



Le Partenariat en réanimation bureaucratique

par Béatrice Hibou

depuis le lancement du « processus de Barcelone », un mauvais sort semble hanter le Partenariat euro-méditerranéen. En dehors de quelques moments de tension et des sommets réguliers, la stratégie européenne dans la région brille plutôt par son inexistence. Surtout, le Partenariat est, depuis sa création ou presque, l'objet de critiques acerbes et systématiques, tant de la part des États qui le composent que des instances communautaires – même si, après chaque sommet, la Commission et les services concernés se félicitent de l'adoption de projets, les États membres et le Conseil, de la poursuite du « dialogue », et les pays tiers méditerranéens (PTM), tout en désapprouvant le paternalisme de la rive Nord, se réjouissent des quelques financements supplémentaires obtenus. Car, sur le fond, personne ne peut définir l'objet de ce rituel d'auto-congratulation, ni même la logique des relations entre les deux rives de la Méditerranée ou les objectifs censés être communs aux partenaires. Les acteurs concernés semblent d'accord sur un point : le processus actuel consiste en la gestion d'un « existant » dépourvu de réelle consistance. La thèse développée ici va à l'encontre de la critique classique des « lourdeurs administratives » : le Partenariat est un discours

magique plus que politique, il ne vit que par la bureaucratie. Du fait de l'absence de vision partagée, du désintérêt fondamental des États membres pour la question et du caractère hybride du dispositif, ce sont paradoxalement les machines bureaucratiques qui assurent la pérennité d'un processus décrié et largement déconnecté des réalités. Il est vrai qu'en retour la prééminence des logiques bureaucratiques et gestionnaires est certainement à l'origine des blocages, de la vacuité et surtout de la perversion du Partenariat.

Entre ambivalence et magie politique

Le caractère hybride et indéfini du Partenariat

Malgré les nombreux textes, discours et travaux sur les objectifs et la portée du Partenariat, ce dernier reste indéfini et insaisissable en raison principalement de son caractère hybride et de ses ambitions démesurées ou contradictoires. Certes, la Déclaration de Barcelone, texte fondateur, en donne les principales orientations : il s'agit de faciliter le dialogue politique entre les deux rives, de construire un grand marché et une zone de prospérité enfin partagée, d'aider les PTM à se moderniser, de promouvoir la stabilité et la sécurité de la zone, de favoriser le rapprochement entre les cultures. Mais, au-delà de ces nobles objectifs, saisir la nature des relations entre l'Union européenne et son Sud le plus proche s'avère plus délicat. Et l'on aurait sans doute tort de suivre entièrement les commentateurs les plus féroces lorsqu'ils résument la réalité desdites relations à un donnant-donnant cynique : blocage de l'immigration contre libre-échange et aide financière, même si cette dimension est indéniable.

On ne peut comprendre le Partenariat et sa mise en œuvre que si l'on admet son hétérogénéité, son absence de cohérence et de clarté, qui reflètent d'ailleurs la complexité du processus de la construction européenne. Le Partenariat est une politique extérieure qui certes émerge difficilement depuis la chute du Mur de Berlin, mais se précise peu à peu à travers l'orientation de l'aide financière, l'europeanisation des normes, notamment techniques et commerciales et, plus lentement encore, à travers un processus de dépassement des divergences entre États européens. Mais il est aussi un complément de politique intérieure, principalement en ce qui concerne la sécurité (lutte contre le terrorisme) et les migrations (Schengen)¹. Il est à la fois un projet de relation privilégiée symbolisé par des accords d'association – c'est-à-dire plus que la coopération, mais moins que l'adhésion – ou par le terme même de partenariat, et une tentative de consolidation des frontières de l'Europe par stigmatisation du non-européen ou d'extériorisation des nouveaux « dangers » tels que les migrations illégales, le terrorisme et l'islamisme, le trafic de drogue, la violence, voire la guerre. Le Partenariat est un projet global, puisque d'une part il entend prendre en compte les aspects économiques, politiques, culturels, sécu-

ritaires et les interactions entre ces différentes dimensions, et que d'autre part il concerne tous les membres de l'Union européenne et tous les pays tiers méditerranéens. En même temps, c'est un dispositif fragmenté aussi bien en ce qui concerne la philosophie de ses actions (économique avec les accords d'association, sécuritaire et politique avec les réunions des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères, démocratique avec le soutien à la « société civile »), la définition des projets (programmes indicatifs nationaux, définis « en bilatéral » et indépendamment les uns des autres, projets bilatéraux et régionaux eux aussi déterminés sans coordination) et les perceptions des partenaires (Maghreb/Machrek, Europe du Nord/Europe du Sud, bons/mauvais élèves...). Le Partenariat reflète incontestablement une idéologie très libérale : l'attestent la centralité, dans le montage institutionnel, des zones de libre-échange entre chaque partenaire du Sud et l'Union européenne, l'adoption des programmes d'ajustement structurel, la primauté des logiques économiques et commerciales sur les logiques sociales et de développement, la conviction (du moins chez les partenaires du Nord...) que la libéralisation économique amène la libéralisation politique. Mais l'activisme réglementaire et interventionniste le caractérise également, avec une approche autoritaire et sécuritaire des frontières (fermeture ou système de quotas, visas), une gestion bureaucratique des fonds MEDA² qui sont par nature interventionnistes, et un effort constant de diffusion des normes et des règles européennes. Le Partenariat reflète une volonté de rééquilibrage par rapport à l'Est et de rapprochement avec les voisins les plus immédiats, mais il est en même temps une politique de différenciation puisqu'il est hors de question de proposer l'adhésion comme horizon au Sud³ ; autrement dit, l'Union balance entre une politique ambitieuse sur le modèle de l'élargissement et une politique d'aide des plus classiques. La rhétorique partenariale est fondamentale : il s'agit bien de rompre avec les pratiques antérieures, notamment avec les politiques bilatérales implicitement considérées comme néo-coloniales, et d'ancrer la PESC dans l'esprit démocratique de la construction européenne.

1. Longtemps oubliée, la dimension migratoire a été récemment introduite dans les discussions et même dans les derniers accords d'association. Mais elle l'a été dans les limites de Schengen, en des termes définis par la DG Justice et Affaires Intérieures de l'Union, et non par l'ensemble des partenaires. Les thèmes en sont essentiellement ceux qui intéressent les États de l'Union : problème des réadmissions (Allemagne, Italie et Grèce), coopération policière et détachement de personnel européen (France). Et les propositions de discussion avec les partenaires restent des plus prudentes : il s'agit, selon les termes de la déclaration finale du sommet de Séville (mai 2002), « conformément aux dispositions de Schengen applicables, [d']étudier les possibilités de simplification et d'accélération des procédures de délivrance des visas d'une manière générale, [d']étudier la possibilité de la reconnaissance par les États membres de facilités spéciales pour certaines catégories de personnes, et, d'une manière spécifique, [de] prévoir des dispositions de facilitation de délivrance des visas pour les personnes participant à des actions visant à promouvoir la coopération euro-méditerranéenne » (c'est moi qui souligne). On mesure l'audace de ces propositions !

2. Les fonds MEDA, qui sont l'outil financier du Partenariat, contribuent à l'élaboration de dispositifs considérés comme les compléments ou substituts d'une politique industrielle et sociale.

3. Cette remarque vaut pour l'esprit général du Partenariat. Mais elle ne concerne pas tous les PTM, Malte et Chypre devant entrer prochainement dans l'Union, et la Turquie s'étant vu reconnaître le statut de « candidate » à Helsinki, en 1999.

Mais le schéma traditionnel Nord/Sud persiste, fait de relations de domination, de dépendance et d'asymétrie dans la mise en œuvre et la gestion des programmes, dans l'attribution des présidences, dans le choix des lieux de réunion, dans les forces de proposition des projets, dans leur définition, dans la composition des enveloppes financières, dans les ordres du jour, dans les procédures de discussion et de négociation...

La perception d'échec et d'inefficacité

Les logiques vertueuses du Partenariat ne peuvent fonctionner en raison même de ces ambitions excessives et de ces ambivalences internes⁴. Cela est désormais bien connu en ce qui concerne les aspects économiques et politiques. La signature d'accords d'association n'a toujours pas entraîné une augmentation significative des investissements, un regain de croissance et donc du développement. La région semble plus que jamais empêtrée dans le marasme économique, ce que les services de la Commission européenne reconnaissent d'ailleurs. Et, comme l'illustre magistralement le cas tunisien, jusqu'à ce jour présenté par l'Europe comme le bon élève du Partenariat, les réformes économiques n'ont entraîné ni la mise en œuvre de réformes politiques ni la démocratisation, bien au contraire.

Néanmoins, à l'encontre de ce que beaucoup de critiques du Partenariat suggèrent⁵, ce dernier n'est pas plus efficace en ce qui concerne les aspects sécuritaires : les migrations illégales continuent et sont même perçues comme une menace croissante ; le terrorisme est plus que jamais la préoccupation géopolitique majeure de l'Occident, Europe comprise ; et les situations de violence n'ont pas diminué à la faveur des réunions et du « dialogue » euro-méditerranéen. Même d'un point de vue très procédural, l'attentat de Djerba (avril 2002) a montré que les échanges d'information et la coopération sécuritaire n'étaient que rhétorique⁶. De même, lors de la très forte tension, à l'été 2002, entre le Maroc et l'Espagne autour de l'îlot Leïla/Perejil, les vingt-sept ambassadeurs euro-méditerranéens ont été incapables de faire jouer les fameuses « mesures de confiance » pour régler le différend, laissant aux Américains le privilège de la médiation.

Autrement dit, le Partenariat développe un discours totalement déconnecté des réalités. Ceci est particulièrement visible dans le domaine politique et sécuritaire, les grands sujets régionaux n'étant pas traités dans le cadre du processus de Barcelone : conflit israélo-palestinien, guerre civile en Algérie, situation au Liban, division de Chypre et tensions avec la Turquie, Sahara occidental, violation des droits de l'homme en Tunisie, Égypte, Syrie, Algérie... ne sont discutés ni dans les réunions officielles, ni dans les coulisses. Mais cela vaut également pour la dimension économique, puisque le dispositif du Partenariat n'arrive pas à altérer l'économie politique des pays tiers méditerranéens⁷.

Ces ambivalences et ces échecs ne traduisent pas simplement une distorsion classique – et d'autant plus explicable que les prétentions du Partenariat sont

immodérées – entre discours et réalité, entre ambitions affichées et réalisations, entre objectifs à long terme et contraintes de court terme. Ils révèlent des contradictions de la globalisation contemporaine, caractérisée par la coexistence, d'une part, de la liberté de circulation des biens, des capitaux et des idées et, d'autre part, du cloisonnement des marchés du travail et de la multiplication des entraves à la circulation des hommes. Ils reflètent aussi les contradictions de la construction européenne, avec notamment son jeu entre uniformisation et pluralisation, son positionnement hasardeux entre paix, prospérité et avenir radieux d'un côté, crainte, frilosité et crise identitaire de l'autre. Ils traduisent enfin l'incapacité de l'Europe à inventer un mode de relations qui ne soit pas une simple reproduction (même avec des éléments de sélectivité) du fonctionnement interne de l'Union, et donc à définir sa relation avec ses voisins en dehors des termes de l'adhésion. Comme l'aurait remarqué, dit-on, le commissaire européen Chris Patten : « La seule politique extérieure qui ait jamais réussi est l'élargissement ».

Le Partenariat comme discours magique

Le Partenariat apparaît donc avant tout comme un discours. Un discours raisonnable, en phase avec les idées qui circulent de par le monde, argumenté, orienté vers la classe politique, les bureaucraties nationales et les élites. Mais aussi un discours magique en ce qu'il permet un ré-enchantement des relations euro-méditerranéennes.

Le Partenariat joue tout d'abord comme une pensée auto-réalisatrice, un idéal intemporel, une nouvelle formulation du mythe de la Méditerranée, un discours porteur de sens sur l'avenir des relations entre les deux rives. Il comble un vide, en attendant qu'un événement permette enfin aux pratiques politiques, économiques et sociales de se caler sur l'ordre « normal » du monde : un monde où les échanges se multiplient, les investissements se réalisent et conduisent à la croissance, à la prospérité partagée, à la stabilité et à la sécurité. Et finalement à la compréhension entre cultures et civilisations différentes. D'où l'importance accordée au conflit du Proche-Orient dans l'explication des difficultés rencontrées jusqu'ici par le Partenariat : l'événement rédempteur pourrait justement venir de la paix. D'où aussi la place énorme de la rhétorique, le nombre impressionnant de réunions et

4. B. Hibou et L. Martinez, *Le Partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ?*, Les Études du CERI, novembre 1998 ; *Alternatives Sud*, vol. 7 n° 4, 2000 (numéro spécial « Le Partenariat euro-méditerranéen vu du Sud »).

5. *Confluences Méditerranée* n° 40, hiver 2001 (numéro spécial « La Méditerranée à l'épreuve du 11 septembre ») ; J.-F. Daguzan, « Le partenariat euro-méditerranéen comme alternative au chaos : exploiter toutes les échelles du national au local », *Géoeconomie*, hiver 2000/2001, n° 16, pp. 113-124.

6. Dans un premier temps, les autorités tunisiennes ont en effet cherché à cacher la nature terroriste de l'explosion à la synagogue de Djerba et ont entravé les recherches. Elles ont fini par accepter la thèse de l'attentat à la suite des pressions allemandes, mais jamais le cadre euro-méditerranéen n'a été utilisé, alors même que le sommet de Valence avait lieu peu après l'événement.

7. B. Hibou et L. Martinez, *op. cit.*

de communications officielles par rapport aux réalisations tangibles. D'où enfin la place centrale de la Déclaration de Barcelone, malgré les différences d'interprétation dont elle fait l'objet et son caractère de compromis qui ne satisfait personne : véritable Bible sans cesse évoquée, elle offre à elle seule une nouvelle croyance et surtout un nouvel horizon aux relations régionales.

De surcroît, ce discours magique est avant tout à usage européen interne : face à l'angoisse des opinions publiques, le discours du Partenariat est (et doit être) performatif. Il peut sans doute être interprété comme le reflet de la crise identitaire européenne, des sentiments diffus d'incertitude, de perplexité et d'incompréhension face à un environnement régional perçu comme dangereux, violent, instable, peu dynamique économiquement, et surtout insaisissable. Bref, il fait office d'exorcisme. Comme tel, il révèle aussi ce que l'on redoute, ce dont on ne veut pas en Europe. La Déclaration et les textes exégétiques énumèrent explicitement ou implicitement ce qui apparaît comme archaïque, problématique, dangereux pour les Européens : migrations clandestines, drogue et criminalité économique, sous-développement, terrorisme et islamisme.

Conséquence de ce sentiment obsidional, le Partenariat est également un discours interne sur le rôle de l'Union dans le monde. Face à l'inexistence ou plutôt à l'impuissance de la PESC, et face aux sentiments d'angoisse des Européens, la rhétorique euro-méditerranéenne oppose une vision grandiose du Vieux Continent : une Union thaumaturge, ou du moins détentrice d'un certain pouvoir sur la démocratisation, le développement, la paix et la stabilité ; garante de la démocratie, du droit, du respect et de la compréhension de l'Autre.

Les bureaucraties, moteur du processus de Barcelone

Un désintérêt fondamental

Cela dit, l'auditoire est maigre : Barcelone est très peu connu tant des Européens que des habitants de la rive Sud. Au sein des États membres, les populations concernées se résument à une partie de la classe politique, au petit nombre d'associations et porte-parole de la « société civile » qui bénéficient directement des fonds européens, et aux quelques fonctionnaires qui s'en occupent. Ces derniers sont en effet peu nombreux : dans la plupart des pays, ils se comptent sur les doigts d'une main, et même en France, pays certainement le plus impliqué administrativement, ils ne doivent représenter qu'une vingtaine de personnes. Contrairement à ce que donnerait à penser la place centrale du volet économique et commercial, les grands acteurs économiques, les groupes européens, les patronats se désintéressent des modalités d'action du Partenariat. Parce que la région est économiquement peu dynamique et attractive. Parce que les liens avec l'Europe sont d'ores et déjà très étroits : l'Union européenne est, de loin, le premier partenaire commercial des PTM

et absorbe 55 % de leurs exportations et 50 % de leurs importations, voire environ 70 % pour ce qui est du Maghreb. De même, l'Union est à l'origine de 50 % des investissements directs étrangers (IDE). Parce que les acteurs qui peuvent bénéficier des financements MEDA sont déjà bien implantés dans la région, comme le suggère le succès spectaculaire des opérateurs français en termes de taux de retour sur les financements européens : 20 % sur l'ensemble des PTM et 40 % sur le Maghreb (sur les quinze partenaires européens et les douze sud-méditerranéens). Parce que les grands secteurs – tels le pétrole ou les télécommunications – ne sont pas intégrés au processus.

Malgré l'importance relative des fonds engagés, il en va de même au Sud. En dehors des hommes politiques et des hauts fonctionnaires des régimes en place, seule la petite partie de la société civile cooptée dans le processus y prend directement part. Certes, les industriels sont beaucoup plus concernés que leurs homologues du Nord car la libéralisation remet en cause leur survie même. Mais, d'une part, ils sont peu nombreux, la grande majorité des acteurs économiques étant trop petits et situés dans des niches de production, voire de survie (artisanat, auto-emploi ou emploi familial), qui les protègent à court terme de ces remous. D'autre part, ceux qui sont concernés le sont essentiellement sur le mode de la soumission et des tactiques de contournement. Pour l'ensemble de la population et de la société civile, le Partenariat est au mieux perçu en termes nationaux (en tant que nouvelle modalité des politiques d'ajustement, de libéralisation) et le plus souvent simplement inconnu. Il est significatif à cet égard que les islamistes n'y aient jamais fait la moindre allusion.

Plus étonnante encore est la situation au sein même des instances communautaires (Conseil, Commission, Parlement). Le personnel directement impliqué dans la mise en œuvre de la stratégie euro-méditerranéenne est particulièrement peu nombreux eu égard à la sensibilité de la région, à l'ampleur de l'enveloppe financière qu'il gère, à la publicité donnée aux accords⁸. La DGRelex (Direction générale des relations extérieures), qui conçoit la politique, est l'objet de critiques et d'une condescendance à peine masquée de la part des autres directions. Le Conseil ne traite du sujet qu'au moment des sommets. Le Parlement européen fait de l'activisme sans aucune conséquence concrète. Bref, même au niveau communautaire, le Partenariat n'est pas perçu comme une pièce maîtresse de la PESC.

8. Alors que, par rapport aux protocoles antérieurs, l'enveloppe financière du Partenariat a triplé, le nombre de fonctionnaires chargés de la Méditerranée est resté identique jusqu'en 2001 (ce n'est qu'en 2002 qu'une dizaine de recrutements ont eu lieu au sein d'EuropAid, l'entité gestionnaire, mais aucune dans les instances de conception des politiques). Au sein de la Commission, un fonctionnaire chargé de l'Amérique latine gérait environ cinq fois moins de crédit qu'un fonctionnaire traitant de la Méditerranée. Sur la faiblesse de ces structures administratives, voir G. Edwards et E. Philippart, « The Euro-Mediterranean Partnership : Fragmentation and reconstruction », *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 1997, pp. 465-489.

Du refuge à l'enfermement

Paradoxalement, c'est dans ce contexte de désintérêt qu'il faut comprendre le poids des bureaucraties, communautaires et nationales. En l'absence d'engagement des acteurs économiques et sociaux, et du fait d'un engagement épisodique et instrumentaliste des acteurs politiques, le Partenariat est finalement un mot qui recouvre une procédure, une routine bureaucratique. C'est un exemple par excellence du fonctionnement automatique, *per se*, des instances européennes, et plus particulièrement des instances communautaires.

Comme le Partenariat est creux et que l'administration communautaire, comme toute administration, est incapable d'assumer un échec, il ne reste que le fonctionnement bureaucratique : on dit que le Partenariat « marche » parce qu'existent des programmes, parce que le dialogue n'est pas rompu, parce que des fonds sont décaissés, parce que de nouvelles actions sont engagées. Il est évalué de façon strictement gestionnaire, principalement à travers l'état d'avancement de la signature des accords d'association et les taux de déboursement des fonds MEDA.

La logique bureaucratique ne cesse de se renforcer en raison des difficultés internes au Partenariat, auxquelles on répond par de perpétuelles réformes, mais des réformes d'organisation et de gestion, non des réformes ayant un impact sur les logiques mêmes de la stratégie méditerranéenne de l'Europe. Les procédures de gestion des ressources financières sont modifiées avec, par exemple, lors du passage de MEDA I (1995-1999) à MEDA II (2000-2004), un rôle accru pour la Commission et la réforme des procédures d'aide au sein d'EuropAid. L'organisation interne de la Commission est remodelée : on transforme le rôle de la DGRelex, on crée un organisme de gestion propre (SCR puis EuropAid), on envisage la fusion de la DGRelex avec la DGDév (Direction générale du développement). La création des MEDA Teams (en 1997) puis leur suppression (2000) et leur intégration partielle dans les délégations (à partir de 2001) ne cessent de changer la répartition du travail. Un processus de déconcentration est tenté avec un rôle opérationnel accru donné aux délégations européennes dans les pays tiers méditerranéens. Ou encore, on envisage une certaine décentralisation en accordant une plus grande place aux pays du Sud dans la conduite des projets. En l'absence de légitimité interne, la logique de l'auto-justification joue un rôle fondamental dans la survie même des instances chargées du Partenariat et oblige là aussi à un repli gestionnaire : si l'on veut garder l'enveloppe euro-méditerranéenne, il faut justifier de résultats, montrer des améliorations si possible quantitatives (d'où l'enthousiasme à produire et citer des taux de réussite, par exemple le fait que les décaissements sont passés de 26 % sur la période 1995-99 à 53 % en 2001, ou que les accords d'association signés stagnaient au nombre de cinq depuis le début de 1998 mais concernent depuis la mi-2002 tous les pays, à l'exception de la Syrie), sans chercher à rendre lisible leur signification ou la façon dont ces résultats ont été obtenus.

L'orientation de la Commission Prodi à la suite des scandales et des remises en cause du fonctionnement de l'administration communautaire renforce encore cette logique gestionnaire⁹. Comme dans d'autres contextes¹⁰, la politique s'évalue désormais à l'aune de la rationalisation des procédures et de l'amélioration de la gestion financière. Dans le cadre du Partenariat, ceci ne fait que souligner l'absence de vision et de politique : il n'y a pas de réflexion sur Barcelone, sur ses objectifs, mais uniquement un accord implicite entre tous les États membres et la Commission pour améliorer la gestion des fonds MEDA, pour accroître, notamment, la part destinée aux aides budgétaires en raison de l'importance des montants impartis et de la rapidité de décaissement, sans réflexion sur la signification de ces choix au regard de la logique du Partenariat.

Mais le réflexe bureaucratique s'explique avant tout par le fonctionnement interne des instances communautaires¹¹. Les facteurs de « technocratisation » de la gestion et des méthodes de travail sont nombreux : insuffisance et rotation trop rapide du personnel, d'où des discontinuités qui empêchent toute accumulation de savoir-faire ; externalisation et recours fréquent à des instances non communautaires, publiques ou privées ; éparpillement des compétences techniques entre directions, qui ont du mal à collaborer quand elles ne se font pas concurrence ; juridisme de la construction européenne ; interdit implicite pesant sur toute réflexion sur la finalité des décisions ; faux-semblants du consensus, qui vide les décisions de tout contenu ; nature même de la « méthode européenne », qui consiste à ne jamais poser les problèmes politiques de front mais à techniciser et juridiciser les points de discussion, en ne fixant que les règles formelles de négociation ; difficile remise en cause des compétences et des modalités d'actions ; etc. Surtout, le déficit politique de l'Europe communautaire, le fait que la Commission soit une administration sans État, qu'il n'y ait pas d'instance responsable, explique la domination de cette logique administrative

9. Voir le livre blanc : Commission européenne, *Réforme de la Commission*, COM (2000)200 final, Bruxelles, 1^{er} mars 2000. Les principaux axes de la réforme peuvent se résumer à l'adéquation entre tâches et ressources, la gestion des ressources humaines et la gestion financière. Sur la signification politique de la chute de la Commission Santer et le tournant gestionnaire, voir A. Stevens, « La chute de la Commission Santer », *Revue française d'administration publique*, n° 95, juillet-septembre 2000, pp. 369-379.

10. L. Rouban, « La réforme de l'appareil d'État », dans V. Wright et S. Cassese (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 138-159 ; et « Les États occidentaux, d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, n° 1, automne 1998, pp. 131-149.

11. Voir par exemple M. McDonald, « Unity in diversity : Some tensions in the construction of Europe », *Social Anthropology*, vol. 4, n° 1, 1996 ; M. Abélès et I. Bellier, « La Commission européenne, du compromis culturel à la culture du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, juin 1996, pp. 431-456 ; B. Olivi, *L'Europe difficile. Histoire politique de la Communauté européenne*, Paris, Gallimard, 1998 ; *Revue française d'administration publique*, n° 95, juillet-septembre 2000 (n° spécial « L'administration de l'Union européenne ») ; A. Stevens et H. Stevens, *Brussels Bureaucrats ? The Administrative Services of the European Union*, Londres, MacMillan, 2000 ; *Pôle Sud*, n° 15, novembre 2001 (numéro spécial sur « La Commission européenne en politique(s) ») ; N. Dewandre, *Critique de la raison administrative. Pour une Europe ironiste*, Paris, Le Seuil, 2002.

sans dimension politique et sociale¹². L'impression de vide suscitée par cette absence alimente le sentiment d'angoisse ou de panique identitaire mentionné plus haut, et donne toute son ampleur à la dimension magique du discours sur le Partenariat.

Les risques de perversion politique et démocratique

Cet enfermement bureaucratique n'est pas sans effet politique : il aboutit à la perversion des logiques au cœur du Partenariat. Perversion de la logique économico-politique, tout d'abord. Ainsi en est-il de la montée en puissance des programmes d'ajustement structurel et sectoriels pour des raisons purement gestionnaires : en s'inscrivant dans la continuité des initiatives de la Banque mondiale et du FMI et en opérant conjointement avec elles, l'Europe décrédibilise sa nouvelle stratégie d'association qui se présente, faut-il le rappeler, comme une rupture par rapport aux politiques classiques de coopération et d'aide ; surtout, elle vide de sens le mot « partenariat » tant les ajustements sont assimilés dans les pays du Sud, à tort ou à raison, aux stratégies de domination occidentales. De même, le choix de privilégier l'aide bilatérale (qui représente officiellement 90 % des fonds MEDA) sur l'aide régionale (qui voit encore diminuer sa part du fait des gels budgétaires successifs, jusqu'à être réduite à néant en 2002) a des origines bureaucratiques : éviter des retards de décaissements sur des projets extrêmement difficiles à définir et surtout à gérer en raison de l'absence de tradition de coordination et de consensus entre les PTM. Or ce sont les projets régionaux qui, en tentant de sortir des modèles classiques d'aide au développement, font l'originalité du Partenariat. L'incapacité de la Commission à répondre concrètement aux demandes, souvent légitimes et recevables, des PTM en est une autre illustration : il en est ainsi de la revendication, émise par la plupart des pays, d'un partage plus équitable des responsabilités ; de la proposition marocaine d'arriver à un vrai partenariat, c'est-à-dire « plus que le libre-échange et moins que l'adhésion » ; de la demande, elle aussi marocaine, de dissociation des thématiques migratoires et criminelles. Cette incapacité est nécessairement interprétée par les pays du Sud comme une fin de non-recevoir. De la même manière, l'administration européenne est incapable de prendre en compte la spécificité des administrations des pays tiers méditerranéens, ce qui conduit ces derniers à un comportement passif face à l'activisme bureaucratique européen, d'autant plus que les procédures communautaires sont extrêmement complexes, de l'avis même des services compétents¹³. Bien entendu, cette inertie ternit l'image de la Commission, accusée d'unilatéralisme, ce qui est partiellement injuste puisque les responsabilités sont au moins à partager avec les États membres ; mais surtout elle contredit l'idée même de partenariat et de dialogue (et c'est pourquoi les instances communautaires ne peuvent admettre les critiques d'unilatéralisme). Lorsque la Commission tente de dépasser des blocages politiques par une gestion purement administrative des dossiers (comme c'est le cas

avec le dialogue économique des hauts fonctionnaires sur le commerce et l'industrie, ou l'évaluation financière des projets financés par l'Union en Palestine et détruits par Israël), elle ne débouche sur rien de concret en raison de l'indifférence ou de la réticence des États membres et de l'absence d'objectifs communs.

Le risque de perversion atteint également, et c'est certainement plus grave encore, la logique démocratique du processus de Barcelone. En donnant la primauté à la gestion, les instances communautaires soutiennent *de facto* les régimes autoritaires. La Tunisie en est l'exemple par excellence et désormais classique, étant donné son statut de bon élève économique¹⁴ : le gouvernement sachant négocier, les projets se déroulant convenablement du point de vue des délais et de la gestion administrative, les résultats macro-économiques étant meilleurs que dans les autres pays de la région, les décaissements se suivent au rythme de ces évaluations positives, sans que soit prise en compte la dimension politique pourtant théoriquement présente dans le Partenariat. Celui-ci se trouve ainsi coupé, dans tous les PTM, de toute cette partie de la population qui revendique une démocratisation des régimes et sa (déjà) faible légitimité s'en trouve encore amoindrie. Un autre exemple de ce type de perversion est donné par la mise en œuvre concrète des programmes de « soutien à la société civile »¹⁵. En s'accommodant des pressions des pouvoirs en place et donc en légitimant des ONG qui n'ont de « non gouvernemental » que le sigle ; en privilégiant certaines associations (de préférence laïques et internationalisées) plutôt que d'autres ; en imposant des problématiques souvent déconnectées des réelles préoccupations sociales ; en vidant de contenu des mouvements sociaux happés par les logiques du voyage, de la conférence, de la réunion-nite aiguë et du *per diem* ; en introduisant des préoccupations financières et de pouvoir au sein et entre associations ; en poussant ces organisations à la compromission, Barcelone se fait le complice actif de la corruption de la société civile par les

12. J.-M. Ferry, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000 ; É. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

13. Complexité à la fois des procédures, de l'architecture institutionnelle (à la fois communautaire et intergouvernementale, et avec référence à l'ensemble des piliers de l'Union européenne), du fonctionnement politique (avec un comité « Med », un comité « Euromed », des sous-comités sectoriels, des COREPER, des conférences ministérielles, des réunions informelles avec des membres de la société civile, des sommets...) et du fonctionnement administratif (intervention principale de la DGRelex et de EuropAid, mais également de beaucoup d'autres directions générales techniques, économiques et financières, des directions au Conseil). Voir D. Schmid, « Optimiser le processus de Barcelone », *Occasional Papers* n° 36, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, juillet 2002. Il est à ce propos révélateur du fonctionnement européen que les documents officiels publiés ne mentionnent jamais ce problème, alors que des documents internes préparatoires à la définition des lignes directrices de Barcelone IV, provenant de la DGRelex elle-même, faisaient allusion à la complexité des procédures et à la difficulté, considérée comme une conséquence normale de cette opacité, de compréhension et d'adaptation des PTM.

14. B. Hibou, *Les marges de manœuvre d'un bon élève économique : la Tunisie de Ben Ali*, Les Études du CERI, décembre 1999.

15. Voir par exemple B. Hibou, *op.cit.* ; M. Desmères, « La société civile prise en otage ? » dans « Dossier Tunisie », <http://www.ceri-sciences-po.org/cerifr/archive/dessus.htm> (décembre 2000) ; ou encore le dossier « Une société civile internationale ? » dans *Critique internationale*, n° 13, octobre 2001, notamment J. Elyachar, « Finance internationale, micro-crédit et religion de la société civile en Égypte », pp. 139-152.

régimes autoritaires. Celle-ci ne constitue plus un lieu de revendication, de contre-pouvoir ; elle ne prend pas en charge (ou très peu) les questions de droits sociaux et politiques, et même de droits de l'homme (comme le suggère le silence troublant de la très grande majorité de ces associations sur le sort des islamistes) ; elle est mise dans une posture qui l'empêche d'être autonome, de définir librement ses problématiques sociales et politiques, et finalement de s'autoréguler. L'ultime danger serait que cette perversion de la logique démocratique du Partenariat se propage au sein même de l'Europe à la faveur du contexte international. L'Union s'est déjà résignée à une administration des flux migratoires peu propice à la « démocratisation de la frontière » en faveur de laquelle plaide un Étienne Balibar. L'intensification de la « lutte contre le terrorisme » depuis les attentats de septembre 2001 peut, à terme, remettre en cause les libertés publiques même si les gouvernements européens semblent soucieux d'éviter cette dérive et de résister aux pressions des États-Unis¹⁶. ■

Béatrice Hibou est chercheur au CNRS (CERI). Elle a notamment dirigé *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999. E-mail : hibou@ceri-sciences-po.org

16 . Cet article est le fruit de nombreuses années de recherches de terrain au Maghreb et en Europe. Il résulte de la confrontation de la littérature et des pratiques du Partenariat, saisies à travers des notes internes, des missions dans les pays tiers méditerranéens, et de nombreux entretiens à Bruxelles, Paris, Madrid, Le Caire, Tunis, Casablanca et Rabat. Il a également bénéficié des interventions, lors d'un séminaire préparatoire à ce dossier, de Étienne Balibar, Jean-François Bayart, Jacques Ould Aoudia et Victor Pérez-Díaz, que je remercie chaleureusement. Il va de soi que ce texte n'engage que moi.