirigeants et aurait pu contribuer à changer l'attitude de certains de ses membres influents.

Dans le troisième scénario et ce quels que soient les conditions exigées par le FMI, les dirigeants trouveront toujours les moyens de les contourner. La question qui se pose alors est de savoir si le FMI et, par extension, ses membres les plus influents, doivent avoir recours à une "conditionnalité de nature plus ouvertement politique. Le cas s'est posé à de nombreuses reprises. Il n'est que de citer le cas égyptien où l'appui occidental a fait que le FMI a souvent passé l'éponge d'une manière qui aurait été impensable ailleurs. Le Maroc et l'Algérie ont offert des exemples, moins marqués peut-être de la même bienveillance occidentale.

On peut tirer quelques conclusions de ces remarques qui permettent de placer ce qui se passe dans tel ou tel pays du sud méditerranéen dans un cadre plus général. En premier lieu, les PAS n'ont qu'une capacité limitée à réaliser les objectifs qui leur sont assignés. Ils permettent souvent une amélioration des exportations et contribuent à améliorer l'équilibre de la balance des paiements mais n'affectent ni le taux de croissance ni celui de l'inflation. Ces taux de croissance sont le résultat direct de taux d'investissement réduits, résultat inévitable des compressions budgétaires qui sont le préalable à tout investissement des finances publiques. Il faut aussi remarquer que le secteur privé réagit presque toujours mollement aux mesures qui accompagnent les PAS. L'impact des PAS sur l'inflation est aussi réduit, les mesures qui réduisent l'inflation contrebalançant largement celles qui lui donnent un coup de fouet, comme la réduction des subventions et l'augmentation des prix.

En deuxième lieu, le taux de mortalité des PAS est élevé. On estime à un peu plus de la moitié le nombre des PAS qui, entre 1980 et 1993, ont été interrompus avant terme. Cette proportion est de l'ordre des deux tiers depuis lors. Du côté de la Banque Mondiale, les retards apportés dans le déboursement de tranches de crédit sont fréquents. La raison en est la non application par le pays récepteur de conditions incluses dans l'accord initial.

En troisième lieu, le lien n'entre PAS et mise en œuvre sérieuse de programmes de réformes reste à prouver. L'amélioration des indicateurs macro-économiques n'est guère liée à l'application des pas. Même le FMI concède qu'en Algérie, le rôle du prix du brut est plus déterminant que tout autre facteur.

Le but poursuivi par les PAS est double. Il vise tout d'abord à améliorer les politiques suivies par les pays récepteurs et à renforcer le cadre institutionnel dans lequel sont conduites ces politiques (rôle de la banque centrale, modernisation du système bancaire et du cadre légal, qualités des hauts fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les réformes). L'impact des PAS sur les institutions est encore plus faible que sur les politiques suivies. Les PAS n'influencent guère le volume des crédits à l'économie, mais ont un impact souvent décisif sur le taux de change. Leur impact est important sur les taux d'intérêt, le prix des produits agricoles et les prix à la consommation. Leur impact sur la réforme du secteur financier et la privatisation est, dans l'ensemble, minime – ici encore le cas de l'Algérie illustre parfaitement le propos.

En cinquième lieu, il convient de dire que ces quelques remarques surestiment sans doute l'impact des mesures qui accompagnent les PAS ne fut ce que parce que de telles mesures auraient été, en tout état de cause, inévitables. D'autre part, de nombreux gouvernements font machine arrière et réintroduisent des pratiques qu'ils avaient bannies peu avant à l'insu du FMI. Le gouvernement marocain qui augmente les salaires de la fonction publique en tirant des ressources du budget d'investissement, et ce en plein marasme économique est un exemple parmi d'autres.

Au mieux donc, le résultat des PAS n'est pas très convaincant. L'une des grandes faiblesses de tels programmes, faiblesses que des études intérieures de la Banque Mondiale et du FMI soulignent, a trait aux conditions politiques des pays récepteurs. Ces conditions ont généralement un impact décisif sur la réussite, ou l'échec, d'un PAS. (9)

Deux autres facteurs doivent être pris en compte. Le FMI aime à dire qu'un PAS permet de jeter les bases d'une croissance économique continue. Il parle de restaurer le crédit de tel ou tel pays méditerranéen sur le marché financier international. Le réajustement est ainsi présenté comme une phase de transition, un choc thérapeutique efficace et rapide. Après quoi, la vie sera en quelque sorte en rose. Un PAS est présenté comme une phase de transition vers un monde meilleur – il aurait une fonction de catharsis.

L'expérience des pays d'Asie du Sud Est depuis trente ans souligne à quel point l'adaptation aux règles du marché international est une nécessité permanente qui exige une capacité continue à s'adapter, à saisir les occasions de produire, à coût plus bas que le voisin et à placer ses produits sur des marchés nouveaux. Ce qui oblige à s'ouvrir, à être informé, à comprendre les stratégies suivies par d'autres pays. Cette adaptation permanente à des conditions extérieures sans cesse changeantes constitue la clé de la réussite de ces pays et explique le coût social relativement faible que paie leur population. Retarder des changements qui apparaissent inévitables alourdit les coûts.

Un PAS, fut-il de douze mois ou de trois ans ne produit guère de miracle car il ne peut introduire la flexibilité nécessaire dans des systèmes caractérisés par une absence de liberté des acteurs économiques dans les critères de gestion. La nécessité d'accompagner un PAS par des réformes dans d'autres secteurs – sociaux et éducatifs notamment est essentielle. Il semble donc y avoir une contradiction fondamentale à réduire les dépenses de l'état dans les domaines de l'éducation et de la formation, pour ne prendre qu'un exemple, mais essentiel, car, ce faisant, on réduit la marge de flexibilité future d'une économie à affronter le monde extérieur. L'Algérie offre depuis quelques années un exemple saisissant de ce type de contradiction : les dépenses de sécurité augmentent, ceux d'éducation et de formation baissent. La Libye, la Syrie et, à un degré moindre, le Maroc illustrent cette contradiction.

Les conditions imposées aux pays débiteurs tant par le FMI que la Banque Mondiale a toujours ratisés large, leur nombre a eu tendance à s'accroître au cours des ans. Cette trop grande ambition, du moins sur le papier, n'a pas empêché la prolifération de conditions nouvelles. Pour ce qui est de la Banque Mondiale, le nombre moyen de conditions attachées à chaque crédit a augmenté, passant de 34 en moyenne pour un crédit accordé entre 1984 et 1989 à 56 après. Cette prolifération de conditions pâtit du fait que certaines conditions sont politiques et d'autres parfaitement invérifiables du fait l'absence de statistiques fiables, ou de la détérioration des statistiques envoyées au FM. Il est rare que le FMI admette ce problème. Elle le fait pourtant dans son dernier rapport consacré à l'Algérie (11).

Cette même prolifération de conditions a pour conséquence de miner la capacité du pays récepteur à construire lui-même des instruments et former des hommes qui pourraient mener à bien les réformes qu'il tente d'entreprendre. Cette même prolifération encourage ceux qui, dans les pays récepteurs, aiment à arguer que les PAS leur sont imposés de l'extérieur. On revient à la diabolisation du FMI. De telles réactions minent la légitimité des PAS et donc leurs chances de réussite. Les pays récepteurs n'ont pas l'impression que leur PAS leur appartient en quelque sorte. Quant, au contraire, le pays a le sentiment d'être, sinon l'initiateur du mouvement de réajustement, du moins d'y avoir fortement contribué, la réussite est beaucoup plus probable. Ce sentiment de "propriété" du PAS explique, pour une part importante, la réussite du réajustement structurel en Tunisie après 1986.

Le second trait qui caractérise la libéralisation de la gestion économique des pays du sud tient à l'imbrication profonde et continue de toutes les mesures de privatisation dans les réseaux d'influence et de patronage existants. Les populations ont souvent l'impression que ce sont ceux-là mêmes qui tenaient les rênes du pouvoir quand l'état était prépondérant comme producteur qui les détiennent dans les nouvelles compagnies privatisées. Au Maroc le Makhzen reste aussi puissant aujourd'hui qu'hier et l'observateur est frappé par la simultanéité d'une absence de réformes internes et l'intensité du discours marocain sur les

nouveaux fléaux économiques telle l'inefficacité de l'administration et l'absence d'une justice fiable, l'importance des trafics de drogue, sujet tabou dans les discours officiels jusqu'au début de la dernière décennie, les ravages de la contrebande. La substitution de campagnes à la mise en œuvre de réformes économiques et politiques internes suggèrent à la fois que les PAS aient été insuffisants pour préparer le royaume à la compétitivité mais ne remettent pas son ouverture sur l'Union Européenne en cause. Les enjeux politiques de l'ouverture sont à rechercher ailleurs. La stratégie de diversification choisie par les entrepreneurs marocains s'explique par une absence de confiance à long terme dans le Makhzen, une stratégie de protection contre le risque et l'instabilité politique. Le recours au marché parallèle s'explique par les mêmes raisons. L'ouverture sur l'extérieur et le développement de liens avec les capitaux étrangers jouera peut-être le rôle de "protections vis-à-vis des interventions arbitraires du Makhzen, comme ce fut le cas, il y a un siècle. Le Roi ici reste le premier propriétaire terrien du pays, dont les domaines sont admirablement gérés, le premier industriel et le commandeur des croyants !

Aujourd'hui, comme hier, le poids de l'Europe reste massif alors que celui-ci demeure économiquement marginal. Quelle que soit la politique choisie – marocanisation ou dé-marocanisation, protectionnisme ou libéralisme, l'Europe reste le partenaire privilégié. La grille de lecture essentielle reste politique et par un de ces paradoxes dont l'histoire a le secret la baisse du pouvoir discrétionnaire de l'état, pour cause de réformes libérales, offre une plus grande latitude aux réseaux informels : le discours sur l'Etat fort recouvre une pratique étatique parcellaire, notamment dans le domaine de l'éducation et la bureaucratie reste doublée par les relations personnelles dont le centre est le Palais (12)

Sur le plan pratique, cela veut dire que la privatisation de la seconde ligne de GSM a été faite, avec compétence, en dehors du gouvernement. Tout comme à Alger cette même opération n'est pas entre les mains du ministre chargé des privatisations mais des militaires – ce qui ne veut en aucune façon dire qu'elle ne sera pas menée de manière technique et financière irréprochable. En Tunisie, des contrats conclus entre de grandes familles industrielles et des grands noms du capitalisme international ont dû être déchirés parce que les partenaires avaient refusé d'inclure la première famille du pays dans le tour de table. La Tunisie étant par ailleurs un petit pays homogène et mieux géré que la plupart de ses voisins, de telles pratiques ne grèvent pas trop, pour l'heure, la croissance économique. Mais elles aident à comprendre pourquoi la Tunisie n'a rien d'un "tigre maghrébin". (13)

De telles analyses, si elles sont exactes, infirmerait l'opinion selon laquelle les privatisations constituent un symptôme de la crise de l'état et témoignent, au contraire de la capacité de ce même état d'élargir la base de son pouvoir (14). Il est, bien entendu, dans l'intérêt des élites de ne pas laisser trop précisément définir les frontières du secteur public et du secteur privé. Le maintien de cette zone d'ombre conforte la stratégie même du néo-patrimonialité. Ces élites font profession de libéralisme. Le FMI, la Banque Mondiale et les dirigeants politiques occidentaux les félicitent publiquement pour leur conversion. La réalité ne change guère et les peuples ne sont pas dupes, ce qui n'accroît pas leur respect pour le discours occidental.

Cette ambiguïté qui caractérise les systèmes sud méditerranéens n'est pas nouvelle. Les bureaucraties qui, après l'indépendance, ont trouvé dans le secteur public un riche champ de patronage restent aussi puissantes que par le passé (15). L'état se renforce ainsi alors même qu'il privatise et tient un discours libéral qui suscite les applaudissements du FMI. Tant qu'il ne sera pas établi de frontières clairement définies entre les secteurs publics et privés, tant que le climat des affaires demeurera ambigu, il sera impossible de prétendre qu'une stratégie plutôt

qu'une autre est plus favorable au développement économique de ces pays sur le long terme. L'état au sud prospère quel que soit le système en vigueur. L'un accorde ses faveurs à des entrepreneurs privés qui sont dépendants du pouvoir ou a des clans directement liés à lui, l'autre favorise les entreprises d'état et une prolifération bureaucratique. Les privatisations ont simplement élargi la gamme des instruments dont disposent les élites pour asseoir leur pouvoir.

3. L'état comme appareil coercitif

Sans l'ultime sanction que constitue la force, le système patrimonial s'effondrerait, d'où l'importance des systèmes de sécurité tant au Maghreb, qu'en Egypte et en Syrie. Le rôle clé que continuent de jouer les forces de sécurité témoigne, si besoin était, du nombre de conflits, tant internes qu'externes, qui n'ont pas trouvé de solution à ce jour. Cette prééminence explique pourquoi l'élite confond tout ce qui menace ses intérêts à une menace contre l'état qu'elle dirige. Ce qui a pour effet de rendre encore plus floue la frontière entre la sphère publique et la sphère privée. Il existe souvent deux armées dans un même état, une qui assure la défense du pays, l'autre celle du régime. L'exemple tunisien est ici frappant, la croissance des forces de sécurité internes alors qu'il n'y a pas péril en la demeure constituant l'une des caractéristiques de ces dernières années. La première jouit généralement d'un recrutement plus large, souvent basé sur la conscription, la seconde est souvent issue de groupes sociaux ou régionaux plus étroits. Ce type de stratégie permet aux dirigeants de s'assurer de la fidélité absolue d'un petit groupe.

Même dans les états méditerranéens plus développés sur le plan économique et politique que la plupart des pays arabes, comme Israël, la Turquie et l'Egypte, l'armée joue un rôle prééminent dans la structure du pouvoir. Cette prééminence influe tout autant sur la composition du pouvoir que sur la définition des objectifs de l'état et l'allocation des ressources économiques. Elle limite la capacité des dirigeants à imaginer ce qui serait possible ou désirable.

Il existe certes des différences entre les jeux des élites de différents pays. Les dirigeants algériens n'ont pas su mener le jeu de façon à éviter des ruptures brutales alors que les dirigeants marocains semblent y avoir mieux réussi et qu'en Tunisie la gestion de l'économie a été moins irrationnelle qu'ailleurs. Ces différences s'expliquent souvent par l'histoire, dont le poids, dans certain pays, est beaucoup plus lourd à gérer que dans d'autres.

Conclusion

L'histoire récente des pays du sud de la Méditerranée suggère que l'état est une structure qui a des facultés de résistance beaucoup plus fortes que certains analystes ne le soupçonnaient voici une décennie. L'état exerce une fascination sur l'imaginaire des peuples et sur ceux qui luttent contre lui et demeure le principal instrument de pouvoir. La conquête de l'Algérie a duré un demi siècle et mobilisé dans les années 1840 autant de troupes françaises qu'il n'en fallait au Royaume Uni pour tenir le sous-continent indien: l'état algérien est plus difficile à construire, sa définition étant plus récente que celle de ses voisins mais c'est un état solide. L'Egypte à une très vieille identité, la Tunisie, l'ancienne Byzacène, se reconnaît dans ses frontières d'aujourd'hui depuis deux mille ans, le Maroc depuis un millénaire.

Les élites du sud ont nombre de préoccupations qui leur sont communes mais bien des différences qui expliquent des résultats économiques contrastés. Tous ont en commun de gérer l'état de façon à maintenir les systèmes de privilège existants et exclure ou coopter ceux qui les défient, que ces derniers contestent leur vision de l'état comme communauté, comme hiérarchie ou comme appareil coercitif.

L'analyse occidentale de la nature des états du sud méditerranéen souffre souvent de ne voir l'autre que comme un reflet de soi. Pourtant, les états du sud ne sont pas gérés selon la même logique que les états occidentaux. Ce même culte du modèle unique fait que l'on ne différencie souvent peu entre pays de la rive sud ou que l'on tombe dans l'erreur contraire de penser que l'Algérie et la Tunisie sont totalement différentes l'un de l'autre.

La gestion des ressources économiques a sa place, souvent importante, dans la stratégie de maintien et de consolidation de leur pouvoir que mènent les dirigeants. Une gestion à l'occidentale de ces mêmes ressources ne constitue pas nécessairement la préoccupation primordiale de ceux qui cherchent à consolider et étendre leur pouvoir. Les programmes de réformes économiques doivent ainsi être replacés dans un contexte de lutte pour la survie politique, d'identité et de prestige. Ces prémices sont loin de celles qui soutendent la politique officiellement prônée par les organisations financières internationales mais sont moins éloignées des véritables préoccupations de ces dernières et des états occidentaux qu'il n'y paraît de premier abord.

Par un de ces paradoxes dont l'histoire à le secret, ces programmes de réformes ne doivent leur existence qu'aux systèmes économiques qu'ils ont le dessein de changer, du moins en théorie. Le lancement de ces réformes n'a été possible que parce que les élites du sud ont su les intégrer dans leurs stratégies de survie. Le résultat dépendra de l'issue, imprévisible, des conflits en cours. "Repenser l'état" exigerait donc de moins réfléchir au rôle de celui-ci dans l'économie et de s'attacher à analyser de manière plus fine les conflits qui façonnent les structures des états, les décisions de ceux qui gouvernent ainsi que les aspirations de ceux qui les défient.

Notes

(1) Banque Mondiale, The State in a Changing World, World Bank and Oxford University Press, 1997, en particulier les chapitres 1,2,9 et 10

(2) Investir dans un zone de libre échange euro méditerranéenne, JL Reiffers et JC Tourret, Rapport pour le sommet de Lisbonne 28 février 1999 en particulier le chapitre 3 et Le partenariat euro méditerranéen la dynamique de l'intégration régionale Commissariat Général du Plan juin 2000, en particulier la préface

(3) Bassma Kodmani-Darwish, "Introduction" dans Bassman Kodmani-Darwish et May Chartouni Dubarry Les Etats Arabes Face A La Contestation Islamiste Paris, Armand Colin pour l'IFRI, 1997

(4) Fouad Adjami dans "In Pharaoh's Shadow : Religion and Authority in Egypt" et Jean Claude Vatin "Popular Puritanism versus State Reformism: Islam in Algeria" dans Islam in the Political Process, Cambridge for the RIIA, 1983. Francis Ghilès, articles dans le Financial Times en décembre 1991-Janvier 1992

- (5) Gudrun Kramer “Cross Links and Double Talk?” Islamic Movements in the Political Process” in L Guazzone (ed) The Islamist Dilemma, Reading, Ithaca Press, 1995 et articles de Francis Ghilès dans le Financial Times (1990 et 1998) suggérant que le risque de “contamination” de la crise algérienne au Maghreb était mineur
- (6) John Waterbury The Commander of the Faithful: the Moroccan Political Elite, New York, Columbia University Press, 1970
- (7) Béatrice Hibou Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire. Les Etudes du Céri, no 39, mars 1998 et Les marges de manœuvre d’un “bon élève” économique: la Tunisie de Ben Ali Etudes du Céri, no 60, décembre 1999.
- (8) Banque Mondiale, “Assessing Aid”, World Bank and Oxford University Press, 1998
- (9) Francis Ghilès, Rapport confidentiel sur l’Algérie pour la DAS, 1995
- (10) Tony Killick, Overseas Development Institute, London Conditionality and Adjustment-Development Connection. Paper presented at the conference on “Fifty Years after Bretton Woods: the future of the IMF and the World Bank” Madrid, September 1994
- (11) Algeria: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation. IMF Staff Country Report No 00/93 July 2000
- (12) Francis Ghilès, King Mohamed VI: Morocco’s Moderniser? INSEAD 2000
- (13) N Ayubi Overstating the Arab State, London IB Tauris 1995
- (14) Francis Ghilès Tunisia, a Maghrib Tiger? Middle East Forum SOAS, Londres 1996
- (15) John Waterbury The Egypt of Nasser and Sadat Princeton, Princeton University Press 1983 .Princeton University Press 1983