

MaJ 09.11.2012

Article pour la Revue "MONDES" - Automne 2012

Henry Marty-Gauquié

La Communauté internationale et le Printemps arabe- Aspects économiques

Les moments historiques que nous offre la Méditerranée depuis janvier 2011 constituent un véritable message d'espoir pour la région, tant d'un point de vue politique qu'économique. Par leur appel à une société plus juste, à une croissance plus équitable et à l'état de droit, les peuples des rives Sud et Est de la mer commune démontrent que la région peut se donner les moyens de surmonter ses démons. Certes, les spécificités culturelles et politiques de chaque pays rendent impossible toute généralisation, mais il nous paraît possible d'identifier quelques traits communs aux révolutions arabes qui en font un phénomène transversal, et souhaitons-le irréversible pour les pays concernés.

Observons tout d'abord que ce mouvement est assis sur des références universelles : l'aspiration au « droit d'exister », économiquement (emploi, état de droit) et, plus encore, politiquement (dignité, liberté, équité). Notons ensuite la volonté des peuples concernés de reconquérir leur fierté nationale, de restaurer l'impartialité de l'État et de s'assurer de la loyauté du personnel politique. Relevons, enfin, que pour la première fois depuis la création de l'État d'Israël en 1948, aucune référence n'est faite pendant les révolutions ni au conflit du Proche-Orient, ni au rejet de l'occident, ni à l'idéologie islamiste (ce qui marque une grande différence avec la révolution iranienne de 1979, qui n'a d'ailleurs pas fait les émules escomptés).

Portées par une jeunesse éduquée et au contact des reflets de la société occidentale, ces révolutions sont vécues par les opinions arabes comme la reconquête de leur dignité et le moyen d'effacer des décennies de frustrations sociales et politiques qu'une mise à l'écart de la mondialisation et les suites du 11-Septembre 2001 avaient accumulées¹. Cependant, comme tout processus révolutionnaire, celui du monde arabe a échappé à ses initiateurs : ainsi, à mesure que le « conflit des impatiences » généré par ces révolutions a fait naître le désenchantement et que la masse des électeurs s'est exprimée, certains mouvements d'obédience islamiste ont pu restaurer leur emprise sur les segments sociaux les moins éduqués de la population.

La référence à l'islam étant naturellement très présente dans ces sociétés, il était prévisible que les partis d'obédience musulmane atteignent les résultats les plus élevés aux élections d'octobre 2011 en Tunisie et au Maroc et lors de la présidentielle égyptienne de juin 2012. Cependant, ces partis restent minoritaires et font montre de modération depuis leur arrivée à un pouvoir qu'ils savent devoir partager, tout en restant très vulnérables à la présence de mouvements radicaux pour qui la référence à l'islam induit un changement de société.

Loin de trancher clairement des équilibres fluctuants et complexes, les élections de 2011 ont au contraire souligné que le processus de transition serait long et probablement plus chaotique que ce que nos opinions publiques occidentales pouvaient souhaiter. Ainsi la Tunisie de l'après octobre 2011 est-elle organisée autour d'une répartition tripartite des pouvoirs qui induit une forme de paralysie politique renforcée par l'incompétence d'une partie du personnel nouvellement élu. Par ailleurs, la situation de l'Égypte est plus particulière : l'omniprésence économique de l'armée et le rapprochement opéré lors du référendum constitutionnel de mars 2011, par les Frères musulmans

* Directeur des liaisons avec les organisations internationales
Représentant du Groupe Banque européenne d'investissement à Paris
(l'auteur s'exprime à titre personnel)

1 Voir, du même auteur, « Crise et sortie de crises en Méditerranée : l'exigence de croissance et de dignité », in MONDES, N° 7, été 2011.

avec les mouvements salafistes (d'ailleurs massivement soutenus par certaines monarchies du Golfe) expliquent une situation d'impasse qu'il sera bien difficile à M. Morsi, le président élu en juin 2012, de surmonter.

Le besoin d'une nouvelle croissance en Méditerranée

Il est utile de rappeler que les pays du sud méditerranéen n'ont pas été contaminés par la crise financière, mais qu'ils ont fortement subi la récession des pays occidentaux, particulièrement de l'Europe dont ils sont très dépendants². La forte résilience dont les pays du sud ont fait preuve dès 2010 prouve qu'ils conservent une capacité de croissance deux à trois fois supérieure à celle de l'Union européenne, bien que les marges de manœuvres budgétaires et les réserves de change aient été fortement réduites par les effets de la crise pour les pays non producteurs d'hydrocarbures.

Aux effets de la crise, s'ajoutent ceux des révolutions. De fait, là où il n'y a pas eu de destructions massives, comme en Libye ou en Syrie, l'effondrement du commerce et de l'investissement extérieurs ainsi que l'arrêt brutal de pans entiers de l'activité économique ont lourdement affecté la compétitivité. A cette dégradation de la balance des paiements, s'ajoute un déficit budgétaire important dû à l'affaiblissement des rentrées fiscales et à la prise urgente de mesures sociales: ce sont l'explosion des mesures de compensation³, la hausse des salaires publics, l'embauche massive de chômeurs. En Tunisie et en Égypte, cela s'est traduit par une forte récession au premier trimestre 2011 et une croissance durablement atone en 2011-12.

La crise économique et les révolutions arabes illustrent qu'il eut fallu d'abord assurer plus d'équité politique et sociale avant d'aspirer à une croissance élevée et à l'intégration régionale. Ainsi, *la révolte politique de 2011 s'est-elle exprimée contre quatre facteurs*: d'une part, l'effet désastreux sur les opinions d'une collusion – voulue ou subie – entre les milieux d'affaires et une classe politique toujours plus isolée de la population. Ensuite, l'instabilité naturelle que produit une ouverture trop rapide à l'économie mondiale si elle n'est pas corrigée par de véritables politiques sociales et territoriales assurant l'équilibre entre les couches de la société. En troisième lieu, la pratique des gouvernements autocrates du Sud consistant à laisser – souvent pour des raisons politiques – des régions entières à l'écart du développement économique général; politiques qui ont conduit à l'accumulation de poches de pauvreté sur des territoires enclavés et à l'accélération de l'exode vers les bidonvilles périurbains. Enfin, et en résultante des facteurs précités, l'accumulation des sentiments de frustration et d'humiliation ressentis par les jeunes tenus à l'écart des processus de décision et d'insertion économique.

De fait, les enjeux de l'après-révolution sont multiples pour les pays méditerranéens. En premier lieu, il s'agit d'organiser la croissance pour répondre aux aspirations si fortement exprimées par les peuples. Une croissance plus *inclusive*, assurant un meilleur partage des richesses et un meilleur équilibre des territoires reste la clé de l'emploi des jeunes et de la réduction de la pauvreté. Parallèlement, une croissance plus *innovante*, fondée sur des systèmes d'éducation rénovés, une politique sélective des investissements directs étrangers et l'appui à l'innovation dans les entreprises, est essentielle pour enrichir le contenu qualitatif des emplois pour les jeunes diplômés dont le chômage n'a cessé de s'aggraver ces dix dernières années (pour atteindre des taux de 30 à 46% selon les catégories).

² Voir « Crise et voies de sortie de crise dans les pays méditerranéens de la FEMIP » (29.11.2010), étude réalisée pour la BEI par le Forum euro-méditerranéen des instituts de sciences économiques (FEMISE) sous la direction du professeur Jean-Louis Reiffers. (www.femise.org ou www.eib.org/projects/publications/etude-femip/).

³ Ces dépenses, destinées à contenir le prix des denrées de base, sont communes à tous les pays du sud-méditerranéen. Elles ont explosé sous l'effet des révolutions pour connaître, par exemple, une hausse de 50 % au Maroc en 2011 où elles atteignent 27% du budget. En Égypte, elles dépassent 30% du budget, en plus de quelque autres 35% consacrés au financement des emplois publics.

Certes, une plus grande intégration régionale demeure nécessaire pour nourrir la croissance et inscrire les économies du Sud dans la chaîne de valeur euro-méditerranéenne : l'intégration « Sud-Sud » aura pour effet d'inciter aux échanges fondés sur la différenciation des produits, donc l'amélioration de la qualité des productions traditionnelles ; d'autre part, le transfert de technologies par le biais de partenariats entre entreprises du Nord et du Sud permettra de passer d'un système de délocalisations à celui de la cotraitance⁴. Bien conduite, l'intégration régionale offrira donc, à terme, une meilleure sécurité aux emplois du Sud et une relation Nord-Sud plus équilibrée. Mais *cet objectif est nécessairement de long terme* : non seulement parce qu'il implique la redéfinition des systèmes de coopération régionale (Barcelone, Agadir, 5+5, UpM) qui ont démontré leur insuffisance, mais aussi *parce qu'il suppose d'abord un renforcement qualitatif de la compétitivité au Sud* sans laquelle l'ouverture au monde extérieur entraîne la création de fortes inégalités et une grande vulnérabilité des comptes publics.

Nourrir la transition : trois étapes et un levier, la démocratie

Du point de vue économique, la transition en Méditerranée appellera une aide échelonnée en trois étapes. Dans un premier temps, une aide d'urgence destinée au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et à la sortie graduelle du système des compensations. Rapidement après, un soutien renforcé à l'économie privée, seule créatrice d'emplois à long terme, notamment par le développement des TPE et PME⁵. Enfin, à moyen terme, une augmentation substantielle de l'aide remboursable, orientée prioritairement vers des projets porteurs d'emplois, l'augmentation des services aux populations et l'équilibre des territoires.

Du point de vue politique, la transition apparaît comme un processus de reconstruction et de moralisation de la société, c'est-à-dire de définition d'un *nouveau contrat social*. S'il faut évidemment de la croissance pour nourrir les choix, celle-ci est en soi insuffisante pour assurer une évolution qui est avant tout politique et dont le moteur est l'instillation de la démocratie à tous les échelons de la gouvernance sociétale et économique. C'est pourquoi la transition démocratique implique patience et vigilance de la part de la société civile à qui il incombe de définir une régulation de la production et des mécanismes de répartition de la richesse qui respectent les besoins de la collectivité dans sa diversité et assurent plus d'équité sociale et spatiale.

Tout ceci suppose de profonds changements sociétaux (éducation, famille, fiscalité, justice...⁶) et politiques (équilibre des pouvoirs, décentralisation, dialogue participatif, etc.). A l'appui de ces choix que seuls peuvent effectuer les pays eux-mêmes, intervient la modernisation des politiques publiques des grands secteurs économiques (urbanisation, énergie, eau, transports, secteur financier, développement du modèle concessif et des partenariats public-privé, etc.) auxquelles les institutions internationales et les pays d'Europe peuvent apporter leur concours financiers et techniques. La BEI est déjà fort active dans ces domaines, ainsi que l'illustrent son initiative en faveur des PPP au sud de la Méditerranée⁷ et son action aux côtés de la Banque mondiale au sein du Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI), que les deux banques ont fondé en octobre

⁴ Comme cela a été amorcé ces dernières années au Maroc et en Tunisie dans les secteurs de l'aéronautique, de l'automobile ou de l'artisanat de haute qualité, par exemple.

⁵ Outre l'apport de moyens financiers, l'amélioration du cadre législatif, fiscal et réglementaire des entreprises est essentielle. A cet égard, il convient de saluer la remarquable action réformatrice de M. Jalloul Ayed, Ministre des Finances des gouvernements tunisiens de M. Essebsi (mars-octobre 2011). Celui-ci s'est attaché à restaurer le climat des affaires et à mettre en place deux instruments publics fédérateurs de l'investissement privé : la Caisse des Dépôts tunisienne et le « Fonds des Générations ».

⁶ Le Maroc en avait bien pris conscience, dès le milieu des années '90, et entamé des réformes sociétales et constitutionnelles. On ne peut qu'admirer l'accélération de cette modernisation sous l'égide de Mohamed VI : statut de la famille et de la femme, consultations constitutionnelles au plan politique, plans sectoriels (Émergence, Maroc Vert, etc.) et politiques de revitalisation des territoires au niveau économique.

⁷ Voir, du même auteur, « Le défi de l'investissement de long terme au sud de la Méditerranée », in MONDES, N°10, Printemps 2012.

2009 avec l'appui de six gouvernements : la France, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie et le Liban.⁸

Car un appui économique et technique des pays développés (et de l'Europe en particulier) à la démocratie arabe est évidemment nécessaire. En effet, si la conduite de la transition appartient en premier lieu aux peuples qui l'ont déclenchée, *sans rétablissement rapide de la prospérité économique et des créations d'emplois, il ne saurait y avoir de consolidation politique dans les pays en transition.*

De l'Union européenne au G8 de Deauville

Affaiblie par une décennie de repli des États, la montée des populismes et un axe franco-allemand sans cesse en reconstruction, l'Union européenne peine, depuis 2005, à se mobiliser sur des enjeux autres qu'endogènes. De fait, depuis décembre 2008, les nouvelles formes de coopération intra-européennes se sont structurées autour de la réponse à la crise économique mondiale et son corollaire, la crise des dettes publiques ; encore faut-il relever que ces avancées ont été conduites de manière assez chaotique par la mise en place de mécanismes intergouvernementaux définis dans l'urgence et communautarisés par la suite.

Ainsi, face aux révolutions arabes, l'Europe apparaît-elle, au premier trimestre 2011, impréparée et désunie : en témoignent les journées des 16-17 mars 2011, consacrées aux Conseils européens UE-OTAN et UE-Méditerranée, qui n'ont débouché sur aucune conclusion ni sur l'intervention en Libye (qui sera portée devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies dès le 18 mars), ni sur la rénovation en profondeur de la relation euro-méditerranéenne. Comment en aurait-il pu être autrement pour une Union européenne où les marges de manœuvre budgétaire sont infimes, le consensus sur les priorités inexistant et les réactions politiques toujours gouvernées par la peur (comme l'a montré la « gestion » de la question des migrants à Lampedusa) ?

Pour autant, dès le mois d'avril 2011, la mécanique bruxelloise réussit à dessiner une offre d'aide à court terme sous l'impulsion de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton: un « Partenariat pour la démocratie et la prospérité partagées » est avancé et, lors de son voyage à Tunis (11-12 avril 2011), le président de la Commission José Manuel Barroso annonce une aide d'urgence de 140 millions à la Tunisie⁹ ; tout en évoquant une aide globale aux pays de la Méditerranée de 4 milliards d'€ en 2011-2013 (incluant les prêts de la BEI).

S'il faut saluer ces progrès de court terme, il reste que l'Europe ne peut aller plus loin. D'une part, les effets de la crise de la dette publique conduisent plusieurs pays (dont l'Allemagne, au premier chef) à refuser une trop forte exposition de l'Europe en Méditerranée et, d'autre part, une offre politique de long terme est impossible à définir, l'élargissement de l'Union étant incompatible avec le ressenti des opinions publiques européennes.

Ainsi le sommet du G8 de Deauville, tenu les 26-27 mai sous présidence française, apparaît-il comme l'instance la plus pertinente : elle rassure les Européens en faisant entrer dans le jeu les États-Unis et les institutions de Bretton Woods (dont le FMI) ; elle permet au Président Obama d'inscrire sa politique d'ouverture aux pays arabes dans un cadre multilatéral ; enfin, elle offre à la Russie une place à la table des débats sur la Méditerranée. Mais, au-delà de cette diversification des risques pour les Européens, le G8 offre surtout aux pays en transition une plateforme de dialogue alternative à une Europe divisée et à une Union pour la Méditerranée impuissante, faute de dynamique politique, de moyens financiers et d'institutions fonctionnelles¹⁰.

⁸ Sur le CMI, voir : www.cmimarseille.org .

⁹ Dans cette aide figure la première expression du « European Endowment for Democracy », programme voulu par la présidence polonaise de l'Union pour aider les acteurs de la société civile (partis politiques, syndicats, etc.)

¹⁰ Il avait fallu attendre février 2010 pour que le poste de Secrétaire général de l'UpM soit pourvu. Entre cette date et octobre 2011, trois personnalités se sont succédées : le jordanien Ahmad Massa'deh (puis une vacance

Les avancées du G8 : le « Partenariat de Deauville »

Alors que les objectifs initiaux de la présidence française du G8-G20 se concentraient sur la régulation financière et la gouvernance économique mondiale (dont la libéralisation des échanges commerciaux comme levier de l'aide au développement¹¹), la Méditerranée va devenir le principal sujet des échanges entre Chefs d'État et de Gouvernement pendant leur réunion des 26-27 mai 2011.

Le Sommet, auxquels les gouvernements de transition tunisien et égyptien ont été invités, va donc impulser un « Partenariat de Deauville » chargé d'amorcer non seulement un soutien financier, mais aussi une triple convergence économique, sociale et politique entre les pays développés présents et la Tunisie et l'Égypte. Les rôles sont distribués entre l'Union européenne, les autres nations du G8 (au premier plan desquelles les États-Unis et la Russie qui accompagnent l'entrée de la BERD en Méditerranée) et les pays arabes en transition. Sans se vouloir une conférence des donateurs, le G8 affiche une mobilisation des institutions financières internationales (IFIs) à hauteur de 20 milliards de \$, dont la BEI qui accordera 3,5 milliards d'€ à l'Égypte et à la Tunisie d'ici à la fin 2013. Enfin, le G8 charge ses ministres des finances et des affaires étrangères de mettre en œuvre ce partenariat de manière effective lors de leurs réunions septembre à Marseille et New-York.

Cette première impulsion politique a des effets immédiats. D'une part, au cours des mois de juin et juillet, l'Union européenne adopte une nouvelle stratégie pour sa politique de voisinage et augmente de 2,25 milliards d'€ les moyens qu'elle consacrera à la Méditerranée d'ici à la fin 2013 ; ces moyens supplémentaires sont conditionnés à des progrès démocratiques et répartis pour moitié entre des prêts de la BEI et des dons pour le soutien aux réformes et à des mesures d'urgence. D'autre part, les IFIs accélèrent leur coopération sur des actions conjointes et signent leurs premiers prêts¹², cependant que le Conseil d'administration de la BERD prend le 25 juillet les premières décisions relatives à l'extension de son champ d'action à la Méditerranée¹³. Enfin, les premiers engagements d'aide budgétaire aux pays en transition sont annoncés : pour l'Égypte, le Qatar puis l'Arabie Saoudite et les États-Unis (ces deux derniers s'engageant à verser respectivement 3 et 2 milliards de \$)¹⁴ ; pour la Tunisie, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAfD) cordonnent une ligne budgétaire de 1,5 milliard de \$ (à laquelle l'Union européenne participe pour près d'un tiers) et une aide pour faire face aux réfugiés de Libye est mise en place (87 millions d'€ de l'Union européenne et 10 millions de \$ du Fonds arabe de développement économique et social - FADES).

C'est sur ces bases que se tient le G8-Finances du 10 septembre 2011, à Marseille. Préparé par la présidence française avec un dynamisme et un volontarisme auxquels il faut rendre hommage, cette nouvelle réunion donne une dimension concrète au Partenariat de Deauville en termes de composition, de contenu et de dynamique politique.

Le partenariat se trouve tout d'abord élargi : aux 8+2 pays de Deauville, le groupe passe à 17 nations réparties, sur un pied d'égalité, en trois groupes : les pays du G8, les « pays bénéficiaires » (qui

d'octobre 2010 à juin 2011), le marocain Youssef Amrani et l'ancien ambassadeur du Maroc en France M. Fathallah Sijilmassi.

¹¹ Il s'agissait de poursuivre les conclusions du G8 de l'Aquila (6-8 juillet 2009).

¹² Par exemple, le Groupe Banque mondiale, la BAfD, la BEI et deux bilatéraux établissent un mécanisme de soutien aux PME d'un montant de 550 millions de \$; la Banque mondiale et la Banque Islamique, rejointes par la BEI, créent une « initiative financière arabe pour les infrastructures » ; la BEI lance, le 30 mai, son programme régional d'assistance technique au financement des infrastructures en PPP, etc. Au total de mai à juin, la BEI accorde 344 millions d'€ pour investissements créant 8.400 emplois en Tunisie (partie d'un ensemble de prêts pouvant se monter à 600 millions en 2011), prête 81 millions d'€ pour des PME en Jordanie et identifie un ensemble de prêts en Égypte pour 800 millions d'€.

¹³ Ces décisions impliquent une modification des statuts, sujette à ratification par chacun des 63 actionnaires.

¹⁴ En juin, l'Égypte avait refusé un plan d'aide à l'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale d'un montant de 3 milliards de \$.

passent de 2 à 4: Tunisie, Égypte, Maroc et Jordanie)¹⁵ et les « pays de soutien » : Turquie, Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Koweït, Qatar. Le bras armé du partenariat est composé de 10 « organisations internationales de soutien » que sont : le FMI, les 5 IFIs (Banque mondiale, Société financière internationale-SFI, BEI, BAfD et BERD), ainsi que les quatre institutions financières arabes (Banque islamique de développement-BIsD, Fonds OPEC, FADES et Fonds monétaire arabe-FMA) ; à ces institutions se joignent l'Union Européenne et l'OCDE. On voit bien l'objectif de cette nouvelle architecture : fédérer sur le long terme l'engagement des cinq pays de soutien (dont ceux du Golfe) et intégrer opérationnellement les quatre institutions arabes dans le groupe FMI/IFIs.

La réunion de Marseille aboutit également à *un constat économique et des engagements d'action partagés* : sur présentation du rapport macro-économique du FMI par Christine Lagarde et des quatre plans d'action des pays bénéficiaires, trois lignes de force définissent la feuille de route du partenariat :

- la priorité est en premier lieu donnée à l'instauration d'une *croissance inclusive fondée sur l'essor du secteur privé local* (microfinance, PME, investissements directs étrangers et promotion des PPP), ce qui suppose la mise en œuvre d'instruments de portage des risques par les IFIs et l'avancement rapide de réformes du climat des affaires ;
- cependant, la situation macro-économique des quatre pays bénéficiaires apparaissant durablement détériorée et faisant ressortir *un déficit de capital bien moins préoccupant que l'effondrement des flux commerciaux*, les 17 ministres et la Commission européenne reconnaissent qu'au-delà d'une aide financière, il convient de *soutenir l'accès des pays bénéficiaires aux marchés des pays développés et la concrétisation rapide des accords douaniers arabes*.
- enfin, outre l'appui financier, il est demandé aux organisations internationales de répondre au *fort besoin d'assistance technique* des pays bénéficiaires dans les domaines précités, comme dans la conceptualisation des actions économiques d'urgence.

Les ministres obtiennent également *des engagements chiffrés du FMI et des IFIs*. Ces engagements sont beaucoup plus solidement raisonnés que ceux initialement affichés en mai à Deauville ; en effet, ils tiennent compte des quatre plans nationaux de développement présentés par les pays bénéficiaires et résultent d'une concertation entre toutes les IFIs.

A cet égard, il convient de distinguer les engagements d'aide au titre de la *reconstruction des économies* des quatre pays qui s'élèvent à 38 milliards de \$ d'ici à la fin 2013 (dont 7,5 milliards de la BEI)¹⁶, et ceux au titre de *l'ajustement structurel des comptes publics* qui seront apportés par le FMI et le FMA et pourront aller jusqu'à 35 milliards de \$.

Enfin, pour exprimer et *pérenniser la dynamique politique forte* créée à Marseille, les ministres instaurent le principe d'une réunion annuelle des ministres des finances du Partenariat de Deauville, appuyée sur un mécanisme de coordination des institutions financières qui établira un rapport conjoint des IFIs et du FMI ; de fait, en 2012 sous présidence américaine, les Ministres des finances se réunirent à Washington le 20 avril, tandis que le Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de Camp David (19 mai) consacrait une partie de ses travaux à la transition démocratique en Méditerranée.

Une dynamique fragilisée par la dégradation de l'environnement politique et économique

¹⁵ En suite à l'évolution des événements, la Libye avait été invitée en tant qu'observateur.

¹⁶ Le décompte s'établit comme suit : Groupe Banque mondiale (BM/SFI) : 10,7 ; BAfD : 7,6* ; BEI : 7,5 ; BIsD : 5,0* ; BERD : 2,5 ; Fonds OPEC : 0,4 ; FADES : 3,2 ; FMA : 1,2 *. (* : certains de ces montants incluent des crédits à l'ajustement budgétaire).

Le lancement réussi, sous présidence française, du Partenariat de Deauville constitue sans aucun doute une réelle avancée, compte tenu de l'incapacité où se trouvait l'Europe, en mars 2011, à coordonner seule une réponse.

Cependant, cette construction n'est pas sans faiblesses : en premier lieu, celle d'être une démarche intergouvernementale (dont les décisions sont réduites au commun dénominateur du consensus), portée par une dynamique politique largement tributaire de la forte médiatisation donnée à son lancement (le Sommet de Deauville en mai 2011) et de la personnalité qui l'anime : or, au Président Sarkozy a succédé M. Obama (en janvier 2012¹⁷) pour qui la Méditerranée et le monde arabe ne sont plus des axes prioritaires en année électorale.

La seconde faiblesse du partenariat est d'avoir fait le pari audacieux d'impliquer les pays du Golfe dans le soutien à la démocratie arabe ce qui, à l'usage, s'est avéré ambigu tant les monarchies conservatrices du Golfe ont eu des positions divergentes à l'égard des pays en transition : le Qatar et l'Arabie ont plus accordé leur soutien aux mouvements intégristes en Egypte et Tunisie qu'ils n'ont apporté de ressources à l'équilibre budgétaire de ces pays ; par ailleurs, des tensions apparaissaient rapidement entre les monarchies du Golfe et la Russie sur la question syrienne.

Enfin, la mise en œuvre du partenariat s'est avérée très tributaire de l'environnement politique et économique prévalant tant dans les pays en transition, que dans les pays développés donateurs.

Dans les pays en transition, la crise de la zone euro a eu un impact décisif sur la dégradation des échanges et la chute des investissements directs étrangers, entraînant un déficit fiscal persistant et une baisse continue des réserves, alors même que les incertitudes politiques et sociales ont pesé sur le rythme de l'avancement démocratique ; il en est résulté l'incapacité de l'économie à « rémunérer » de manière tangible les populations ayant fait la révolution par des créations d'emplois ou une amélioration des conditions de vie. C'est ainsi qu'en 2011, les prêts des IFIs aux pays en transition ont été inférieurs de moitié au volume envisagé par le G8 Finances de Marseille, notamment du fait que, en prélude aux élections d'octobre 2011, aucun pays n'a plus formulé de demande à partir de la fin juin.

Par ailleurs, dans les pays du G8, la crise économique mondiale et ses ampliations successives ont dominé les concertations au point que, sous la pression des contraintes budgétaires et des plans d'ajustement structurels, les engagements d'aides bilatérales ont été moindres qu'annoncés ; dans la même ligne, les priorités d'actions indiquées aux IFIs par leurs actionnaires ne plaçaient plus la Méditerranée au premier rang des préoccupations¹⁸. Enfin, la pratique des institutions financières arabes, éloignée des standards internationaux, rendait leur coopération avec les IFIs plus délicate qu'escomptée.

Des résultats tangibles, bien qu'inférieurs aux attentes et inégalement répartis

Pour autant, *l'aide au développement économique* mise en œuvre fut significative : dès 2011, une liste d'investissements et d'actions d'assistance technique prioritaires a bien été identifiée par les IFIs pour un montant correspondant à près de 75% des concours annoncés par le G8-Finances de Marseille. S'il n'existe pas de données agrégées des financements effectivement accordés, on peut évaluer à plus de 6 milliards de \$ les engagements effectués en 2011 en citant pour principaux exemples la Banque mondiale (1,5 milliard), la BEI (1,3 milliard), l'Union européenne (800 millions) et la France (1 milliard de \$). Pour 2012, le volume des projets identifiés ou approuvés permet d'augurer un rythme accru de 50% si les gouvernances sectorielles et des projets sont localement mises en place. Ainsi, sur deux ans, l'aide de la communauté internationale à la reconstruction

¹⁷ La présidence du G8 sera exercée par le Royaume-Uni en janvier 2013. Confiée à la BAfD en septembre 2011, la plateforme de coordination des IFIs est échue à la BIsD en septembre 2012.

¹⁸ Le débat, puis la décision d'augmentation du capital de la BEI (prise au Conseil européen du 30 juin 2012) ont été animés par la nécessité d'une initiative de croissance en Europe, et non par l'augmentation de l'aide aux pays tiers.

économique des quatre pays en transition démocratique aura représenté entre 15 et 17 milliards de \$; ce qui est significatif bien qu'inférieur de moitié aux prévisions et, surtout, très inégalement réparti, le Maghreb se taillant la part du roi.

Il ne faudrait pas, cependant, réduire les acquis du Partenariat de Deauville au seul volume des prêts. La plateforme de coordination des IFIs a également permis des avancées significatives sur la mise en place de dispositifs améliorant l'accès au crédit des pays en transition et de leurs PME : mécanismes de garantie d'emprunts des Etats en transition sur les marchés internationaux (dont la première illustration est l'accord américano-tunisien conclu en mai 2012 pour 480 millions de \$) et fonds régional de garantie PME mis en place lors des Assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale (Tokyo, 12-15 octobre 2012) à hauteur de 400 millions de \$ (dont 150 souscrits par la BEI et 40 apportés par le budget européen au titre de la « Facilité d'investissement du voisinage »). Enfin, pendant ces mêmes journées de Tokyo, un « Fonds de Transition » destiné à financer des actions d'assistance technique en faveur des pays sur la voie de la démocratie est inauguré ; hébergé par la Banque mondiale et doté de quelque 140 millions de \$ apportés par les USA, le Royaume-Uni, la France, le Japon, le Canada et l'Arabie Saoudite, ce fonds pourrait à terme s'élever à 250 millions de \$ si d'autres donateurs du partenariat confirmaient leurs engagements. Cet instrument est essentiel tant les besoins d'assistance à réformes des politiques publiques et à la définition d'investissements sont cruciaux pour accélérer la transition ; ainsi, la BEI a-t-elle fortement développé ses actions dans ce domaine, notamment par la mise en place de trois initiatives en concordance avec les besoins exprimés par le soulèvement démocratique : l'appui à l'innovation, au développement urbain intégré et à la décision publique d'investissement par le recours aux partenariats public-privé.

Il faut également mentionner *les aides à l'ajustement structurel des comptes publics* (déficits budgétaire et commercial, érosion des réserves). Echaudés par les révoltes sociales induites par les programmes d'appui aux réformes accordés par le FMI et la Banque mondiale dans les années '80, les nouveaux gouvernements des pays en transition démocratique ont naturellement exprimé de fortes réticences à faire appel au soutien du FMI en 2011 ; ceci malgré les pressants besoins de leurs économies en apports de liquidités externes, nécessaires pour compenser les effets de leurs politiques keynésiennes de soutien de l'économie : aides publiques à l'emploi, mesures sociales de compensation, indemnisation des victimes des révolutions et des jeunes chômeurs diplômés, etc. C'est ainsi que l'Egypte et la Tunisie ont préféré refuser l'aide du FMI et recourir à la solidarité des institutions régionales ou des pays amis ; dans ce registre, la Tunisie a connu plus de succès que l'Egypte en faisant appel à la BAfD et à la Banque mondiale (2 fois 500 millions de \$), à la France (180 millions d'€ de l'AfD) et à l'Union européenne (100 millions d'€)¹⁹. Cependant, le Maroc et la Jordanie, pays n'ayant pas connu de révolutions, ont massivement tiré au-delà de leurs quotas auprès du FMI dès 2011, obtenant des facilités de 6,2 milliards de \$ pour le Maroc (soit 700% de son quota, dont 3,5 milliards libérables immédiatement) et de 2,06 milliards de \$ pour la Jordanie (soit 800% de son quota, dont 385 millions libérés immédiatement). Cependant, les besoins d'ajustement budgétaires se révélant toujours très importants, le gouvernement de M. Morsi a ouvert, en août 2012, des négociations pour une facilité de 4,8 milliards de \$ à l'Egypte, tandis qu'une délégation du FMI est attendue à Tunis par le gouvernement de M. Jebali pour la fin novembre 2012.

A plus long terme, enfin, et dans la ligne du constat établi par le G8-Finances de Marseille sur

le besoin de faciliter l'accès des pays en transition aux marchés des pays développés, deux *initiatives sur la libéralisation du commerce* sont en cours de développement : d'une part, la préfiguration d'accords de « libre-échange approfondi » (ALECA) entre l'Union européenne, le Maroc, la Tunisie et la Jordanie ; d'autre part, la mise en œuvre des conclusions de l'étude réalisée, par le Centre de Marseille (CMI) à la demande du G8-Finances de septembre 2011, sur la facilitation des flux de

¹⁹ Un programme d'appui budgétaire similaire d'un montant de 1 milliard de \$ est en négociation avec ces mêmes acteurs pour 2012.

commerce et d'investissement en Méditerranée. Présentée au G8-Finances de Washington (20 avril 2012), l'étude du CMI formule des préconisations en matière d'amélioration de la gouvernance économique, ainsi que sur l'encadrement des flux commerciaux et financiers à l'échelle régionale.

Quel appui de long terme pour la transition : G8 ou Euro-Méditerranée ?

Les processus de transition démocratiques sont de long terme ainsi que l'ont illustré les expériences ibériques et centre-européenne. La révolution portugaise, par exemple, a mis cinq années à se stabiliser au prix de cinq élections (dont trois législatives et deux présidentielles) et pas moins de treize gouvernements successifs. Quant à la transition espagnole, elle mit sept ans (1975-1982) en s'appuyant sur des personnalités d'exception (Don Carlos, Adolfo Suarez, Felipe Gonzales), un contrat social (le Pacte de la Moncloa en 1978) et sept élections législatives pour dominer deux mouvements terroristes (le GRAPO maoïste et l'Alliance Apostolique Anticomuniste) et une tentative de coup d'état (23 février 1981) !

Dès lors, les avancées du cadre de Deauville ne devraient-elles pas nous induire à une réflexion sur la revitalisation urgente de la relation Europe-Méditerranée pour répondre, à long terme, aux formidables attentes exprimées par les révolutions méditerranéennes du printemps 2011 ?

Au plan économique, en effet, les quatre pays en transition sont intimement liés à l'Europe par une dépendance, certes en voie de lente réduction, mais encore très prégnante. Pour exemple, les déficits des flux commerciaux (40 milliards de \$ par an) comme de capital (10 milliards de \$ par an) révélés dès avant les révolutions ont un ancrage européen ; et c'est sur cet ancrage que se reconstitueront les transferts de savoir faire, de capital et l'interpénétration seuls susceptibles de réaliser l'emploi et la qualité de vie attendus par les populations. Par ailleurs, les objectifs de réduction de la pauvreté et d'équilibre des territoires au Sud (qui sont les axes constitutifs de la croissance inclusive) posent de façon cruciale la question de la modernisation du secteur agricole, donc de son accès aux marchés des pays développés. Là encore, c'est du contenu de la relation avec l'Europe que viendra la solution.

Au plan politique, on ne peut manquer d'observer que le soulèvement démocratique arabe trouve un reflet saisissant dans les révoltes de la jeunesse sud-européenne face à la crise économique. Les deux mouvements expriment une mise en doute de l'impartialité de l'État, exigent plus d'équité sociale et générationnelle, souhaitent une plus grande responsabilité de la part des élites politiques. Ceci sur un fond commun de problématiques techniques qui sont transversales à la région méditerranéenne : gestion des ressources essentielles (eau, énergie) et adaptation au changement climatique, développement régional et urbain, aspiration à la mobilité, restauration de la compétitivité, etc. Cette concordance politique et matérielle indique que *le progrès économique n'est rien s'il n'est pas soutenu par une logique de convergence et accompagné par une vision de la transition à l'échelle régionale.*

Quel que soit le nom qu'on lui donne, la relation Europe-Méditerranée reste incontournable ; ne serait-ce que parce qu'elle est la seule à ne poser qu'une conditionnalité purement démocratique et qu'elle est suffisamment désintéressée pour pouvoir résister aux années d'incertitudes qui accompagnent tout processus de stabilisation post-révolutionnaire.

Ce réveil de l'Euro-Méditerranée appellera des efforts politiques de part et d'autre de la Mer commune : si la transition politique en cours annonce le changement du « logiciel politique » des sociétés arabes, elle appelle également le renoncement à « la peur de l'autre » et la renaissance de l'altruisme humaniste en Europe. Car il s'agit bien, en définitive, de clore la séquence ouverte par le 11-Septembre 2001 dans cette région et de libérer l'appréciable potentiel économique des pays arabes. Ceci non seulement pour leur bien être et leur insertion réussie dans une économie mondialisée, mais aussi pour tirer vers le haut la croissance en berne des pays européens.

Si nos politiques en prennent conscience, l'Europe et ses États membres ont ici une occasion unique de redonner sa pleine mesure au « soft power » européen pour renouer avec les partenaires arabes

devenus démocratiques une relation plus féconde et plus légitime, car respectueuse de la connaissance mutuelle et des spécificités agissantes de la région.

(Texte finalisé en novembre 2012)