

Barcelone, cinq ans après Réformes économiques sans projet réformateur

Gérard Kébabdjian

Il règne aujourd'hui un accord à peu près général pour admettre que le développement économique en Méditerranée repose sur la poursuite du processus engagé à Barcelone. Cinq ans après la déclaration de la conférence euro-méditerranéenne, on peut parler de la victoire d'un véritable consensus. La seule stratégie de développement envisageable en Méditerranée passe maintenant par l'idée d'ouverture économique régionale et de libéralisation intérieure et extérieure des économies des pays concernés.

Comme on le sait, Barcelone a constitué le moment symbolique du retournement de la doctrine officielle en matière de stratégie de développement de la part des gouvernements des pays du sud et de l'est méditerranéen (PSEM par la suite). Le retournement comportait d'un côté un aveu d'échec, celui des stratégies de développement autocentré à dominante étatique. Il affichait, de l'autre, une déclaration d'intention en faveur d'une nouvelle stratégie, celle du libéralisme en matière de commerce extérieur et d'une place motrice accordée à la logique de marché dans l'orientation de l'activité économique intérieure.

Les espoirs mis dans le processus défini à Barcelone tenaient à la dynamique nouvelle que ce dernier était susceptible d'impulser en Méditerranée et à la possibilité qui était ainsi offerte d'infléchir des tendances défavorables au développement. Cette orientation avait deux dimensions indissociables : une dimension extérieure, l'ouverture, et une dimension d'adaptation intérieure. Le pari n'était pas facile à tenir, mais aucune autre alternative ne s'offrait. Barcelone ouvrait un nouvel espace de possibilités dont la valorisation impliquait une attitude volontariste de la part des acteurs économiques.

Comme on le sait, il n'y a aucun bienfait mécanique à attendre de l'instauration du libre-échange. L'intégration régionale, le libre-échange et la logique de marché ne sont que des instruments, pas une panacée.

Où en est-on après cinq ans et où va-t-on ? En d'autres termes, les promesses et les fenêtres d'opportunité ouvertes par le processus lancé à Barcelone ont-elles été utilisées ? Le chemin parcouru en cinq ans et les orientations prises augurent-ils bien de l'avenir, c'est-à-dire conduisent-ils à conforter l'idée que la voie choisie était la bonne ? Une dynamique nouvelle s'est-elle mise en place ? Telles sont les questions auxquelles ce texte cherche à répondre.

Nous essayerons de fournir quelques éléments de réponse en portant notre attention sur les trois volets qui avaient été analysés comme des conditions cruciales pour assurer le succès de la stratégie commencée à Barcelone : la modernisation de l'appareil productif ; la croissance des investissements et notamment des investissements extérieurs ; la mise en place de l'environnement institutionnel qui, sur le plan politique et social, rend possible une dynamisation de l'économie de marché. Nous envisagerons ces trois volets après un rapide bilan sur l'état d'avancement des accords de partenariat en matière de libre-échange.

L'état d'avancement du libre-échange régional

Le libre-échange était la pièce maîtresse du dispositif économique proposé à Barcelone pour créer en Méditerranée une zone de prospérité partagée. Cette finalité se déclinait en quatre objectifs : (a) l'élimination progressive de tous les tarifs sur les biens manufacturés en 12 ans ; (b) une libéralisation graduelle et limitée pour les produits agricoles ; (c) des engagements de libéralisation pour les services et les droits d'établissement ; (d) l'adoption d'un ensemble de mesures concernant l'harmonisation des règles d'origine, des droits de propriété intellectuelle, etc.

Il y a cinq ans, deux accords de libre-échange étaient déjà signés, l'un avec la Tunisie, l'autre avec le Maroc, accords qui se limitaient à mettre en oeuvre le premier des quatre objectifs (l'objectif (a)). Que s'est-il passé depuis ? Pour ces deux pays, les premiers démantèlements tarifaires, qui devaient porter sur les produits n'ayant pas d'équivalent intérieur, donc concernant une ouverture dont les risques compétitifs étaient faibles, se sont effectués, comme il était prévisible, sans grandes difficultés. Si des difficultés sont à craindre, c'est pour l'avenir

lorsque le démantèlement va concerner le noyau dur, à savoir les produits dont la libéralisation va concurrencer des productions intérieures (l'échéancier arrêté reporte les produits sensibles pour la fin de la période de transition).

Par ailleurs, en 1995, la marche vers la libéralisation était engagée avec un groupe de pays (Turquie, Israël, Chypre, Malte) selon une dynamique antérieure à celle de Barcelone. Cette dynamique a atteint ses objectifs, mais selon un processus qui est, presque complètement, indépendant de Barcelone. La Turquie a accédé à une Union douanière. Le processus, engagé dès 1970, a abouti au 1er janvier 1999 à une réduction à zéro de tous les tarifs douaniers concernant les produits industriels ; l'adoption des tarifs douaniers communs à l'égard des pays tiers a été décidée en janvier 1996 par la Turquie et sera suivi d'ici 2001 de l'adoption des accords préférentiels accordés par l'Union européenne à des pays tiers.¹ De même pour Israël, le libre-échange avec l'Europe est, pour les produits industriels, un fait acquis depuis 1997. C'est également le cas pour Chypre et Malte, qui sont candidates à une adhésion (bien que Malte soit revenue sur cette demande).

L'élargissement du champ d'application des accords de libre-échange résultant à proprement parler de Barcelone est timide. Les discussions avec la Jordanie ont abouti à la signature d'un accord de libre-échange en 1998, puis à un accord global à la fin de 1999, mais les décisions n'ont pas encore été suivies d'effets tangibles. Un accord de partenariat a bien également été signé avec l'autorité palestinienne en 1997, mais la situation dans la région en rend la réalisation très incertaine.

Concernant l'Égypte et l'Algérie, même si le processus paraît assez avancé, les négociations sont loin d'avoir abouti. La Syrie a, en mai 1998, ouvert des discussions. De même pour le Liban. En tout état de cause, dans cette région de la Méditerranée, la situation politique, extrêmement instable, est telle qu'elle rend sans portée pratique toute la stratégie libre-échangiste. Au total, contrairement aux espoirs initiaux, la zone méditerranéenne ne s'est pas, dans l'ensemble, précipitée dans la voie des abaissements tarifaires préconisée à Barcelone concernant les produits manufacturés. Les autres dimensions de l'instauration du libre-échange n'ont pas, non plus, connu d'avancées significatives.

L'importance d'un dispositif approprié en ce qui concerne les règles d'origine² a été reconnue par les différentes parties, mais le dossier

reste encore à l'état de projet. Hormis la Turquie et les pays engagés dans un processus d'adhésion à l'Union européenne, il n'existe pour le moment aucune clause sur les règles d'origine.

Les produits agricoles avaient, à juste titre, été placés hors du champ d'application immédiat de la déclaration de Barcelone. Du fait de leur caractère stratégique pour la stabilité sociale de la région, la discussion du volet agricole avait été renvoyée à une date ultérieure (les années 2000). L'échéance est maintenant atteinte. Les discussions avec la Tunisie doivent commencer en 2001. Les concessions passées avec Israël vont être réexaminées durant l'année 2000. Un nouveau dossier s'ouvre.

Comme on le sait, globalement les PSEM (hormis la Turquie) sont incapables d'assurer leur autosuffisance alimentaire et sont importateurs nets de produits agricoles (céréales). L'existence de quelques produits d'exportation (huile d'olive, tomates, agrumes, etc.) ne doit pas cacher l'essentiel, à savoir que les PSEM sont des pays importateurs de produits agricoles dont les équivalents intérieurs ne sont pas compétitifs et emploient une main-d'oeuvre importante (les rendements sont de l'ordre de 1 à 7 par rapport à l'Europe du Nord). Dans ces conditions, il serait suicidaire pour ces pays de mettre en place un libre-échange agricole généralisé qui se traduirait par la quasi-disparition d'une grande partie du secteur agricole. Il était donc sage, comme l'a fait Barcelone, de laisser provisoirement les produits agricoles en dehors du champ d'application des accords.

Les accords à venir, s'ils doivent se concrétiser, devront envisager une libéralisation fondée sur un traitement préférentiel, et devront sans doute être similaires aux anciens accords signés dans les années 70 en matière industrielle, accords qui offraient une entrée libre aux produits méditerranéens d'exportation dans l'espace européen et une protection des productions jugées stratégiques dans les PSEM.

Quoi qu'il en soit des attentes et des espoirs, il reste à évaluer les nouvelles orientations par rapport aux résultats escomptés, et notamment par rapport à cet indicateur qu'est le degré d'ouverture des économies. Curieusement, la plupart des indicateurs disponibles montrent que les degrés d'ouverture ont plutôt diminué qu'augmenté depuis Barcelone. En d'autres termes, alors que les régimes sont devenus plus libéraux à l'égard du commerce extérieur, les taux d'ouverture sont restés à la fois stagnants et en retrait par rapport aux pays à croissance rapide (pays émergents).

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait. La première tient à la carte des coûts de transport et aux risques liés à la fiabilité de celui-ci. De ce point de vue, il est paradoxal de constater que l'Asie apparaît plus proche de l'Europe que les PSEM.³ Il est illusoire d'espérer voir le commerce international se développer grâce à l'abaissement des tarifs douaniers (par la diminution de ce qu'un économiste appellerait les "coûts de transactions publics" des échanges internationaux) si parallèlement les coûts de transport (qui correspondent à des "coûts de transactions privés") restaient élevés et *a fortiori* s'ils devaient s'accroître relativement aux autres parties du monde. Ainsi, bien que les tarifs et les barrières aux échanges aient été diminués, les coûts de transactions sont restés élevés : les coûts de transport, les services de télécommunications, l'inefficacité des procédures de stockage à la frontière, etc. imposent des surcoûts aux acteurs économiques désirant tirer partie du libre-échange.

La deuxième raison tient à la compétitivité-change qui a évolué plutôt dans le sens de l'appréciation des taux du change réel des PSEM, une évolution qui a été préjudiciable aux exportations. La troisième raison est aussi liée à la compétitivité et est encore plus préoccupante car relative à la faiblesse de la productivité des productions méditerranéennes et à la mauvaise spécialisation de ces pays. Le problème pour les PSEM est qu'il n'existe pas d'incitations particulières à une nouvelle spécialisation sous l'influence du libre-échange régional car l'accès aux marchés européens ne change pas par rapport aux accords préférentiels antérieurement octroyés par l'Europe.

Les travaux de simulation sur la création d'une zone de libre-échange en Méditerranée ont tous montré, malgré la possibilité de "gains dynamiques", l'extrême faiblesse des gains "statiques"⁴ qui peuvent être espérés de la libéralisation. La valorisation des gains dynamiques passe par la modernisation de l'appareil productif (la "mise à niveau" pour employer l'euphémisme généralement utilisé). Cette question nous amène à la question de la modernisation de l'appareil productif.

Où en est-on de la modernisation économique ?

À moins d'envisager l'éventualité d'une phase de transition difficile rendant problématique la réalisation de l'objectif souhaité, la perspective choisie à Barcelone suppose un véritable décollage économique de ces pays. La plupart des économistes s'accordent à reconnaître que

seule une croissance soutenue (comprise selon les pays, au moins, entre 6 et 10%) peut assurer la viabilité de la voie tracée à Barcelone. Cette condition est, pour le moment, hors de portée des PSEM⁵. La stratégie choisie d'un commun accord par les parties prenantes de l'accord de Barcelone implique donc une inflexion des tendances spontanées, ce qui soulève la question de la construction d'un nouveau modèle d'accumulation.

Le moteur d'une nouvelle dynamique de l'accumulation du capital ne procédera pas d'une série de décisions publiques en matière industrielle, aussi judicieuses soient-elles. Le moteur se mettra en marche à partir d'une logique d'entreprises et de stratégies d'acteurs privés. De ce point de vue, la question de la privatisation est essentielle et apparaît comme le versant intérieur de la libéralisation extérieure. Toutefois, il serait erroné de penser que la simple logique de marché, laissée à elle-même, serait suffisante pour impulser une dynamique de croissance dans des pays en développement qui ne disposent ni des institutions ni d'une culture de marché indispensables.

Comme on le sait, une des clés du développement est la découverte d'un "bon mélange" entre le privé et le public. D'un côté, sans un engagement public et une capacité à mettre en oeuvre des politiques économiques "développementalistes" et des arrangements institutionnels favorables à la croissance, le secteur privé n'arrivera pas à tirer la croissance. D'un autre côté, sans investissement privé, les politiques publiques ne peuvent créer durablement de nouveaux emplois et la dynamique d'accumulation nécessaire à une croissance auto-entretenu. Toute la difficulté est celle du dosage, car il n'existe aucune formule magique ni aucune équation indiquant quelle est la bonne combinaison à partir de paramètres socio-économiques et historiques qui seraient propres à un pays. C'est ainsi qu'il reste à trouver en Méditerranée la nature du partenariat dont les deux parties sont capables de se doter pour mettre en oeuvre un développement économique soutenable à long terme, c'est-à-dire un développement qui assure la croissance de l'économie tout en dégageant pour les acteurs-clés des secteurs public et privé des gains économiques, ou de prestige, jugés incitatifs par ces groupes.

La découverte des liens privé-public profitables pour l'ensemble de la société reste encore problématique. Toutes les formes d'interface public-privé ne sont pas bonnes du point de vue du développement. Il est possible que les progrès des interfaces privé-public se traduisent par la constitution d'un système de collusions entre bureaucrates,

banques et syndicats professionnels bridant la croissance plutôt que l'inverse. Un mélange vertueux a été trouvé dans certains pays du Sud-Est asiatique. Les PSEM sont encore à la recherche de leur modèle. Si le climat a incontestablement changé, les réalisations en matière de modernisation de l'appareil productif sont encore peu probantes en raison de la persistance des mêmes contraintes.

Le Maroc, la Tunisie, la Turquie, la Jordanie et l'Égypte en constituent les meilleurs exemples. Les entreprises et les consommateurs ressentent dans ces pays les effets des changements dans la politique macroéconomique (relative stabilité des prix, etc.) et des réformes structurelles qui se sont produites, notamment dans le secteur financier, le régime commercial et les entreprises publiques ; mais la machine économique reste cahotante. Des semi-réformes ne suffisent pas à créer une dynamique de développement. Au moins trois raisons expliquent cet état de fait :

- La taille et la composition du secteur privé restent modestes comparées à celui des autres pays en développement⁶ ; dans la région, les progrès de la privatisation ont été lents et n'ont pas franchi le seuil nécessaire pour enclencher une dynamique d'accumulation privée soutenant une croissance forte. Les pays de la région, avec l'Égypte en tête⁷, ont effectivement privatisé durant les cinq dernières années, mais la taille du secteur des entreprises publiques reste toujours assez importante (de l'ordre de 30 à 40% du PIB) ;

- De plus, le mouvement de privatisation a favorisé, comme au Maroc, la concentration sans que le changement de propriété ne se traduise par une amélioration significative de la gestion et des performances des entreprises ;

- Les principales contraintes qui freinent l'accumulation privée perdurent ; les stratégies des acteurs privés doivent faire face à l'inefficacité de l'appareil administratif, à un système judiciaire coûteux et à la rareté de la main-d'oeuvre qualifiée.

Le secteur dans lequel la privatisation, ou mieux la "marchéisation", a connu des succès incontestables est le secteur financier même si les résultats des réformes en faveur de la libéralisation financière sont fortement contrastés selon les pays. On peut soutenir que l'approche graduelle suivie par la Jordanie, la Tunisie et le Maroc a été un relatif succès dans la voie de la "marchéisation" des banques (si ce n'est celle de l'intermédiation), tandis qu'ont posé de très sérieux problèmes les instabilités produites par les programmes de réforme accélérés mis en

oeuvre en Égypte et en Turquie.

Toutefois une caractéristique commune à toutes les expériences est que le système bancaire dans les pays méditerranéens demeure encore, et semble devoir demeurer dans l'avenir immédiat, la principale composante du secteur financier. Faute d'un véritable marché des titres et d'un système de marché (une finance "désintermédiée") complémentaire d'un système "intermédié", le système actuel détourne encore l'épargne vers les dépôts bancaires utilisés au financement de crédits courts aux entreprises et de titres longs au profit de l'État.

Ce bilan contrasté de la transition économique et de la mise en place d'un nouveau modèle d'accumulation permettant de soutenir à long terme un partenariat euro-méditerranéen et fondée sur la logique libérale explique les faibles performances observées sur le plan des investissements.

Le lancinant problème des investissements

Les trajectoires de croissance forte (sur des trends supérieurs à 5%) supposent des taux d'épargne et des taux d'investissement beaucoup plus élevés que ceux actuellement observés. Or, depuis cinq ans, ces taux ne semblent pas avoir significativement augmenté et sont restés autour de leur niveau antérieur (de l'ordre de 22% pour le taux d'investissement : à comparer avec les taux de l'ordre de 30% observés en Asie). De même, les taux de croissance de la production, tout en étant en légère augmentation par rapport à la "décennie perdue" des années 80, ne manifestent pas une augmentation spectaculaire sauf cas particuliers. Les indicateurs statistiques ne semblent donc pas attester le fait que Barcelone ait marqué l'avènement d'une ère de prospérité en Méditerranée.

Dans le cadre du projet euro-méditerranéen, les études évaluant les effets de la création de la zone de libre-échange sur ces économies ont montré qu'un accroissement significatif des entrées de capitaux extérieurs, notamment sous la forme d'investissements directs extérieurs (IDE), constituait la première des conditions pour augmenter les taux d'investissement et donc assurer la réussite de l'ouverture économique. L'IDE constitue une condition nécessaire de la réussite tant par les effets attendus sur l'offre à moyen terme (l'IDE est le vecteur irremplaçable de transfert de technologie dont les pays ont besoin dans une perspective d'insertion dans le marché mondial) que par l'effet

macroéconomique de financement à court et moyen terme sur la balance courante. En effet, le montant de l'aide et des prêts que l'Union européenne s'est engagée à fournir, quoique en augmentation par rapport au passé, ne permet pas d'espérer dégager les ressources suffisantes pour assurer la "mise à niveau" de l'appareil productif nécessitée par la constitution d'une offre compétitive, ni le niveau suffisant permettant d'assurer un bouclage macroéconomique satisfaisant.

Contrairement à une vue superficielle, la question de l'IDE (et de la production) est au coeur des accords commerciaux de libre-échange régional. Comme dans le cas de l'ALENA, la logique de Barcelone ne se limite d'ailleurs pas à l'aspect commercial : elle cherche à aller plus loin que ne l'autorisent l'OMC et les accords multilatéraux. Les préoccupations relatives à la délocalisation de la production et les dispositions concernant l'investissement extérieur constituent, en fait, l'objectif invisible des accords de partenariat, de même que concernant l'ALENA la partie immergée des accords de libre-échange avec le Mexique vise les délocalisations de production.

On a cru que Barcelone allait créer un effet d'annonce et provoquer une accélération des flux d'entrées de capitaux dans les PSEM. Or la région a reçu moins que sa part des bénéfices de l'augmentation spectaculaire des capitaux extérieurs qui s'est produite durant les dernières années en direction des pays en développement (PED). La déclaration de Barcelone n'a pas changé grand-chose à la tendance antérieure. Trois observations permettent de préciser ce retard.

La première porte sur la faiblesse intrinsèque de l'apport de capitaux extérieurs. Ainsi, à la fin des années 90, les PSEM n'attiraient toujours pas plus de 3% des flux nets de capitaux à plus d'un an en direction des PED, alors qu'ils représentent environ 12% du PIB de l'ensemble de ces pays. En niveau absolu, la part des financements d'origine externe reste donc extrêmement faible comparée aux autres pays.

La deuxième remarque concerne la faible part des capitaux privés. Ils représentent moins de la moitié du financement externe contre près de 90% en moyenne pour l'ensemble des PED. Les financements publics apparaissent dominants. Ces derniers s'effectuent sous forme de dons à plus de 90% (et se concentrent pour plus de la moitié sur l'Égypte et l'Algérie).

La troisième observation porte sur la composition des capitaux privés. Les économies des PSEM sont caractérisées par un volume particulièrement faible d'IDE. Aujourd'hui, les PSEM attirent moins de

1% des flux d'IDE à destination des PED, un pourcentage sans commune mesure avec leur importance relative en termes de revenu.

C'est pourquoi, alors que la plupart des pays en développement sont entrés dans une phase que l'on pourrait qualifier de "post-dette" (c'est-à-dire une phase dans laquelle les principaux problèmes de financement extérieur tiennent à la mobilité et à l'instabilité des capitaux privés extérieurs, comme l'ont montré les récentes crises financières internationales), les PSEM sont encore enfermés dans la phase antérieure où l'importance de la dette extérieure constitue la principale source des difficultés de financement du développement.

La crise de la dette n'est pas terminée pour une raison complémentaire qui tient au fait que les PSEM n'ont pas bénéficié de façon significative des procédures mises en place pour alléger la dette des pays pauvres dans le cadre des plans Baker et Brady. L'essentiel des procédures concerne des mesures de rééchelonnement de la dette (mises en place sous l'égide du FMI et couplées avec des programmes d'ajustement structurel) auprès du Club de Paris (créances publiques) et du Club de Londres (créances privées).

Une des causes explicatives de l'atonie des investissements directs extérieurs est que les marchés dans la région restent petits et fortement fragmentés. La composante sud-sud de la coopération, bien qu'elle ait donné lieu à certaines avancées⁸, ne s'est pas renforcée selon le rythme nécessaire pour enclencher une dynamique nouvelle. L'ensemble du commerce extérieur reste toujours organisé selon une logique centre-périphérie polarisée sur l'Europe. Cette donnée résulte du fait que les spécialisations des PSEM sont proches. De plus, la prédominance des produits primaires dans la production de ces pays présente un potentiel faible de croissance pour le commerce intra-industrie, le commerce le plus dynamique et qui est associé aux biens manufacturés et plus particulièrement aux biens produits sous des conditions de rendements croissants. Des contraintes lourdes s'opposent donc au développement d'un marché intra-régional.

L'équation manquante : la transition sociale, institutionnelle et politique

Pour que l'orientation libre-échangiste ait quelques chances de porter ses fruits, des conditions doivent être réunies sur le plan non-économique. Le grand mérite de Barcelone était de poser le besoin de réformes intérieures dans les PSEM à partir de leurs intérêts extérieurs.

Bien qu'avec des rythmes et des trajectoires hésitantes, la démocratisation politique ait fait des progrès dans la plupart des autres régions du monde. Le fait marquant, en revanche, est que les PSEM, et les pays arabes en général, sont restés figés dans des structures de pouvoir incapables de se réformer. Plus généralement, si le discours sur les "réformes" est devenu un projet largement partagé en Méditerranée, les groupes sociaux capables de porter un tel projet sont restés des groupes non influents. Est-il concevable d'imaginer un processus de "réformes sans réformateurs" ? Tel est le paradoxe auquel se trouvent confrontées les sociétés méditerranéennes.

Rien n'était joué d'avance, mais le constat qui s'impose aujourd'hui est celui de fenêtres d'opportunité non utilisées, de changements mal ou insuffisamment enclenchés, d'un manque d'ambition se traduisant par la pérennisation des principaux freins au développement identifiés en Méditerranée.

Des fenêtres d'opportunité non utilisées

Nous prendrons un seul exemple pour illustrer l'idée d'occasion manquée, celui de la fiscalité. L'adhésion au libre-échange présentait un double défi en termes de fiscalité. La première implication était le manque à gagner fiscal. L'effet mécanique du libre-échange est, en effet, de réduire les rentrées fiscales et, compte tenu de la relative inertie des dépenses de fonctionnement, il risquait de se traduire par une baisse des dépenses d'investissement. Or la première des conditions d'une croissance est le maintien, voire l'augmentation, des investissements publics dans les infrastructures et le capital humain. Sur le plan de la politique macroéconomique, la tentation dans laquelle les responsables politiques ne devaient pas tomber était l'ajustement par les dépenses budgétaires, donc la tentation d'une politique récessionniste. Ce danger a été évité. Mais il existait un deuxième enjeu plongeant ses racines dans les rapports État-société car il concernait le système fiscal dans son ensemble.

Le deuxième défi était celui d'une nouvelle base fiscale pour les États arabes méditerranéens. La question avait été soulevée par G. Lucciani à propos de la "rente pétrolière" sur laquelle repose une partie importante des recettes fiscales des pays arabes⁹. Le libre-échange, comme la "rente pétrolière", pose la question de l'État dans les pays arabes, c'est-à-dire la question de la construction sociale de la légitimité politique d'une instance de coercition. Cette légitimité fait

actuellement défaut et, sans elle, il ne peut y avoir de prélèvement fiscal sur une échelle élargie (actuellement, la fiscalité directe dans beaucoup de PSEM est encore un prélèvement portant sur les seuls fonctionnaires). De même qu'il est facile d'opérer un prélèvement sur les produits pétroliers exportés, il est techniquement et politiquement facile de taxer les importations. Non seulement il suffit de quelques douaniers à la frontière, et donc d'une administration relativement légère, mais encore il ne se pose aucun problème de légitimité du prélèvement (apparemment c'est l'étranger qui paye). Substituer à un tel système une fiscalité assise sur les prélèvements intérieurs, donc sur la contribution volontaire, soulève en fait un immense problème dont la solution est à la base de la création des États modernes : la légitimité de l'impôt. Cette légitimité ne peut se construire que sur un rapport de citoyenneté, donc une nouvelle relation entre l'État et la société. Le projet de création d'une zone de libre-échange amenait donc à poser un problème éminemment politique, celui de l'État et de la citoyenneté dans les pays méditerranéens.

C'était une occasion pour refondre le pacte social sur lequel repose l'établissement d'une fiscalité intérieure légitime. Or, la tendance naturelle des gouvernements en place a été dans la dernière période de chercher dans la fiscalité indirecte (dans le relèvement des taux de TVA là où existe un tel système) les moyens d'une compensation partielle de la baisse des recettes budgétaires liée au démantèlement tarifaire. S'engager dans cette voie unique, à la fois discutable sur le plan de l'équité sociale et de l'efficacité économique, représente une solution de facilité et une formidable occasion manquée relativement à la nécessité de trouver dans une fiscalité directe moderne les moyens de financement des investissements publics sans lesquels les investissements privés ne peuvent croître de manière significative.

Des changements mal ou insuffisamment enclenchés

Là aussi nous nous contenterons de prendre un exemple, celui de la privatisation. Il n'y a pas de libre-échange sans économie de marché, et pas d'économie de marché sans un secteur privé important. Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur la validité de la voie libre-échangiste, il reste que la politique commerciale extérieure qui lui correspond est inconcevable sans libéralisation à l'intérieur de l'économie. Puisque la finalité recherchée par la mise en place du libre-échange est d'orienter l'affectation des ressources intérieures selon les

stimulants de la concurrence extérieure, ces dernières doivent être laissées libres de circuler à l'intérieur. Or, cette privatisation a du mal à se mettre en place en raison de l'absence de changements suffisants au plan socio-politique.

Il en va ainsi par exemple pour la constitution de marchés de capitaux. Le principal obstacle à leur développement est la réticence de la plupart des entreprises familiales (qui plus est d'entreprises familiales rattachées à la classe politique dirigeante), qui constituent la catégorie d'entreprises la plus nombreuse dans les PSEM, à ouvrir leur capital à des participations extérieures et à se conformer à des normes comptables transparentes. C'est pourquoi l'activité d'émission de titres, qui reste marginale dans les PSEM, s'est développée dans la dernière période pour l'essentiel sous l'influence des banques.

Comme on l'a déjà souligné, faute d'un véritable marché des titres et d'un système de marché (une finance "désintermédiée") complémentaire d'un système "intermédié", le système actuel détourne l'épargne vers les dépôts bancaires utilisés au financement de crédits courts aux entreprises et de titres longs au profit de l'État. Les deux agents économiques État et secteur bancaire ont donc un intérêt commun à maintenir le *statu quo*. Il s'est ainsi créé une sorte de collusion entre les banques (le fait qu'elles soient privées ou publiques ne change pas grand-chose à l'affaire) et l'État pour bloquer les possibilités d'émergence d'un réel marché des capitaux, notamment sous la forme obligataire qui semble la mieux appropriée aux PSEM. En d'autres termes, il se crée bien dans les PSEM une nouvelle alliance entre le public et le privé, une alliance qui, comme on l'a dit, est essentielle, mais il n'est pas évident que la nouvelle articulation qui se dessine soit bonne pour le développement.

Des freins au développement qui perdurent

Bien qu'il n'y ait pas de relation mécanique entre libéralisme économique et démocratie politique, certaines correspondances existent. Comment imaginer l'émergence d'une réelle économie de marché (une économie de marché dynamique) sans libertés publiques ? La démocratisation de la vie politique est une des conditions pour installer un environnement favorable à l'économie de marché. Or, sur ce plan, les anciennes structures perdurent et ne semblent pas devoir disparaître dans un avenir proche.

Pour des raisons historiques, les économies des PSEM restent enraci-

nées dans une culture économique où dominent les comportements rentiers et où la logique de recherche de rente (*rent-seeking*) l'emporte sur la logique de recherche d'investissement en vue du profit (*profit-seeking*). Cette réalité anthropologique se manifeste dans la structure économique par les faits suivants :

- l'économie a développé de nombreuses activités procurant de forts gains et de faibles risques grâce à la protection fournie par des dispositifs institutionnels, généralement étatiques ;

- une part importante des revenus se trouve distribuée selon des critères qui ne sont pas liés à l'importance de l'effort productif ou de la prise de risque mais à la position dans l'échelle des pouvoirs ;

- les comportements traditionnels ont été considérablement renforcés par l'existence de ressources naturelles génératrices de rente au sens habituel (hydrocarbures, phosphate, tourisme, voire "rente politique" liée aux aides internationales durant la période de la guerre froide ou même "rente de transfert" liée au rapatriement d'une partie des revenus des travailleurs immigrés).

Dans un tel contexte, les opportunités d'investissement tenant à la mise en oeuvre d'innovations dans le secteur marchand (relatives au côté de la demande comme la découverte de nouveaux débouchés ou relatives au côté de l'offre comme la mise oeuvre de procédés de production plus compétitifs) ne sont pas récompensées ou représentent à court et moyen terme des coûts d'opportunité très élevés (par rapport au rendement d'un investissement comparable dans le secteur politico-militaire).

Le modèle autocentré de prééminence de l'État, qu'il ait pris une orientation socialiste ou non, organise encore largement aujourd'hui l'accumulation du capital. La logique de ce modèle explique à la fois le faible dynamisme industriel de ces économies (le secteur marchand étant enfermé dans le cercle d'une reproduction simple) et l'importance d'un circuit de la rente branché sur l'extérieur (rente pétrolière, emprunts extérieurs, aide internationale, tourisme, etc.). C'est d'ailleurs fondamentalement pour cette raison que, dans la phase précédente de développement autocentré, les stratégies de développement d'"industries naissantes" ont échoué à la différence de ce qu'avaient réussi les pays du Sud-Est asiatique durant la phase protectionniste qui avait précédé l'ouverture de ces économies.

On attendait du processus de Barcelone une déstabilisation de certaines des constantes des sociétés méditerranéennes qui sont préjudiciables à une dynamique de croissance. Cet espoir ne s'est pas

réalisé. Le modèle d'accumulation traditionnel des PSEM n'a pas été significativement ébranlé par les réformes économiques timides impulsées sous l'influence de Barcelone. Mais pouvait-il en être autrement en l'espace de cinq ans ? Et surtout pouvait-il en être autrement avec une stratégie sans repères et sans projet ?

Après plusieurs décennies de doctrines protectionnistes et de politiques fondées sur les stratégies de substitution d'importations, les dirigeants des pays en développement se tournent vers la libéralisation commerciale et la promotion des exportations pour impulser une dynamique d'accumulation. Ils y sont poussés par toute une série d'événements historiques : crise de la dette de 1982, crise du modèle de développement autocentré à dominante étatique, succès des économies ayant mis en oeuvre des stratégies d'ouverture à l'économie mondiale (pays asiatiques), échec global du système communiste et de la planification centrale. Mais si les faits historiques ont sonné le glas des anciennes croyances, un projet réformateur n'a pas vu le jour. Ni en termes économiques ni en termes sociopolitiques les contours d'une nouvelle voie de développement ne sont perceptibles. La nouvelle doctrine qui, à quelques variantes près, se fonde sur l'intégration au marché mondial et le libre-échange ne peut tenir lieu de projet réformateur.

On peut avancer une hypothèse : l'absence d'un projet collectif associé au libre-échange et au partenariat euro-méditerranéen dans les PSEM tient au caractère circonstanciel et contradictoire des réformes mises en oeuvre. Certains groupes sociaux et certaines élites gouvernementales voient dans la libéralisation du commerce extérieur le moyen d'accélérer un processus de réformes et de transition intérieurs, notamment dans la structure productive par l'élimination d'entreprises non performantes et de secteurs considérés comme retardataires et coûteux en aide publique ; pour d'autres, au contraire, c'est un moyen de maintenir le *statu quo* dans les régimes politiques en place et, derrière un ralliement de façade au libéralisme économique, de continuer à bénéficier de l'aide et du soutien de l'Europe¹⁰. Deux stratégies s'opposent donc : une stratégie de réformes pour changer les conditions socio-économiques et une stratégie de réformes pour maintenir les structures de pouvoir. Ces deux stratégies ne peuvent converger sur un projet réformateur pour l'ensemble de la société et ne sont sans doute pas compatibles à long terme.

Barcelone symbolisait un retournement. Il est sans doute trop tôt

pour établir un bilan définitif car le processus n'en est qu'à ses débuts. Mais il est important de noter que si tout continue sur la lancée de la dernière période, les risques d'un échec ne sont pas à écarter. Et celui-ci aurait des conséquences graves, car il n'existe aujourd'hui aucune stratégie de substitution à celle qui a été commencée il y a cinq ans.

Gérard Kébabdjian est professeur d'économie à Paris VIII.

Notes :

1. Toutefois de sérieuses difficultés sont à craindre concernant la mise en place du tarif extérieur commun dans le domaine agricole et la prise en compte des effets directs ou indirects de la politique agricole commune.
2. En principe, une Union douanière n'a pas besoin de règles d'origine à la différence d'une zone de libre-échange (en réalité les choses peuvent être plus compliquées), puisque les pays tiers supportent le même tarif quel que soit le pays d'entrée dans l'Union douanière, ce qui n'est pas le cas pour une zone de libre-échange.
3. Voir les travaux de C. Reynaud, par exemple : "Transport et développement durable en Méditerranée", in A. Sid Ahmed (dir.), Économies du Maghreb, L'impératif de Barcelone, CNRS Editions, 1998.
4. Cette terminologie, très familière chez les économistes, est trompeuse pour les non-spécialistes: il ne s'agit pas seulement de gains ou de pertes qui pourraient être qualifiés de "à court terme" par rapport à des gains ou des pertes qui seraient "à long terme". En fait, il faut interpréter le "bilan statique" en terme de gains ou de pertes qui sont certains et les gains dynamiques comme des "gains potentiels" ou des gains au "futur conditionnel".
5. Voir par exemple les prévisions de la Banque mondiale qui fixent à 3,4% en moyenne annuelle les perspectives de croissance du PIB pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord sur la période 1999-2008. Source : Banque Mondiale, Global Economic Prospects 2000, 1999, p.144.
6. S. Fawzy et A. Galal (1999), eds, Partners for Development, Mediterranean development forum, World Bank Institute.
7. M. Kattab (1999), "Privatization in Egypt : Constraints and Resolutions", in S. Fawzy et A. Galal, eds, op. cit. Kattab attribue le relatif succès de la privatisation en Egypte à l'habileté du gouvernement égyptien qui a su mobiliser le soutien d'acteurs économiques clés (la presse, les parlementaires, l'opinion publique) afin de faire face aux mouvements d'opposition à la privatisation. Cette situation s'oppose à celle de la Turquie où la privatisation a été très lente en raison du poids des contraintes et de l'absence d'une adhésion sociopolitique suffisamment forte aux projets gouvernementaux.
8. Les échanges sud-sud ont légèrement augmenté jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, mais diminuent depuis cette date ; des accords de commerce et de coopération nouveaux ont été signés depuis Barcelone entre les PSEM : entre le Maroc et la Tunisie en novembre 1996, entre le Maroc et l'Égypte en décembre 1998, entre la Tunisie et l'Égypte en mars 1998.
9. G. Lucciani, "Rente pétrolière, crise fiscale de l'Etat et démocratisation", in G. Salamé (ed.), Démocraties sans démocrates, Fayard, 1994.
10. Comme l'ont montré L. Martinez et B. Hibou, "Le partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ?", Études du CERI, n°47, 1998 (Novembre).