

Álvaro de Vasconcelos Yahia H. Zoubir
Abdelbaki Hermassi Abdallah Saaf
Caroline Ardouin Fernanda Faria
George Joffé Roberto Aliboni

L'ISLAMISME POLITIQUE
DANS LES RAPPORTS ENTRE L'EUROPE
ET LE MAGHREB

FRIEDRICH FUNDAÇÃO
EBERT  FRIEDRICH
STIFTUNG EBERT



IEEI

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

Álvaro de Vasconcelos • Yahia H. Zoubir
Abdelbaki Hermassi • Abdallah Saaf
Caroline Ardouin • Fernanda Faria
George Joffé • Roberto Aliboni

L'ISLAMISME POLITIQUE
DANS LES RAPPORTS
ENTRE L'EUROPE ET LE MAGHREB

FRIEDRICH FUNDACÃO
EBERT STIFTUNG FRIEDRICH
EBERT



IEEI
INSTITUTO DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

Composição:
Alfanumérico, Lda.

Impressão:
Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda

Depósito legal n.º 104 766/96

Ce volume est publié par la Friedrich Ebert Stiftung/Lisboa et l'IEEI.
Distribution gratuite.

The present volume is jointly published by the IEEI
and the Friedrich Ebert Stiftung/Lisboa.

It may not be sold.

Further copies may be obtained from either organisation.

© Fundação Friedrich Ebert

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT

Av. Sidónio Pais, 16 - 1.º Dto.

1050 Lisboa

Tel (351 1) 357 33 75/357 34 93 • Fax (351 1) 357 34 22

IEEI — Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais

Largo de São Sebastião, 8

Paço do Lumiar • 1600 Lisboa

Tel (351 1) 757 27 01 • Fax (351 1) 759 39 83

e-mail: ieei@mail.telepac.pt

Note d'ouverture

L'IEEI et la Friedrich Ebert Stiftung à Lisbonne ont mis sur pied un projet sur le thème général de cet ouvrage, à savoir l'impact de la montée de l'islamisme politique au Maghreb sur les politiques européennes concernant la région. Il a été proposé aux auteurs de faire une brève histoire de l'évolution récente des mouvements islamistes, de mettre en lumière ses racines sociales et ses parentés politiques, et de répertorier les différentes attitudes des pouvoirs en place face à 'leurs' islamistes — pour étudier ensuite les attitudes des sociétés et des gouvernements européens vis-à-vis du phénomène, et la façon dont elles se reflètent à leur tour dans la politique de l'Union européenne. Européens et Maghrébins partageront la préoccupation de regarder de près leurs propres sociétés et d'essayer d'y voir clair dans les jeux d'images déformées, de mesurer les attitudes 'populaires' et leur poids sur le plan des politiques nationales à l'égard du Maghreb. La politique méditerranéenne de l'Union, à son tour, est fortement influencée par les positions le plus souvent divergentes de ses Etats membres. Une politique vraiment européenne est-elle envisageable dans le proche avenir?

Les participants aux deux séminaires organisés dans le cadre de ce projet, qui ont permis aux auteurs de discuter de ces questions en

dimension to the process. Without a comprehensive approach, one that fully takes into account these three dimensions, we are convinced that the Mediterranean can not become the area of peace and shared prosperity we all hope for.

We wish to gratefully acknowledge all the contributions to this project and this publication. A list of all those who have taken part, both writing papers and commenting on the seminars' topics, is given at the end.

A final remark on the present volume. We thought it best not to translate the papers, and so only this brief introductory note is given in both French and English. Not only do we feel it is safer to keep the various chapters in the working language each author feels more comfortable with, as we are also hoping in this way to reach a wider audience.

Lisbon, October 1996

REINHARD NAUMANN and ÁLVARO DE VASCONCELOS

Table des matières/Contents

Note d'ouverture/Introductory Note	iii/v
<i>Álvaro de Vasconcelos</i>	
Le Maghreb et l'Europe	3
<i>Yahia H. Zoubir</i>	
The Algerian Political Crisis:	
Domestic, Regional and International Repercussions	10
Social, Political and Economic Roots of Political Islam	
Radical Islamism in Algeria	
Algerian Islamists' Ideologies	
The Algerian State's Perception of Radical Islamism	
The Proliferation of Islamist Armed Groups	
The Need for a National Civic Pact	
<i>Abdelbaki Hermassi</i>	
Le mouvement islamiste en Tunisie	37
Emergence et évolution du mouvement	
Le nouveau pouvoir et les islamistes	
L'impact régional et international	
<i>Abdallah Saaf</i>	
L'islamisme au Maroc: Réalités actuelles et perspectives	52
Configuration de l'islamisme marocain	
Evaluation de l'islamisme marocain réel	

<i>Caroline Ardouin</i>	
L'attitude de la France à l'égard des mouvements islamistes au Maghreb	63
Politique française concernant le Maghreb et réticences à l'égard de l'islamisme politique	
Menaces sur le territoire français et limites des options politiques actuelles	
Quelle autre politique?	
 <i>Fernanda Faria</i>	
Le Maghreb et l'islamisme politique:	
Le point de vue des pays de l'Europe du Sud	85
Des perceptions partagées	
Les approches nationales	
Prudence et insistance sur l'économie	
 <i>George Joffé</i>	
Islam and Political Islam in the National Perspectives	
of the Northern European Countries	100
Attitudes towards Islam	
The issue of political Islam	
The policy vacuum	
 <i>Roberto Aliboni</i>	
The European Response: The Impact of National Policies	123
The Mediterranean area in the EU political process	
Three main themes	
Complementary vs, competition	
 <i>Auteurs et participants/Participants and authors</i>	 139

L'Europe et l'islamisme politique

Álvaro de Vasconcelos

L'islamisme politique, qu'on l'admette ou pas, domine aujourd'hui les rapports entre l'Europe et le Maghreb. Puisqu'il y a tellement de parti-pris et de confusions volontaires et involontaires dans tout ce qui touche à l'Islam et à l'islamisme, il vaut mieux préciser dès le début ce j'entends exactement par islamisme politique: un courant politique nationaliste, qu'il soit extrémiste ou pas, qui a des traits propres dans chaque pays mais qui a en commun le but d'instaurer l'Etat islamique et de changer donc la nature des régimes en place. L'islamisme politique est désormais la grande variable qui détermine les décisions politiques des gouvernements maghrébins. Cette raison suffirait, mais elle n'est pas la seule, pour que l'islamisme politique conditionne à son tour fortement la politique européenne concernant la région. C'est là un premier constat: le phénomène islamiste fut l'arrière-pensée de tous à la Conférence de Barcelone, et ce non-dit sous-tend plusieurs options prises, aussi bien dans le domaine économique que politique.

La crise s'est déclenchée en Algérie, prise dans un cercle de fer et de sang qui tenaille la société tout entière. Elle s'annonçait pour le Maghreb depuis des années, depuis le début des années 1980 en tout cas, presque évidente dans le mélange de difficultés économiques et

croissance démographique, et par conséquent accroissement du chômage et de la pauvreté surtout dans les villes, de pair avec un déficit de légitimité politique des pouvoirs en place que l'ébauche d'ouverture politique entamée vers la fin des années 80 n'arrive pas à combler. La montée des tensions est on ne peut plus claire depuis le processus électoral algérien de 1990, et prend finalement une dimension européenne évidente avec les attentats en France en l'été 1995. L'idée que les Européens se font de l'islamisme politique est d'ailleurs très influencée par les attentats sur le territoire français, comme elle l'avait été quatre ans plus tôt, lors de la guerre du Golfe, par les manifestations populaires de soutien à Saddam Hussein et de rejet de la coalition vue comme 'occidentale' en dépit de la participation de pays arabes, comme elle l'est toujours par la révolution en Iran.

Pour gérer la crise algérienne et pour en prévenir l'hypothétique débordement à la région maghrébine, il ne suffit pas d'agir dans le seul domaine économique. Le domaine proprement politique est indispensable. Et pourtant, la démarche qui consiste à vouloir tout résoudre par la voie du seul développement économique — auquel l'Europe est supposée contribuer avec plus d'investissements, plus de commerce, plus d'aides financières — connaît encore, au Sud comme au Nord, des défenseurs fervents. Elle s'accompagne d'ailleurs d'une dérive sécuritaire dangereuse allant jusqu'à considérer l'armée comme l'ultime bastion contre l'assaut islamiste dans le monde musulman.

Un deuxième constat s'impose de lui-même: les pays de l'Union européenne n'ont pas encore pu s'accorder sur une position ou du moins une approche commune en ce qui concerne l'islamisme radical. Les pays du Maghreb non plus, les différences persistent quant à l'attitude à prendre devant le phénomène, dont la dimension et les contours varient d'ailleurs d'un pays à l'autre. Le Maroc semblait il y a peu moins 'atteint' que la Tunisie et beaucoup moins que l'Algérie. Il est pourtant indéniable que, outre l'aggravation des conditions sociales qu'on ne cesse de mettre en relief comme cause première,

l'étouffement du champ politique alternatif favorise bien évidemment la croissance des partis islamistes. Les perceptions négatives d'un ordre international injuste, qui les met en marge, entretenues par les opinions publiques maghrébines n'en offrent pas moins un terrain fertile à la poussée de l'islamisme politique.

Les analyses des chercheurs qui ont participé à ce projet confirment en effet les nuances importantes qui marquent les attitudes des régimes et des élites au Maghreb par rapport au phénomène de l'islamisme politique: ils distinguent toute une série de nuances entre la position la plus dure de l'exclusion totale et celle de l'inclusion limitée des mouvements islamistes dans le champ politique. Selon la grille de lecture proposée, il est possible de distinguer au Maghreb grosso modo trois attitudes ou modèles pour ce qui est du traitement politique du phénomène islamiste: les *éradicateurs*, contraires à toute participation des courants islamistes radicaux dans le champ politique — c'est le cas de l'Algérie actuelle et, dans des conditions tout à fait différentes, celui de la Tunisie; pour ne pas parler de la Libye où toute contestation du régime, qu'elle soit islamiste ou pas, est sévèrement réprimée. L'*assimilation* (appelée aussi *cooptation*), c'est-à-dire l'incorporation contrôlée et limitée dans l'espace politique, n'allant toutefois jusqu'à la participation aux élections, dont l'exemple est à présent le Maroc. Les *intégrationnistes*, finalement, qui considèrent qu'il est intenable (et contre-productif) de bannir de la vie politique des forces qui, en dehors de tout jugement valoratif, représentent une part importante de la population, pourvu qu'elles renoncent explicitement à la violence; c'est l'attitude préconisée aujourd'hui par les signataires de la Plate-forme de Rome et adoptée jadis par la Tunisie après Bourguiba, au début de l'époque de Ben Ali, et par l'Algérie au temps de Chadli. Une quatrième attitude, qui peut être classée comme intégrationniste à outrance, est celle de la «*régression féconde*», qui consiste à considérer que le passage des islamistes radicaux par le pouvoir est une expérience historiquement nécessaire ou inévitable, leur échec certain étant supposé garantir la perte d'appui populaire. Le parallèle

avec la célèbre phrase de Kissinger qui voulait que le Portugal joue le rôle de «vaccin anticommuniste» de l'Europe vient tout de suite à l'esprit, et ne fait sourire, vingt ans passés, que parce que ni les Portugais ni les démocraties européennes n'ont cru en la fécondité potentielle d'une telle régression.

Un troisième constat, que nous apportent de manière éclatante les trois chapitres sur l'Europe, la France en particulier, est que l'islamisme politique n'est plus un problème qui ne touche que l'autre rive de la Méditerranée, qui ne concernerait que les pays du Sud et n'intéresserait les Européens qu'en tant que question de politique étrangère. L'islamisme politique est devenu bel et bien une affaire de politique interne en Europe.

Les passerelles entre politique interne et politique étrangère, on le sait, ne sont pas rares. Mais voilà un aspect où elles prennent une ampleur inquiétante et se prêtent à bien des glissements. L'Europe traverse une période de crise sociale et se rend compte que le chômage, avec son corollaire d'exclusion sociale, est peut-être impossible de ramener à des niveaux acceptables. Et c'est dans ce contexte que le problème de l'immigré, et plus largement de l'étranger, prend une ampleur particulière. Les courants d'extrême droite exploitent de façon éhontée cette problématique, pour en faire un tremplin électoral et un fer de lance contre l'Europe, dont ils déplorent le manque de "pureté" et l'excès de perméabilité. Les positions face à l'islamisme politique se trouvent donc plus conditionnées par la dimension des communautés musulmanes (qui ne sont majoritairement d'origine maghrébine qu'en Europe du Sud et en Belgique) et le degré de succès de l'intégration de ces communautés — désormais européennes, faut-il le rappeler — dans le corpus social des pays concernés. Les notions superposées et indifférenciées d'Islam, islamisme et terrorisme qui sont présentes dans l'imaginaire européen semblent parfois s'imposer sans rapport avec les communautés musulmanes en Europe. La superposition entre le renouveau religieux dans le monde musulman et l'islamisme

politique radical s'amplifie d'ailleurs par l'identification entre islamisme et monde arabe — même si, en Angleterre, par exemple, la majorité des communautés musulmanes ne sont point arabes mais de souche paquistanaise ou indienne, et en Allemagne elles sont très majoritairement turques d'origine.

Les Européens reflètent dans leurs politiques à l'égard du Maghreb aussi bien l'attitude des masses que celle des élites, et tendent, selon des facteurs aussi bien intérieurs qu'extérieurs à leurs sociétés, à se ranger de façon plus ou moins nuancée du côté des intégrationnistes ou des éradicateurs. Entre les partisans de l'intégration, plus nombreux dans les pays nordiques (où il y a toutefois quelques sympathisants de la «régression féconde»), aux partisans des éradicateurs, courant avec plus d'expression en France, restent à mi-chemin les autres pays de l'Europe du Sud. D'une part, ils reconnaissent que l'enjeu est d'une importance toute particulière pour la France. D'autre part, tout en prenant part au processus de coopération entre les ministères de l'Intérieur d'Europe et du Maghreb, ils se font plus insistants en ce qui concerne le besoin de dialogue entre les différentes forces politiques maghrébines, et encouragent avec plus ou moins de conviction les efforts d'ouverture politique.

Les travaux réunis en ce volume, et les débats qu'ont eu lieu dans le cadre de leur élaboration, permettent de dégager quelques éléments de ce qui devrait être une politique européenne concernant l'islamisme politique. Ces quelques lignes de conclusion n'engagent pourtant que leur auteur.

Soulignons préalablement qu'il est indispensable de bien saisir le phénomène islamiste, y compris sa signification et son ampleur particulière dans chaque pays, ses retombées sur l'Europe — et donc se garder en définitive contre toute généralisation et tout simplisme.

Ensuite, et premièrement, il faut absolument faire la différence entre Islam et islamisme politique, et de même entre islamisme politique et terrorisme — et donc éviter tout amalgame ou

superposition. Cela exige bien entendu un effort et une volonté de précision en ce qui concerne le discours politique; mais aussi un effort de connaissance réciproque que ne saurait négliger l'enseignement de l'histoire, y compris des religions et des civilisations.

Deuxièmement, il est nécessaire de comprendre les limites des mesures de nature économique et sociale, qu'il ne faut pour autant négliger mais qui doivent être appliquées dans un contexte de réformes politiques démocratiques qui permettent aux secteurs de la société qui se sentent exclus, y compris ceux qui se sentent représentés par les courants de l'islamisme politique, de prendre part dans la vie publique. Cela revient à accepter que des courants non-démocratiques, du moment qu'ils refusent explicitement la violence, puissent participer à la vie politique.

Troisièmement, la mise en place de la zone de libre échange qui devra regrouper à terme l'ensemble des pays du Partenariat euro-méditerranéen doit être accompagnée de mesures de portée sociale visant à adoucir l'impact de la libéralisation et la brutalité des ajustements structurels en cours.

Quatrièmement, il faut mettre en valeur, dans les rapports euro-maghrébins, la problématique de la démocratie, des droits de l'homme, de la tolérance — et cela ne suppose nullement une approche univoque, mais au contraire la discussion de ces questions en ce qui concerne l'Europe, où se pose la question des droits des immigrés et plus généralement celle du respect du droit à la différence culturelle ou religieuse. En ce qui concerne à la fois le Maghreb et l'Europe, le respect des droits de l'homme concerne autant l'action des gouvernements que celle des groupements politiques, y compris les islamistes. Il faut reconnaître en outre, comme il a été prouvé encore une fois en Algérie, que la transition démocratique est un processus et non pas un changement soudain qui intervient par la seule réalisation d'élections, aussi libres et pluralistes qu'elles soient.

Cinquièmement, la lutte contre le terrorisme — qui doit sans aucun doute être poursuivie sans faille — ne peut pas se transformer

en soutien de mesures de répression contre les oppositions aux régimes.

Dernièrement, pour ce qui est du domaine de la sécurité méditerranéenne proprement dite, il est important que les dialogues entrepris soit dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen, soit dans le cadre de l'UEO ou de l'OTAN se concentrent sur des questions de sécurité extérieure, veillant à bien distinguer entre les questions militaires et les questions de sécurité intérieure.

L'Islam est aujourd'hui une religion *européenne*. On ne le répètera jamais assez. Ses fidèles se comptent par millions et représentent une proportion non négligeable de la population en Angleterre, en Allemagne ou en France. Pour les Européens 'de souche' et 'd'importation' confondus, les questions qui se posent ici touchent à la fois à la survie du modèle européen en tant que tel et à l'avenir de la construction européenne en accord avec ce modèle. L'Europe sera multiculturelle, multi-religieuse, ou elle ne sera pas. Son devenir se joue donc en grande mesure dans l'intégration de l'Islam et de ses fidèles dans les sociétés européennes.

The Algerian Political Crisis: Domestic, Regional and International Repercussions

Yahia H. Zoubir

Since the 1980s, the Maghreb has undergone an unstable transition, whose conclusion may have important repercussions in the entire North African region and in Europe. The Maghreb region, unquestionably vital to Europe's security — the concept being used here in its broader, multidimensional sense, i.e. one that extends beyond the narrow definition of 'high' politics — entered an era of change in the late 1970s and early 1980s. The 1990s too have undoubtedly witnessed additional consequential changes.¹ Despite the differences that characterise the countries of the Central Maghreb (Algeria, Morocco, and Tunisia), the predominant problems remain the high levels of unemployment, demographic explosion, huge international debt, lagging economies, the rise of radical Islamism and urban terrorism, bread riots, corruption, the fossilisation of elites, marginalisation of important segments of the population, the youth in particular, and so on. The contention in this paper is that in response to the multifarious crises experienced by these societies, radical Islamism has emerged as the major force of contestation, and has thus represented the major challenge to the existing regimes. The states in this region are all fragile and are suffering from a serious deficit of legitimacy. This can be explained by the traditional aversion of the Maghrebi states, in the

name of national unity, to particularism and to genuine opposition. This partly accounts for the prominent role played by authoritarianism in the institutionalisation of the state. The erection in these countries of huge bureaucratic systems has had the double effect of providing for the needs of many sectors due to family solidarity, while at the same time facilitating the widespread corruption that has helped discredit the state.² The post-independence state in the Maghreb appropriated competence in countless areas, although the challenges to which it has been confronted are formidable in light of the incredible demographic explosion, rural exodus, mass education, economic development, etc. But, corruption, incompetence, dependence on external forces and other domestic and international factors have had the double effect of preventing the state not only from accomplishing the developmental goals it has set for itself in the socio-economic and political realms, but have also resulted in its quasi total de-legitimation. The most obvious consequence of this across-the-board failure has been the rise and growing importance of radical Islamism.

Social, Political and Economic Roots of Political Islam

Similar to other countries in the Middle East and Africa, the current crisis in Algeria has resulted from the evolution of the authoritarian developmentalist regime.³ By the close of the 1980s, it became increasingly indubitable that the regime had not only failed in its modernising tasks, but its rule had led to the impoverishment of the middle class and to the pauperisation of the masses regardless of some significant accomplishments in industrialisation and education. Yet, the widespread corruption, injustice, arbitrary power, nepotism and the clientelism which have pervaded the state since independence could not but backfire. The consequences are dreadful because, in addition to the severe economic crises (inflation, astronomical international debts, high unemployment, etc.), the authoritarian regime in Algeria has been confronted since the late 1980s with an acute crisis of credibility, legitimacy and identity. The

centralisation of power under the leadership of authoritarian elites that have maintained their reign through sheer force, corruption, clientelism, neopatrimonialism, and almost absolute dictatorship failed to preserve their initial mobilising capacity due to their ineptitude to satisfy the ever-increasing demands of the population. The successful Islamo-populist discourse of the past lost all credibility in face of the gloomy, palpable realities. By the mid-1980s, the presumed social contract established between the masses and the leadership following independence from colonial rule had lost whatever legitimacy it might have had.⁴ Clearly, the Algerian elites have been incapable of performing the tasks either of capitalist economic development or revolutionary social transformation.⁵ Today, neither the middle nor the lower classes could assent to the authoritarianism of a state that has failed to fulfil its promises. By the mid-1980s and early 1990s, the internal fragility ("state at war with its own society") and external vulnerability⁶ (especially the international debt) of the authoritarian state in Algeria has neared its apex. This weakness was demonstrated by the forceful new opposition to the single party rule by a multitude of social groups, radical Islamist organisations, in particular, and by the inability of the regime to find a viable political formula to overcome the multifarious crisis. The legitimacy of the regime has been challenged in an irreversible way. The promising, albeit limited, liberalisation and democratisation⁷ introduced by the regime following the October 1988 riots has proved unsuccessful and has opened a Pandora box.

Although many other factors account for its emergence, radical Islamism developed as a response to the marginalisation of huge segments of society and to the chaotic socio-economic policies (including economic liberalisation) pursued by the regimes. The absence of real political participation has unavoidably made the political discourse and message of the Islamist groups, including their most radical factions, more legitimate to sizeable segments of the population. The success of this Islamist discourse is due partly to the delegitimising influence on the ruling elites.

The state in Algeria has always resorted to Islamic symbols to establish and reproduce its legitimacy, whereas certain social movements have used Islam as an ideological weapon to wage their struggle against the successive regimes. Nowadays, radical Islamism, or even Islamism *tout court*, has appeared as the most effective protest movement. Although Islamism in different forms was present in the nationalist movement and became anchored in the post-independent state, its most extreme and violent variant developed only since the late 1970s. The phenomenon took its importance in the wake of what has been defined as the 'disenchantment of the world'⁸ provoked by modernisation. The real detonator of Islamism in Algeria was the disenchantment subsequent to the first twenty years of independence.⁹ In many ways, an Islamist is someone who has become conscious of the acute inequalities, but who is also convinced that the current strategies of development will not succeed in alleviating them, for he will never benefit from the fruits of development. In this case, then, the frustrations are even greater because the expectations are very high.¹⁰ In other words, Islamism is the direct and most evident consequence of anarchic modernity. The transition from *Gemeinschaft* to *Gesellschaft* proceeded without the state offering the newly urbanised, anonymous citizen, any structures that could adequately replace the old, communitarian ones. Charitable Islamist associations, fulfilling the function of spiritual communities, provided such structures,¹¹ thus supplanting — and simultaneously discrediting — the state and undermining its populist discourse. In Islamism, the alienated individual is able to regain a global image of the self within a community of believers who share a similar *Weltanschauung*. This situation is especially true in the Maghreb region which is dominated by youth and where the states have increasingly been incapable of feeding, clothing, educating, housing, and employing their continuously growing populations. Worse still, in Algeria, where the state has established almost total domination over the public sphere, thus hindering the blossoming of the private domain, only the mosque could offer an

existential refuge and a moral substitute for alcohol, drugs and violence which had constituted the main pursuit hitherto. The state ceases to be seen as the provider; instead, society, especially its youth, feels betrayed. Not only does the youth resort to violence as a way of communicating with the state,¹² expressed in the form of cyclical riots, especially under Chadli Bendjedid's rule, but it also rejects all the founding myths and symbols of the Algerian nation. In other words, the state has been totally de-legitimised and has totally lost its *raison d'être* in the eyes of this disenchanted population. The rejection of the nation's symbols has exhausted the legitimacy upon which the state built its authority.

Radical Islamism in Algeria

The recent phenomenon of Islamism as a radical protest movement is, thus, the result of a combination of factors first and foremost of which has been the almost total failure of social, economic, and cultural modernisation, coupled with the consequences of the painful colonial history which continues to have its effects on the evolution of Algerian society. Modernisation in Algeria was understood in its material sense and failed to take into account the necessity for a process of secularisation, which, despite Islamist claims to the contrary, is not necessarily antithetical to Islamic values.¹³ Further, the post-independence FLN regime's ineffective developmental policies and the obstinate refusal of the party's and the state's personnel to openly acknowledge the shortcomings of the overall development programme has led to a complete loss of legitimacy and credibility. The regime failed miserably in its attempt to reconcile a Western model of modernisation, without its democratic principles of course, with a traditional, patriarchal society which, in many ways, it helped perpetuate as a neo-patriarchy,¹⁴ because of the regime's demagogic and equivocal position on religious and cultural issues. The total corruption and inefficiency of the regime, thus inhibiting any effective developmental policies, led

to an intolerable stagnancy. Evidently, the blame for the failure of the developmentalist strategy cannot be put solely on the state, for the demographic explosion contributed a great deal to aggravating the socio-economic problems. Worse still, the trauma that followed the chaotic urbanisation resulting from the dislocation of traditional society debilitated the indecisive modernisation programme, especially in the socio-cultural realm, thus resulting in an identity crisis with disastrous consequences.

By the time the most organised and most potent opposition party, the Islamic Salvation Front (FIS) made its appearance on the political scene in 1989, this Islamist organisation was already in control of practically all the mosques in the country. These mosques were unquestionably the political forums of the Islamists. They constituted the embryo of a counter-power to the state and, had it not been for the totalitarian conception of the Islamists, could have become the basis of a credible counter-hegemony, in the Gramscian sense.¹⁵

The successive regimes in Algeria all used Islam as part of the state's ideology in order to legitimise their rule. But, the anticipated synthesis between Islam and socialism sought by the FLN state proved its limitations, for the political system continued to generate inequalities, especially under Bendjedid, rather than the discursive egalitarianism trumpeted by the authorities. In many ways, the Islamists were the orphans of Boumediene, for, unlike his successor who lacked any vision, Boumediene succeeded in at least mobilising the youth around a strategy of development that had the advantage of being essentially egalitarian in a relatively triumphant era in which corruption and clientelism never reached the proportions that developed under Bendjedid's reign.

The Islamist movement, which seemed for a time to be part of the emergence of a new type of civil society, was in fact the consequence of the abandonment of the welfare state policies, the pursuit of accelerated economic liberalisation, thus indicating the economic disengagement of the state from many sectors, and the emphasis on profit.

This chaotic liberalisation, coupled with corruption, injustice, and inequalities, led many to seek a moralisation of state and society through a return to conservative Islamic values and to archaic social conceptions.

The FIS was able to bolster what K. Jowitt so aptly calls “movements of rage,” i.e., “violent nativist responses to failure, frustration, and perplexity.”¹⁶ The absence of peaceful means to fulfil their material and social aspirations partly explains the resort to violence, for as put by T. R. Gurr, “only men who are enraged are likely to prefer violence despite the availability of effective non-violent means for satisfying their expectations.”¹⁷ The realities of youth-dominated societies, such as Algeria, subdued by failure and crushed by frustration and despair and in which religion has been dangerously ideologised will certainly continue worsening unless the roots of the frustrations are tackled effectively, i.e. through a radical change of the system and the replacement of Algeria’s old elite and state personnel.

Algerian Islamists’ Ideologies

Although there is some continuity between Islahism (reformism of the salafya movement born in the 1920s) and Islamism in Algeria, the differences are much greater. Islahism was essentially reformist, intellectualist, and non-violent. The movement was led by Ulemas whose patrician social backgrounds differed considerably from those of the plebeians that make up the bulk of the radical Islamist wave today. Whereas Islahism rallies relatively small groups of religious scholars concerned with the moral values of their societies and intent on reforming them, Islamism is a social phenomenon resulting from modernity. Even if the movement seeks to implement the Shari’a (Islamic Law), it is not interested in a return to an archaic past. Rather, Islamism is a revolutionary movement, at least at its initial stages (i.e., before turning into mere “neo-fundamentalism”), that strives to reappropriate society and modern technology through political means,

i.e. seizing power in order to re-Islamise a society allegedly corrupted by Western values.¹⁸ The movement is, therefore, not theological, but essentially sociological. There ensues, at least for important sections of Islamism, an ideologisation of Islam, whereby "Islam is not only a system of religious beliefs, but also a set of principles which should guide the general organisation of the community."¹⁹

The difficulty in studying the Islamist movement in Algeria, especially its revolutionary component incarnated by the FIS, stems from its composite membership and structures. Indeed, since its creation in February 1989 until its ban in March 1992, the FIS comprised a variety of groups and ideological currents. The heterogeneous leadership of the FIS, combining radicalised salafists and new activist militants,²⁰ never really agreed on the means to achieve power, their principal preoccupation, in order to establish a vaguely defined Islamist state. The aspirations of the different groups included in the FIS diverged greatly. Some upheld a millenarian vision in which recourse to violence is an intrinsic part and whose major aim is the dismantling of the nation-state as it currently exists; for others, the objective is limited to a mere substitution of the Islamist elite for the one in charge of the state and which is perceived as having failed in both its modernising tasks and in preserving Islamic values; still others have no clear strategy whatsoever. What is certain, however, is that the main objective is the appropriation of the state by legal (i.e., electoral) means for some or through violence for others. This explains the contradictory statements concerning the necessity or refusal of participating in the electoral process.

Despite the heterogeneous nature of the main Islamist party in Algeria, a dominant ideological discourse did, however, emerge regarding important political and social issues. One must insist, though, that because of the ideologisation of Islam which has inevitably shifted the core of the debate from theological concerns to norms and values of the socio-political domain, the core beliefs of Islam have either retrograded or been entirely cloaked.²¹

A reading of the FIS leaders' pronouncements demonstrates very clearly the influence of Egyptian and Indo-Pakistani Islamists (Al-Banna, Qutb, Al-Mawdudi, Ghazali, etc.). The main commentaries concentrate on the 'evils' that have plagued modern society and are leading to its 'decadence': AIDS, sexually transmitted diseases, degeneration of morals, prostitution, mixing of the sexes in education in schools, universities, and workplaces, and contemporary ideologies (liberalism, socialism, communism, feminism, etc.) which have, according to FIS leaders, replaced religion and corrupted societies. All of the evils of the Jahilyia, that is, those aspects that characterised pre-Islamic society, are said to be present in the Western world and have been blindly emulated in Islamic societies. The only solution to all these problems can be found in Islam.²² The state in Islamic societies has not performed its duties, by deviating from the divine commandments, and has, in fact, contributed to the Jahilyia. The regimes in these societies may also be considered as infidels and should, consequently, be fought through a jihad; their killing (qital) is halal (lawful). The other forces which have contributed to the decadence of Muslim societies are, according to leaders of the FIS, Ali Benhadj, in particular: journalists, writers, artists, state's Ulemas (religious functionaries), secularist parties which "militate with unequalled impudence for the separation of State and religion: they are the creatures of colonialism in our country."²³ These groups must be fought because they are opposed to the jihad; in fact, "democracy is against the jihad which it views as a manifestation of violence and interference in public liberties."²⁴ Such pronouncements largely explain the staunch opposition to the Islamists not only by the so-called democrats, but also by important segments of Algerian society. This is why it is safe to assert that the FIS electoral victories in June 1990 and December 1991 were the result of a vote-sanction against the FLN rather than an overwhelming support for the FIS and its ideology. Given that backing for the FIS had dwindled between the two elections of 1990 and 1991, one can surmise that, due to the violence which has characterised the Islamist groups since

1992, the influence of the Islamists is much reduced today. Undoubtedly, the regime has hoped for such a result, without conceding, however, that the population's dwindling support for the Islamists has not led to any endorsement of the regime.

The Algerian State's Perception of Radical Islamism

The Algerian state, which held a quasi monopoly over religious affairs, used Islam not only as a source of legitimacy, but also as an instrument to de-legitimise its political opponents. This was done through the elimination, marginalisation or integration of the *Ulemas*.²⁵ Under Bendjedid's rule, the regime was quite tolerant of the rise of radical Islam, whose members it was able — as was done in Bourguiba's Tunisia — to turn against the regime's leftist and Boumedienist opponents. Radical Islam became an instrument in the struggle among the various clans in the political system. This explains the ambivalent attitude which the regime adopted at various times vis-à-vis the Islamists. Owing to the weakness of the democratic forces, which did not have the capacity nor the space to develop a democratic front, Islamism in Algeria became the most potent force against the regime. Following the riots in October 1988, the regime sought to appease the Islamists by finding a formula which would divide not only the democratic forces, but the Islamist movement itself. Regardless, the FIS became increasingly dangerous to the regime mainly because its leadership astutely appropriated the FLN's own populist discourse, thus de-legitimising the FLN's elites and their *raison d'être*.

In the 1980s, the Islamist movement was already atomised and spanned from very peaceful fundamentalists to quite extremist groups. Yet, except for the Bouyali affair, the regime did not seem to worry about the growth of radical Islamism and continued to either disregard its grievances or, as has often been the case, to make demagogic concessions (e.g., the discriminatory Family Law of 1984) at the expense of important segments of society and even to the type of modernity the

state itself stood for. The regime made compromises by increasing religious programmes, organising international symposia on Islam, and even 'importing' in 1982 an Egyptian fundamentalist from the prestigious Al-Azhar Mosque, Mohammed al-Ghazali, to give televised sermons, and to head from 1984 onwards the Department of Islamic Studies at the University of Constantine (eastern Algeria). This highly visible super Imam, held in very high esteem by Chadli Bendjedid himself, served as an ideological cushion to the religious pretensions of the regime; but, through his ambiguous discourse, he also did much to encourage the growth of Islamism in the country.²⁶ His influence was immense, especially in a country still suffering from cultural schizophrenia — due to 132 years of French brutal colonial rule — and lacking well trained native theologians. The influence of Ghazali and other Islamist figures, however, cannot account for the massive Islamist expansion in Algeria after the events of October 1988. Well before the riots, the Islamists were beginning to 're-appropriate' Islam, i.e. to take it away from the state, thus undermining the latter's legitimacy.

Following the 1988 riots and the subsequent liberalisation campaign initiated by the regime, some authorities thought that the FIS could play a functional role by controlling the youth and at the same time frightening the democratic forces which would have no choice but to rally to the regime which otherwise is their principal enemy. For a time, the regime's priority was to prevent the constitution of a common opposition front. This is the reason why Bendjedid, for instance, cajoled the FIS before the return of Ben Bella from exile in September 1990. Given that the authority of Abbassi Madani over the FIS was uncertain at that time, the regime feared an eventual decision by the FIS to put a charismatic and historic figure as head of the most powerful Islamist party. Another tactic was to exploit the divisions within the Islamist movement itself by co-operating with the so-called moderates which eventually constituted themselves into parties, such as Shaikh Mahfoud Nahnah's Hamas or Shaikh Abdallah Djaballah's

En-Nahda. This tactic was considerably facilitated by the FIS's stubborn opposition to any alliance or reunification with the other Islamist factions.²⁷ The FIS was opposed to alliances not only because of its perceived and actual popular strength, but also because a unification with the other Islamist parties would have greatly reduced the influence of Madani, a leader with presidential ambitions.

Yet another tactic used by the regime consisted of manipulating the Islamists to neutralise the old guard and the crypto-Islamists within the FLN party itself and to prevent their victory at the polls. The hope was to convince public opinion of the bipolarisation of Algerian society and to prove to public opinion, especially the democratic parties, that a renovated FLN, under the leadership of the reformers (the so-called "soft-liners"), was the only force capable of stopping the threat posed by the FIS. However, important factions within the bureaucracy and the military refused the integration of the FIS within the system for fear that it would establish its own hegemony at the expense of the old rulers. Further, the FIS uncompromising position vis-à-vis the latter left no room for genuine negotiation in order to set up a platform before the legislative elections could be held, a fact which greatly accounts for the current violence and stalemate in the country.²⁸

For the regime's old guard, Islam remains a 'constant' of the system, but, Islam must be of the kind that does not threaten the system's long-lasting elites. This is the reason why Hamas, the En-Nahda, and other smaller moderate Islamist parties have become much more acceptable to the regime, for they do not constitute a real threat to the hegemony of the FLN-produced elites. These parties, unlike the FIS, seek integration within the system and its incremental reform without calling for its total replacement. Further, the regime has called upon the leaders of these two parties, Mahfoud Nahnah and Abdallah Djabalah, to mediate with the more radical FIS, a role which they have been eager to play since the interruption of the electoral process in January 1992.

From then on, the successive regimes in Algeria have had to justify the reasons why they have suddenly decided to abruptly halt what

seemed to be a promising democratic evolution. The principal explanation the rulers have given was that the coming to office of a FIS-dominated government would have represented an end to the democratic experiment in Algeria. Although this may carry some validity, the regime has failed to provide a convincing reason why the FIS was recognised in the first place and what accounts for the regime becoming suddenly more “democratic” after decades of authoritarianism.

Today, the *pouvoir* in Algeria continues to depict radical Islamism, in its FIS version, as a serious threat not only to Algeria’s internal stability, but to the country’s neighbours as well. The idea of a domino theory has become a constant in the regime’s political discourse, especially when dealing with Western creditors. The current philosophy expounded by the regime consists of presenting Islamism as essentially the product of socio-economic difficulties and suggesting that the infusion of foreign capital — in the form of foreign aid and investments — would constitute the best means to contain the Islamist wave. From the regime’s perspective, failure to do so would lead to instability not only in the Maghreb, but would also spread to the rest of North Africa and Southern Europe. The *pouvoir* has sought with relative success to elicit the support of other governments in its struggle against the Islamists. Thus, at the Fifth Arab Maghreb Union (UMA) Summit held in Nouakchott in 1992, the five Maghrebi states condemned terrorism, “product of religious fundamentalism,” and pledged to join their efforts to contain it and to eliminate it. In fact, the five declared that “terrorism and extremism constitute the main menace for society and democracy in the Maghreb.”²⁹ Clearly, the regimes in the region have had no other choice than to mend their differences in order to contain their internal opposition, that is, the radical Islamists who use a populist language that tends to discredit them and has a strong appeal among the populations at large, tired of their old rulers. Undoubtedly, the Islamist movement is now perceived not as an internal problem, but as a regional predicament as well.³⁰ Indeed, the fear of a spread of the radical Islamist wave and the subsequent need to find allies in the

struggle against the common enemy are the real motives behind Egypt's wish to join the UMA, as well as the close co-operation between Algeria and Tunisia. In the late 1980s, relations between Algeria and Tunisia were strained because the Algerian regime had broken the promise it made to the Tunisian authorities not to legalise the FIS. Further, in the last two years, Egypt has supplied special materiel to Algeria and shares a great deal of intelligence with the security forces. Similarly to their allies in Tunisia and Egypt, Algerian leaders view Iran and the Sudan as the main supporters of the local Islamists. Therefore, they have collaborated with their Egyptian and Tunisian counterparts on how to best counter the alleged Iranian-Sudanese plan to destabilise the Maghreb and other Arab states.³¹ The Algerian government has made tremendous efforts to convince its Maghrebi partners that the stability and security of each state is contingent upon the others'. Therefore, from the Algerian leaders' perspective, all the Maghrebi states must co-ordinate their efforts in order to guarantee security and stability.³² The Algerian regime is still suspicious of Morocco's and Libya's attitudes towards the Islamists. Algerian officials are convinced that both these states, although to a lesser degree than Iran or the Sudan, have given some support to the Algerian and Tunisian Islamists to destabilise their countries.³³ Yet, some well informed sources have argued that the closing of the Algerian border with Morocco in August 1994 was a ploy orchestrated by the two regimes to break the Islamist connection, whose implantation in the Kingdom had become all too obvious after the terrorist attack in Marrakech.

Algeria has not limited its co-operation to Maghrebi governments and other Arab governments. Indeed, a serious co-operation between the Algerian security services and their European counterparts is about to be institutionalised. There is evidence that the Algerian *Sécurité militaire* has provided valuable information to the French on Islamist activities and has established close ties with the Italian security forces.³⁴ The Algerian security services continue to provide their French counterparts with most of the information concerning the GIA.³⁵ Algerians

have been relatively successful in convincing their European counterparts on the dangers that Islamism may represent for the continent and that destabilisation of North Africa would have dire consequences for Europe, whose concern with Maghrebi immigration has grown steadily. Further, the threat, perceived or real, of an Islamist take-over in several North African countries has brought the European governments' position closer to Algeria's and Tunisia's. Algerian elites have also been relatively successful in convincing their Western counterparts that they are better interlocutors, that is less anti-Western, than the Islamists. The regime has won an important victory with the West in that the latter has now succumbed to the Algerian rulers' view that the solution to Algeria's political crisis is fundamentally economic.

Even the United States, which for a time, at least, differed with some of its European allies over the danger of an Islamist threat, seems to have adopted a less conciliatory attitude toward Algerian and other Middle Eastern Islamists. Unlike the US Department of State, the Central Intelligence Agency and the Pentagon have had a less ambiguous attitude vis-à-vis the Islamist "menace" and have thus advocated support, albeit critical, vis-à-vis the regimes now in place. Although American security policy vis-à-vis Islamist extremism has varied considerably from one country to another and from one period to another, the growing debate in the United States over the issue is producing a dominant position due to the fear that allied regimes, such as Egypt, Tunisia, and Morocco may be defeated by Islamist extremism. The predominant position in the US government has been expressed in April 1995 by Rep. Ros-Lehtinen during a House Africa Subcommittee hearing on Islamic extremism. His view and that of many in the government is that "Islamic militancy has emerged as one of the most serious threats to Western security," although he stressed that "Islam and legitimate Moslem fundamentalists are not the cause of our concern."³⁶ Those who subscribe to this view in the United States believe that American policy-makers must contain Islamic extremism by favouring dialogue and co-operation between moderate Islamist parties

and secular/democratic political groups, regardless of whether this may lead to the coming to power via a legal road of Islamist parties. This, of course, runs counter to the argument presented by those like Samuel Huntington who argue that the clash between Islam and the West is inevitable ("clash of civilisations") and that the US government must oppose and prevent by whatever instruments the possibility of the Islamists ever achieving power. Concerning Algeria, and unlike its policy in Egypt, where it basically endorsed the government's repression against the Islamists, the US government exhorted publicly, at least until quite recently, the Algerian military to seek a negotiated settlement with the moderate elements of the banned FIS. Now, US policy which was at odds with France's, is coming closer to the French position of combating the Islamists, especially after the wave of bombings in France.

This combination of events has resulted in the acceptance by Western creditors to re-schedule Algeria's public debt of \$7.5 billion, without apparently any political strings attached to the agreement.³⁷ In other words, the regime compelled the West to support its survival in power. One can surmise that the terrorist wave that shook Europe in the Summer 1995, attributed to the GIA and other armed Islamist factions, will strengthen the support for the Algerian regime. Moreover, in order to continue receiving foreign aid, the regime has pursued religiously the painful economic reforms imposed by the international financial institutions, but also by the regime's decision to opt for economic liberalisation.

There are conflicting views within the regime — and within some opposition groups, such as the RCD, Ettahadi (communist), and various women's organisations — regarding radical Islamism and how to best deal with it. Some see it as a natural consequence of the deficient policies pursued by the previous regimes and hold that the chaotic liberalisation as it was concocted by Chadli Bendjedid had failed and is to blame for Algeria's current impasse. They argue that a radical break with the past is essential and that dialogue with the Islamists is

necessary if civil peace is to be re-established in the country. Aware of the negative consequences of economic liberalisation on the underprivileged segments of society — the main base of support for the FIS — they maintain that reaching a compromise with the FIS leadership and giving it a share of power may help put an end to the existing violence.³⁸ Although the people who hold such a view are said to be gathered around president Liamine Zeroual, it would be a mistake to see them as constituting a homogeneous group. Even some so-called ‘eradicators’ hold, at least partially, a similar view. But, the core of the eradicators believe that radical Islamists are fundamentally dangerous to Algerian society, to the republican constitution, and to modernity. Of course, they perceive radical Islamism as a direct threat to their own lives, privileges, and to the Western values they share. Therefore, they believe that radical Islamists, especially their most extremists factions, must be eradicated without any respite and that any sort of compromise with the Islamists would be futile. The activities of the extremist Islamist factions have strengthened the position of those who hold such a view and have made it difficult for those favourable to continued dialogue and negotiations with the FIS to implement their policies. Yet, it must be noted that negotiations with the FIS emerged mostly as a result of pressure put on the regime by the United States and France.

The atrocities and the economic sabotage committed by various Islamist armed groups, especially the GIA, have given the upper hand to the partisans of “*le tout sécuritaire*,” a policy which has been condemned not only by the opposition parties, especially the signatories of the Sant’Edigio platform, but also by those inside the regime who feel that the banning of the FIS should be offset by an opening of the political space. In other words, they advocate an opening of the political system in which a reformed FIS (with perhaps a different designation), led by “moderates” such as Abbassi Madani, would be allowed to participate. Opponents of the current *pouvoir* have been more critical vis-à-vis the military because they feel that “*le tout sécuritaire*” policy has

been ineffective in eradicating the armed groups. On the other hand, the proponents of the “*tout sécuritaire*” argue that it was the ambivalent policy adopted vis-à-vis the Islamists which has weakened the state authority and has led to a prolonging of the stalemate. The signatories of the Rome platform, especially Hocine Ait Ahmed, leader of the FFS, feel that integrating the Islamists in the political arena would force them to play the game and that should they decide to renege on their commitments they would be totally discredited. Thus, such an integration would be the best way to contain their advance and demonstrate the Islamists’ political limitations.³⁹

Whatever each other’s respective position, the proliferation of autonomous armed groups be they Islamist or state para-military factions or obscure anti-Islamist organisations has complicated matters and prolonged the current, unbearable stand-off.

The Proliferation of Islamist Armed Groups

Even though there is much confusion as to the exact nature of the armed groups committing acts of violence, it is clear that the interruption of the electoral process in January 1992 and the ensuing repression, coupled with the lack of a coherent state strategy, compelled many Islamists to join the ranks of those who had already decided that armed struggle was the only path to seizing state power. As indicated earlier, the Islamist movement in Algeria is not limited to the FIS, Nahda, and Hamas. It also includes a whole collection of smaller groupings with views ranging from the most peaceful to the most fanatic. Although some of them were little known before the October 1988 events, many have existed since the 1970s. The participation of some young Algerians alongside the Afghan *mujahidins* in their war against the Soviets bolstered the prestige of these daring groups whose reputation is equalled only by their ruthlessness. They seem to act as autonomous bands, owing unconditional allegiance to an “Emir.” In the 1970s and 1980s, *Al Muwahiddun*, *Ansar Allah*, *Junud al Allah*, *Da’wa*

of Sidi Bel Abbès (western city in Algeria), *Ahl al Da'wa* of Laghouat (southern city), *al hijra wa al takfir*, and others, targeted bars, breweries, police stations, Soviet citizens and interests in Algeria, etc.⁴⁰ Although only further research will determine the nature of the relationship they have established with the FIS and its armed branches, what is now almost certain is that the GIA and the FIS Islamic Salvation Army (AIS) have strong links despite some differences as to their tactics and targets.⁴¹ This entente, however, should not obscure the major tactical differences between the two groups and their political objectives. There is good reason to believe that the major objective of the AIS's armed tactic is to bring the regime to make concessions and to allow the FIS to re-enter the political arena. For the GIA, the principal goal, if there is really one, is to overthrow the regime and to allegedly establish some mystical "Islamic state" whose main inspiration stems from the writings and recorded speeches of the FIS's fiery leader, Ali Benhadj, imprisoned since July 1991.

The Need for a National Civic Pact

The contention in this article is that neither the 'conciliators' nor the 'eradicators' have had any clear vision or policy beyond seeking to preserve their prerogatives and those of the groups they represent. Despite the rhetoric regarding the republican beliefs, references to Arab-Islamic values, and the new talk about democracy, all seem to continue to cling to the FLN's old ways albeit in a more appealing form. However, the lack of political realism on the part of the Islamists and their recourse to force have complicated the situation and helped intensify the cycle of violence. The absence of a democratic political culture, the lack of genuine democrats, and the non-existence of a sense of compromise have hampered any move towards a political solution. The state, whose legitimacy has been shattered, has resorted to harsh repressive and highly questionable measures (torture, assassinations, etc.) to allegedly establish the foundations for the democratic

system and break with the old one. The truth, however, is that the holders of power in Algeria continue to believe that they still are the legitimate rulers and that they must remain in power. They continuously refuse to open up the political arena for genuine pluralism and political competition because they fear to be overturned by the Islamists, moderate or not, and by more democratic forces. The *pouvoir* is fully aware that the democrats do not constitute a credible force and that only the Islamists have the mobilising capacity. Yet, despite its evident organisational and ideological weaknesses the opposition has not been allowed much room to manoeuvre to help this very same *pouvoir* offset the influence of the radical Islamists. Instead, the rulers seem to believe, quite mistakenly, that by doing some cosmetic work in the political field they could promote the democratisation of the Algerian political system and society. They have, for instance, created recently the National Youth Council; they have also organised presidential elections, held on 16 November 1995, without any genuine debate with the opposition and under the most unfavourable conditions. More revealing in this respect is the acceptance of the current regime to allow the presence of international observers (UN, OAU, Arab League) during the elections, a proposition that would have been inconceivable in independent Algeria heretofore. Moreover, the regime has made great efforts to try to revive nationalist feelings among Algerians. For their part, the Islamists are torn between those who seek a compromise with the regime in order to have access to power and to have a share in the national rent and those who stubbornly reject any type of compromise with the regime and believe that only the elimination of the old elites through violent means would result in the establishment of an Islamist state in which they would play the leading role. In spite of all their attempts, neither the Islamists nor the old ruling elites have succeeded in swaying the majority of the population. The democrats have failed to constitute a common front to neutralise the power of the most conservative segments of the regime and that of the Islamists in order to provide an attractive pole for

the "*majorité silencieuse*." Despite Liamine Zeroual's elections, it is questionable whether the current regime will be able to win over the population, the main victim of the violence, for an indefinite period. The population's support is needed if any governmental programme — regardless of how much foreign aid is coming in or how effective debt re-scheduling may be — has any chance of success. This condition is predicated upon the degree of determination of the current powers in place to fight corruption and to eliminate those individuals who have plundered the country's wealth and have led it to near-bankruptcy and on the capacity of the regime to mobilise society, including the Islamists, around a genuine societal programme and the forging of national consensus. The FIS will probably seek to maintain its understanding with the other two main opposition forces, FLN and FFS, while trying to unify its own forces to have some influence on the regime and force it to include it in future negotiations. The *pouvoir*, or at least its *conciliateurs*, for its part will occasionally initiate dialogue with the imprisoned leaders of the FIS in order to satisfy the demands of some factions within the army and the government; to please national and international public opinion; and, to widen the gap between the armed groups and the political leaders of the FIS.⁴² Liamine Zeroual and his supporters in the military and in the high administration seem to have succeeded in convincing their opponents of the president's policies. In September 1995, he succeeded in forging a consensus within the military hierarchy to be the presidential candidate. According to well informed sources, there was opposition to his candidacy, for fear that once elected, which proved to be the case, he would have free hands in perhaps reaching a compromise with the moderate faction of the FIS, thus destroying the unholy cohesion among the signatories of the Sant'Edigio platform, an unmistakable objective of the regime.

On 16 November 1995, Algerians elected Liamine Zeroual President of the Algerian Republic for a five-year term. The election, albeit controversial, may move the country out of the quasi civil war it has experienced since the cancellation of the legislative elections.

In order to break the stalemate resulting from various failed negotiations between the FIS and the military and from the continuation of the violence which has claimed more than 40,000 lives, presidential elections were called for in which, besides Zeroual, three other candidates competed for office.

It was questionable whether the elections would ever take place and whether anyone would vote in view of the death threat issued by the extreme armed Islamist groups against any one who would go to the polls. To ensure the holding of this election, tens of thousands of troops and reserves were deployed around the polling stations.

The turn-out at the polls was truly stunning. Between 50% to 60% of the 16 million registered voters showed up at the polls. The opposition, which had called for a boycott, contested the figures and declared that this election will do nothing to change the situation. Such an assessment is mistaken, and this election has more implications than the opposition is willing to concede. Moreover, the parties that boycotted it may now be discredited in the eyes of a population wishing for a rapid end to the crisis. What could be the benefits of such an election?

First of all, this was the first pluralist presidential election in independent Algeria. True, the FIS was banned from participating in the election, but one may argue that the party could have chosen a candidate close to its programme to run for office. Second, Liamine Zeroual obtained 62% of the votes only. In a country where electoral results under the FLN's single party rule were always close to the 100% mark, this was a revolution. Although some irregularities may have occurred, objective observers insisted that overall the process was clean. Third, and perhaps the most important observation, the population went to the polls despite the death threats issued by the Islamists and their pledge to disrupt them. Whether it was 75% as claimed by the authorities, or 30% as claimed by the FIS representatives, Algerians did defy the Islamists and cast their vote. They have clearly rejected recourse to violence as a path to power. Fourth, Algerians expressed their desire to

exercise their right as sovereign people and to choose their rulers, even under the most excruciating circumstances. No future regime, short of brutal dictatorship, could ignore this message. Fifth, the fact that the population ignored the boycott called for by the FIS, the FLN, and the FFS may have indicated their dwindling popularity and may marginalise their participation in the phase of national reconciliation. Sixth, the Algerian military is still intact: there were fears that it was on the brink of collapse, an eventuality which would have led to the disintegration of Algeria as a state and as a nation. Clearly, the military, whatever its nature, remains the only centralised and organised force in the country.

The election of Zeroual, however, does not suggest that Algerians have provided him with unconditional legitimacy. They may simply have cast a vote against Islamist extremism and for the re-establishment of peace and security in the country. Under the current conditions, he is probably the only individual that can achieve this goal. Yet, Zeroual is probably aware that the legitimacy bestowed upon him by Algerians is provisional. They have given it to him because he has promised to enter negotiations with all the members of the opposition, FIS included. The 26% of the votes obtained by the moderate Islamist candidate, Mahfoud Nahnah, indicate the attachment to some of the principles brought forth by the banned FIS (social justice, morality in political affairs, attachment to Islamic values, etc.). There is little doubt that some of the votes in favour of Nahnah came from the moderate membership of the banned FIS — although some of the FIS votes may have gone to Zeroual, as well.

Zeroual now enjoys more room, for this vote may untie his hands vis-à-vis the so called “eradicators”, i.e. the hawkish generals and their supporters in the high administration. The domestic and international legitimacy he has obtained can only be withdrawn through a violent act which his opponents are unlikely to carry out because of international public opinion and because the international financial institutions (IMF, World Bank, Paris Club, London Club, etc.) have been watching

very closely. Paradoxically enough, the FIS leadership has not only recognised his legitimacy, but has also called upon him to open negotiations to resolve the crisis. There is no doubt that the opposition which refused to participate in the presidential election has realised that the call for the boycott was a serious miscalculation. Further, one hopes that the legitimacy that Zeroual has obtained from a weary civilian population will not provide the regime with some justification to remain in power and regress to authoritarian politics.

In order for Zeroual to gain the trust of Algerians he needs to work out a national, negotiated, civic pact with the opposition as a whole to determine and reach a consensus on the rules of the political game. The corrupt state personnel responsible for the depletion of the national wealth must be removed from office. The rulers must become accountable to the citizens and show convincingly that they abide by the law. The political space must be open to the political parties and associations. Civil society must be rejuvenated. The press, in particular, must be given more guarantees and should be allowed to exercise its functions freely. In other words, a genuine process of democratisation must be initiated.

Finding a solution to the Algerian crisis will have beneficial domestic, regional, and international repercussions. The message to the region is that extremism is not inherent to the culture of the people living in the area, but people will resort to radical means if necessary to bring down unpopular regimes. A positive evolution of the Algerian situation will generate shock waves in the region by demonstrating to the extremists how futile their efforts are to subdue an entire nation, but it will also show the unpopular rulers how precarious their legitimacy is.

Notes

¹ Two good studies are Bassma Kodmany-Darwish (ed.) *Le Maghreb: les années de transition* (Paris: Masson, 1990), and Claire Spencer, "The Maghreb in the 1990s," *Adelphi Paper*, no. 274 (February 1993).

² A good treatment of this question can be found in Rémy Leveau, *Le Sabre et le turban — l'avenir du Maghreb* (Paris: François Bourin, 1993).

³ These regimes are characterised by their capacity, at least in the past, to promote growth and welfare. "The government is reform oriented and enjoys a high degree of autonomy from vested elite interests. It controls a state apparatus with the bureaucratic, organisational capacity for promoting development and is run by a state elite that is ideologically committed toward boosting economic development in terms of growth as well as welfare." Georg Sorensen, *Democracy and Democratization* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1993): 75-76. Overall, Houari Boumediene's regime in the late 1960s and in the 1970s fits this definition.

⁴ On this point, see the excellent discussion in Robert Fatton, Jr., "Liberal Democracy in Africa," *Political Science Quarterly*, 105, 3 (1990), esp. p. 459.

⁵ For a similar point, see Hisham Sharabi. *Neopatriarchy — A Theory of Distorted Change in Arab Society* (New York: Oxford University Press, 1988): 9.

⁶ For a good treatment of these concepts, see Bahgat Korany, Paul Noble, and Rex Brynen, *The Many Faces of National Security in the Arab World* (London: Macmillan, 1993): 11 ff.

⁷ For a definition of these concepts, see Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule — Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1986): 7 ff.

⁸ Max Weber, "Science as a Vocation," in H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1978), esp. pp. 129 ff. For a stimulating discussion of this concept, see "Rationalisation, modernité et avenir de la religion chez Max Weber," *Archives des Sciences sociales des Religions*, 61, 1 (January-March 1986): 127-138.

⁹ Bruno Etienne, *L'Islamisme radical* (Paris: Hachette, 1987): 134.

¹⁰ Jean-François Clément, "Pour une compréhension des mouvements islamistes," *Esprit* (January 1980): 46.

¹¹ Bruno Etienne, *L'Islamisme radical, op. cit.*: 135.

¹² For an excellent, more detailed sociological analysis of the espousal of Islamism by the youth in Algeria in the 1980s, see Omar Carlier, "De l'islahisme à l'islamisme: la thérapie politico-religieuse du FIS," *Cahiers d'études africaines*, 32 (2), no. 126 (1992): 185-219. See also, Rémy Leveau, "La culture des jeunes et la montée des mouvements islamistes," Paper presented at the Conference on The Political Role of Islamist Movements in the Contemporary World: Domestic, Regional, and International Dimensions," The Bologna Center — Johns Hopkins University, Bologna, Italy, 26-27 November 1993.

¹³ The most serious attempts to study this question, in my opinion, are those undertaken by the Egyptian Fouad Zakariya, *Laïcité ou islamisme — les Arabes à l'heure du*

choix (Paris and Cairo: La découverte/Al Fiqr, 1989); the Tunisian Mohamed-Cherif Ferjani, *Islamisme, laïcité et droits de l'homme* (Paris: Editions l'Harmattan, 1992); and the French, Olivier Carré, *L'Islam laïque ou le retour à la grande tradition* (Paris: Armand Colin, 1993). See also, Yadh Ben Achour, "Islam et laïcité — Propos sur la recomposition d'un système de normativité," *Pouvoirs*, 62 (1992): 16-30.

¹⁴ This concept is used in the sense given to it by Hisam Sharabi, i.e., modernised patriarchy in which "material modernization... only served to remodel and reorganise patriarchal structures and relations and to reinforce them by giving them 'modern' forms and appearances." Sharabi, *Neopatriarchy op. cit.*: 4.

¹⁵ See Gwyn Williams, "The Concept of 'Egemonia' in the Thought of Antonio Gramsci: Some Notes on Interpretation," *Journal of the History of Ideas*, 21 (1960): 593.

¹⁶ Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction* (Los Angeles, California: University of California Press, 1992): 275-277.

¹⁷ Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1970): 317.

¹⁸ An outstanding discussion of the phenomenon can be found in Olivier Carré, *L'échec de l'Islam politique* (Paris: Editions du Seuil, 1992).

¹⁹ Ali Merad, "The Ideologisation of Islam in the Contemporary Muslim World," Alexander S. Cudsi and Ali H. Dessouki, eds. *Islam and Power* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1981): 38.

²⁰ A very good study of the historical, generation and political differentiation with the FIS is Séverine Labat's, "Islamismes et islamistes en Algérie — Un nouveau militantisme," in Gilles Kepel, ed. *Exils et Royaumes: les appartenances au monde arabo-islamique aujourd'hui. Etudes réunies pour Rémy Leveau* (Paris: Presses de la FNSP, 1994): 41-67. The English version, "Islamism and Islamists: The Emergence of New Types of Politico-Religious Militants," can be found in John Ruedy, ed. *Islamism and Secularism in North Africa* (New York: St. Martin's Press, 1994): 103-121.

²¹ Merad, "Ideologisation...," *op. cit.*: 37.

²² These points are drawn from Abbassi Madani's *Azmatal-fiqralhadith wa mubarratal-halalislami* (Algiers: Impr. Meziane, 1989); commentaries on this book can be found in Al-Ahnaï, *op. cit.*, pp. 77 ff.; Sheikh Abu a'bd al-Fatah Ali Ben Hadj (Ali Benhadj). *Faslakalalfimuwajibahatzulalhukkam (n.p.: al jabha al-islamiya lil inkkad [FIS], n.d.)*, 310 pages. The book is a gold mine for scholars interested in Benhadj's views. The influence of Qutb and Mawdudi, to whom he refers very frequently, is unmistakable.

²³ Ali Benhadj, "Qui est responsable de la violence?" *El-Mounqid* [FIS's newspaper], no. 9, repr. in Al-Ahnaï et al., *L'Algérie par ses islamistes*: 136.

²⁴ *Ibid.*, 140.

²⁵ Mohammed Tozy, "Les tendances de l'islamisme en Algérie," *Confluences*, no. 12 (Fall 1994): 53.

²⁶ For a detailed discussion of Imam Ghazali's role in the rise of Islamism in Algeria, see Ahmed Rouadja, *Les Frères et la Mosquée — Enquête sur le mouvement islamiste en Algérie* (Paris: Karthala, 1990), esp. pp. 197-208.

²⁷ On this point, see Aïssa Khelladi, *Les Islamistes algériens face au pouvoir* (Alger: Alfa, 1992): 178.

²⁸ For an elaboration of this argument, see Yahia H. Zoubir, "Stalled Democratisation of An Authoritarian Regime: The Case of Algeria," *Democratization* (London), vol. 2, no. 2 (Summer 1995): 109-139.

²⁹ See the report published in *El Watan* (Algeria), 12 November 1992.

³⁰ An interesting discussion can be found in Fernanda Faria, *Politique de sécurité au Maghreb — Les impératifs de la stabilité intérieure* (Lisbon: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1994): 36-38.

³¹ *El Moudjahid* (Algeria), 8 December 1992.

³² See the report on the meeting of the UMA's ministers of the interior in *El Watan*, 19 July 1994.

³³ Interviews granted by high-ranking officials to the author in March 1993 in Algeria and in 1994-1995 in Europe.

³⁴ See "Opération Salim," *Jeune Afrique*, no. 1799, 29 June-5 July 1995.

³⁵ See, *Financial Times*, 9-10 September 1995.

³⁶ Cited in *Africa Policy Report*, no. 3 (30 September 1995): 4.

³⁷ *Le Monde*, 23-24 July 1995.

³⁸ An interesting discussion, though questionable on the analysis of the Algerian military, can be found in Hugh Roberts, "Algeria between Eradicators and Conciliators," *Middle East Report* (July-August 1994): 24-27.

³⁹ Author's interview with Ait Ahmed, Lausanne, May 1995.

⁴⁰ For a summary on these groups, see Khelladi, *Les Islamistes algériens...*, *op. cit.*: 117-121.

⁴¹ See *Nouvel observateur*, no. 1608, International Edition, 31 August-6 September 1995.

⁴² Some Islamist leaders claim that the armed Islamic groups have been unified under the command of the AIS leader, Madani Merzak and that the activities of the GIA are those of Algeria's intelligence services orchestrated to discredit the FIS, thus obstructing positive results from FIS dialogue with the faction favorable to compromise with the banned party. See London's *Al-Hayat* (Arabic), 27 August 1995: 6.

Le mouvement islamiste en Tunisie

Abdelbaki Hermassi

Plus grande proximité par rapport aux développements politiques au Moyen Orient ou relative avance par rapport à ses voisins, toujours est-il que la Tunisie a été le premier pays maghrébin à affronter l'islamisme et cela bien avant l'émergence en Algérie du Front islamique du salut; ce n'est pas le premier défi auquel a dû faire face le nouvel Etat indépendant quand on pense au Youssefisme pan-arabe des premières années, au syndicalisme militant des années 70 et 80; mais, il s'agissait de la forme de contestation la plus déterminée et la plus déstabilisante de l'Etat national; si aujourd'hui on peut considérer à raison que l'Etat est venu à bout de cette menace¹, cela ne pouvait en aucun cas être chose facile au regard des changements politiques qu'il a bien fallu entreprendre, de la contre-mobilisation des couches politiquement sensibles telles que les intellectuels, les étudiants et les femmes, sans parler des tensions et des inquiétudes qui persistent jusqu'à présent.

Nous aborderons trois questions dans ce qui suit: la première partie traitera de la phénoménologie de l'islamisme en Tunisie et la seconde de l'attitude des autorités et des forces politiques du pays à son égard; l'accent sera mis constamment sur l'interaction des acteurs et sur les traits majeurs de l'approche tunisienne en la matière, une approche

dictée tant par les circonstances historiques que par le choix réfléchi des hommes. La dernière partie sera enfin consacrée aux interactions régionales et internationales avec à l'esprit le Maghreb et l'Europe en particulier.

Emergence et évolution du mouvement

Le mouvement islamiste tunisien est apparu au cours de années 70, c'est-à-dire suite à l'échec de l'expérience socialisante d'Ahmed ben Salah, signe d'un désenchantement grandissant avec l'Etat post-colonial, un Etat de plus en plus perçu comme arbitraire et inégal; la contestation islamique n'est pas née d'un seul coup et ses objectifs ont évolué tant avec sa structure interne qu'en fonction des circonstances nationales et internationales. Trois étapes sont à distinguer:

D'abord, l'étape de la fondation et de la résistance culturelle de 1972 à 1980. Le mouvement était connu sous le nom de *Al Jamaâ al Islamiya* qui agissait dans les mosquées et s'occupait à la fois de piété et de questions doctrinales visant la réislamisation de la société tunisienne. Se présentant comme une réaction au laïcisme de Bourguiba, les premiers militants se souciaient peu de politique et davantage de vie religieuse et morale au sein de la famille et de l'école; ouverture de mosquées dans les lycées et les facultés, reconstruction et animation de vieilles mosquées abandonnées ou marginales; formation d'associations et de réseaux dont le but est de contribuer à la réislamisation d'une société jugée comme étant contaminée par "l'occidentalisation".

La seconde étape, celle de la politisation ouverte et de la volonté de participation politique s'est étendue de 1981 à 1990. Le mouvement qui était jusque là marginal par rapport à l'arène politique dominée par les syndicats et les partis, a soudain émergé pour demander sa place suite à la déclaration du président Bourguiba d'instaurer le pluralisme politique. Les islamistes voulaient former un parti politique comme les autres. Ils déposèrent un dossier pour l'obtention du visa

légalisant leur activité. Les conférences de presse et l'activisme qu'ils n'ont pas cessé de manifester auprès des médias et à l'intérieur des grandes institutions du pays firent connaître leurs cadres et leurs idées. Ce fut une période d'interaction intense avec les autres courants idéologiques du pays, favorisée tant par le besoin de créer un mouvement de solidarité en faveur de la direction emprisonnée — dès que la demande de visa a été déposée — que par la découverte du discours égalitaire de la révolution iranienne à ses débuts. C'est ainsi que le discours islamiste prit son allure progressiste tant dans le cadre de l'Université que celui des syndicats professionnels; en agissant hors des mosquées, le mouvement s'est politisé et a fini par acquérir les notions d'organisation et les concepts opératoires qui étaient jusqu'ici le monopole et l'arsenal de la gauche. Mais l'apprentissage de ce léninisme objectif était cependant tempéré par l'interaction des cadres islamistes avec les milieux porteurs de valeurs démocratiques tels que le Mouvement des démocrates socialistes, la Ligue des Droits de l'homme ainsi que par l'association avec le journal *Erray*.

En cette fin de régime, il n'y avait pas que le parti au pouvoir qui ressentait la montée dramatique de l'islamisme. Il y avait également les inquiétudes des milieux de gauche tant il est vrai que l'islamisme représentait pour ces milieux (qu'il ne faut pas confondre ici avec les partis tels que le MDS qui, eux, avaient une attitude plus nuancée et, pour ainsi dire, plus politique), un concurrent dangereux sinon redoutable. Après de longues années de lutte contre l'autoritarisme bourguibien, la gauche voit surgir une opposition qui non seulement tient un autre discours, qu'elle juge obscurantiste, mais qui investit le même terrain traditionnel de la gauche, à savoir l'université et les syndicats. Tout se passait comme si la gauche devait choisir entre une force parvenue et anachronique d'une part, et un régime usé mais moderniste de l'autre. Toujours est-il que cette gauche-là choisit de devenir le défenseur et l'apôtre du bourguibisme: défendre les "acquis" du régime républicain et barrer la route à la montée de "l'obscurantisme".

Avec le Changement politique du 7 novembre 1987 et l'arrivée au pouvoir du président Ben Ali, l'islamisme va entamer une troisième période, marquée d'abord par les tentatives d'accommodation réciproques et, finalement, par le dérapage vers la violence qui conduira au démantèlement du mouvement.

Le nouveau pouvoir et les islamistes

L'objectif primordial du nouveau pouvoir était de parvenir à une réconciliation nationale; ayant entièrement réalisé que l'ancien régime était usé et que la société avait désormais besoin d'institutions représentatives, Ben Ali allait multiplier les mesures de libéralisation. Les pouvoirs de police sont limités et les juridictions d'exception sont dissoutes. Les libertés publiques sont garanties par la loi; simultanément une révision constitutionnelle supprime la présidence à vie et la succession automatique par le premier ministre.

Si les partis politiques sont reconnus les uns après les autres, des réserves continuent de peser sur les islamistes. On craint que leur légalisation ne compromette l'ouverture politique en cours; aussi, la nouvelle loi sur les partis interdit-elle toute référence religieuse et des mesures sont prises dans divers domaines de la vie publique afin que l'Etat apparaisse seul comme le soutien et le défenseur de l'Islam. Avec l'appui des libéraux, des femmes et des organisations de défense des droits de l'Homme, le gouvernement va donc permettre aux islamistes d'exister, mais tout en réduisant leur influence dans l'opinion, en les empêchant de se prévaloir d'un quelconque monopole en matière religieuse.

S'il y avait des réserves de part et d'autre, tout laissait cependant présager une entente qui sera inaugurée par la libération de Rached Ghannouchi. On se souvient de la déclaration du président Ben Ali selon laquelle il n'avait désobéi au président Bourguiba qu'à deux reprises: la première fois lorsque Bourguiba a ordonné la dissolution de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme et la seconde fois

en s'opposant à la condamnation à mort de Rached Ghannouchi et cela quelques heures seulement avant que ne soit prononcé le jugement.

D'autre part, l'attitude de la direction islamiste à l'égard du président Ben Ali fut claire et immédiate: elle a considéré "l'action du 7 novembre comme un événement historique" et a même été plus loin en estimant qu'en effet "si le monde politique a vu en cette action la réponse à une aspiration populaire pour le changement, notre mouvement y voit, en plus de cela, un acte divin destiné à sauver le pays d'une guerre civile créée et entretenue par l'ancien Président". Et pour la première fois, le MTI s'adresse au chef de l'Etat pour exprimer son entière disposition à "tourner la page du passé, dialoguer (avec vous) sans réserve et sans complexe, appuyer la stabilité et la sécurité dans le pays et contribuer à la réalisation de ce que comportait (votre) appel du 7 novembre".

Aussi allons-nous être les témoins, et pour deux ans, d'une période de coopération, d'accommodation et de stabilité relative.

Le temps de la conciliation

Du côté de l'Etat, six concessions sont consenties en faveur des islamistes. D'abord, une amnistie générale a permis la libération de tous les détenus appartenant à ce mouvement y compris les militaires. Ensuite, le mouvement est autorisé à siéger au sein du Haut Conseil islamique, instance consultative créée par le gouvernement pour tout ce qui concerne les affaires religieuses. Les islamistes prennent également part à l'élaboration du Pacte national auquel ont participé tous les partenaires politiques tunisiens et qui fixe les principes généraux sur lesquels se base l'activité politique. Quatrième concession: le mouvement islamiste prend part aux élections législatives du 2 avril 1989, mettant ainsi fin à sa "période clandestine". L'organisation estudiantine islamiste (UGTE) accède à la légalité en obtenant le visa. Enfin, sixième et dernière concession, le journal *Al Fajr*, organe du

mouvement islamiste, est autorisé à paraître conformément à une décision officielle en date du 8 janvier 1990. Le journal paraîtra jusqu'au mois de janvier de l'année suivante.

En ce qui concerne le visa et la légalisation du mouvement Al-Nahdha, le pouvoir a beaucoup hésité. Le chef de l'Etat a affirmé à plus d'un qu'il étudiait encore le sujet et a déclaré qu'il ne s'opposerait pas dès lors que les conditions requises seraient réunies.

Parallèlement et en vue de neutraliser l'idéologisation de la religion, le gouvernement fait adopter deux lois, l'une concernant les mosquées pour renforcer le contrôle administratif sur les espaces du culte, et l'autre déclarant illégale la formation des partis politiques sur une base religieuse, ethnique ou primordiale.

Il faut dire que pendant un certain temps, des débats appréciables ont eu lieu à l'intérieur de l'islamisme tunisien et un certain effort a été déployé pour l'adapter aux exigences de l'heure au moins en ce qui concerne les aspects formels tels le changement d'appellation du MTI qui devient Al-Nahdha, le désengagement du mouvement vis-à-vis du groupe sécuritaire, l'acceptation du Code du statut personnel. En d'autres termes, une option pour jouer le jeu et gagner la confiance des autorités.

Entre 1987 et 1989, ce sera le *statu quo*, malgré l'apparition d'un certain nombre de divergences entre le mouvement islamiste et les responsables chargés officiellement des préparatifs pour les élections législatives qui furent organisées le 2 avril 1989. Le pouvoir tenait absolument à ces élections et cela à des fins de légitimation politique. Sans accorder aux islamistes un visa pour former un parti, il était disposé à leur permettre de participer par le truchement de listes indépendantes. Ce sera, comme on le verra, l'amorce d'un tournant. Comme le système de scrutin majoritaire favorisait un parlement RCD, le pouvoir a été amené à soumettre deux propositions aux partis: dans la première, il a appelé à des élections proportionnelles élargies qui pourraient ouvrir la voie à des amendements du Code électoral. Lorsque le MDS a rejeté cette proposition en exigeant des élections sur

la base d'un autre scrutin, le pouvoir a suggéré la constitution d'un front électoral commun qui regrouperait toutes les parties signataires du Pacte national.

Malgré certains différends qui se sont manifestés au sein de ses structures, le mouvement Al-Nahdha a fini par accepter la seconde formule et participer aux élections au sein d'un front électoral. Cependant, lorsque les parties concernées se sont réunies en présence du premier ministre, le représentant d'Al-Nahdha fut surpris par la position de Ahmed Mestiri qui a rejeté l'idée du front et affirmé qu'il préférerait que son parti participât tout seul aux élections. C'est à ce moment que l'on sentit avec évidence que la situation politique tournait à la crise.

C'est alors aussi qu'un changement important et imprévu s'est opéré dans la politique d'Al-Nahdha. Après avoir accepté le principe de ne pas prendre part aux élections et, peut-être même, de ne pas s'opposer au soutien des listes du RCD, pour obtenir, en contrepartie, sa position en constituant des listes indépendantes, il est ensuite passé brusquement d'une participation symbolique dans quelques circonscriptions à la présentation de listes dans toutes les circonscriptions qui furent la plupart du temps les seules listes concurrentes du parti au pouvoir aussi bien sur le plan local que national. Ainsi, au lieu de se contenter d'une présence formelle dans les différentes circonscriptions, le mouvement procéda à un énorme rassemblement et à la mobilisation de milliers de partisans et de sympathisants à un point tel que les autorités officielles, gagnées par l'inquiétude, ne purent qu'en faire autant et recourir à tous les moyens possibles pour faire face à ce revirement brusque dans la politique du mouvement islamiste. Quant aux candidats islamistes, ils ne se limitèrent pas, comme il était entendu, aux discours électoraux calmes et modérés, mais abondèrent en propos en totale contradiction avec les déclarations faites par les dirigeants du mouvement lors de la signature du Pacte national, notamment en matière de droits de la femme et de droits de l'Homme en général.

Le test électoral

Puis, les élections eurent lieu. Les nahdhaouis se mobilisèrent pour contrôler les opérations de dépouillement des bulletins de vote. Néanmoins, bien que les résultats officiels les aient placés comme deuxième force politique du pays avec 17% de l'ensemble des voix exprimées, la déclaration de leur mouvement, juste après la proclamation des résultats, fut la plus virulente contre le pouvoir.

Au départ, bien que déçus, les islamistes reconnaissaient l'échec. Leur chef disait: "Dix-sept pour cent des voix constitue une victoire sans doute, car plus que le nombre des voix, les islamistes sont gagnants puisqu'ils ont mobilisé des forces qui, sans eux, n'auraient pas participé aux élections. Le seul fait d'avoir mobilisé les franges qui jusqu'ici étaient marginalisées constitue une victoire"².

Trois mois plus tard, le second homme du mouvement, Abdelfattah Mourou exprimait déjà sa déception: "Alors qu'on était soucieux, disait-il, des équilibres politiques et qu'on ne prétendait qu'à dix ou quinze sièges au Parlement, nous n'avons même pas réussi à atteindre cet objectif".

Mais on a remarqué, au fur et à mesure que le temps passait, une tendance à l'exagération rétrospective des résultats. Rached Ghanouchi a déclaré dans un ouvrage que "Al-Nahdha était la partie la plus lésée dans la mesure où elle était le parti de la majorité qui a réalisé 60% des suffrages à Tunis"³. Il déclare plus tard à Gilles Millet du quotidien parisien *Libération*: "Nous sommes un mouvement politique qui veut prendre le pouvoir par des moyens politiques. Un parti majoritaire tel que le nôtre qui a 80% du peuple tunisien avec lui n'a pas besoin d'utiliser la violence"⁴.

Le dérapage vers la violence

Les élections auront par conséquent exacerbé les tensions entre le régime et ses oppositions. Les laïcisants poussaient pour une plus

grande fermeté à l'égard des islamistes. Ces derniers, qui parlaient déjà au cours de la campagne de "listes diaboliques", ont ouvert les hostilités en parlant d'"élections" d'avril 1989. Rached Ghannouchi a quitté le pays en signe de protestation, mais c'était là également un indice de préparation à des choses plus graves. La direction islamiste se préparait à la confrontation. Les déclarations désobligeantes du dehors vont bientôt rendre difficile la poursuite du dialogue et conduire les chefs du mouvement à l'intérieur à se désolidariser par rapport aux "provocations".

Parallèlement à la guerre des mots, on s'aperçoit que déjà à partir de mai 1989 au cours du congrès secret de Sfax, le mouvement avait procédé à remplacer Rached Ghannouchi par Sadok Chourou et cela sous la bannière: "désormais pas de politique sans force". Une stratégie militaire et paramilitaire était mise au point pour apparemment obtenir par les armes ce qui semblait irrémédiablement perdu par la politique, récupérer par la force ce qui leur avait échappé par l'acte du 7 novembre et par le processus électoral. En effet, il s'agissait pour eux de jouer la dernière carte, car autrement leur mouvement serait condamné à la marginalité une fois pour toutes. Une déclaration du dirigeant principal du mouvement, Rached Ghannouchi, vient confirmer cette analyse: "Jusqu'ici, dit-il, nous ne cherchions qu'une échoppe et nous ne l'avons pas obtenue. Maintenant, c'est tout le souk que nous voulons."

Il est bien sûr difficile d'évaluer toutes les raisons qui ont justifié une telle option stratégique, mais les dangers d'une telle approche ne sont que trop évidents, car si une telle démarche avait pu contribuer à déstabiliser le régime de Bourguiba, elle pouvait difficilement avoir raison du nouveau régime de Ben Ali. Le mouvement islamiste avait énormément sous-estimé la force d'un régime qui avait, en trois ans, renouvelé sa direction, diversifié sa base et mis son discours et sa pratique en diapason de l'évolution sociale. Le mouvement a également présumé de ses forces puisque non seulement des limites dans sa capacité de recrutement l'ont conduit à recourir à des cadres connus — donc "brûlés" —, mais il a également monté des opérations telles

que celle de Bab Souika — un local du RCD, parti au pouvoir, fut attaqué et deux gardiens sont aspergés d'essence et brûlés vifs — ce qui a énormément contribué à le déconsidérer aux yeux de l'opinion publique. Autre signe de contraction: lorsque l'UGTE, ayant projeté d'organiser une manifestation lors de la guerre du Golfe, manifestation qui a été autorisée à condition qu'elle se déroule sur l'avenue Mohamed V, les organisateurs ont dû y renoncer: ils avaient constaté que le nombre de participants était loin de vue, eux qui prétendaient contrôler "la rue" et exprimer le peuple.

Toute analyse qui se voudrait précise de la situation à laquelle sont parvenues les relations entre le pouvoir et le mouvement Al-Nahdha devrait prendre en compte l'erreur stratégique commise par le mouvement lors de son expérience électorale. Il a recouru à des méthodes qui ont suscité les inquiétudes de l'autorité et alarmé l'élite politique, en passant brusquement d'un parti politique cherchant à obtenir son visa et quelques sièges au sein du Parlement à un mouvement qui veut jouer le rôle de force dominante. Le mouvement ne s'était plus contenté en effet de mener l'opposition, mais se voyait investi de la compétence et de la légalité nécessaires pour se considérer déjà comme la grande majorité au sein du Parlement, voire de prétendre que le changement du 7 novembre aurait été inconcevable sans lui. Cela dit, le jeu des élections est une arme à double tranchant: le parti qui ne sait comment s'y prendre risque vite d'oublier jusqu'à sa substance et de négliger son sens, si naturel pourtant et si souple, des étapes et de la mesure: c'est ainsi que les bases du mouvement Al-Nahdha furent atteintes du virus de la hâte et de la précipitation. Le pouvoir lui apparût comme un fruit mûr qu'il était temps de cueillir. C'est donc depuis ce moment-là que l'équilibre fut rompu.

A part l'expérience électorale, deux expériences exogènes sont venues approfondir la rupture et précipiter la dérive puis la déconfiture du mouvement islamiste: la guerre du Golfe et l'impact du FIS algérien sur la scène tunisienne. Ce qui nous conduit à la question des incidents diplomatiques.

L'impact régional et international

La Tunisie a constamment oeuvré sur le plan international pour l'élaboration d'une stratégie commune vis-à-vis un problème qu'elle a toujours considéré comme un défi transnational; elle a oeuvré notamment dans le cadre de l'Organisation d'Unité Africaine, de l'Organisation du Congrès Islamique, de la Ligue des Etats Arabes et du Mouvement des Pays Non-Alignés. Mais, il va de soi que c'est au niveau du Maghreb et de l'Europe toute proche que vont se dégager les enjeux les plus significatifs.

L'espoir d'une politique coordonnée au niveau du Maghreb (sommet de Zeralda, avril 1989) ayant été déçu par une certaine reconnaissance prématurée, la position tunisienne a été plus tard confortée tant par l'Algérie de Liamine Zeroual que par l'Egypte; Alger, en fin de compte confronté au même problème, expulse des responsables d'Al-Nahdha à partir de 1992, et les ministres des Affaires étrangères envisagent, en octobre de la même année, une véritable coopération. Plus récemment, à l'issue du sixième sommet de l'Union du Maghreb Arabe, le 4 avril 1994, le chef de l'Etat algérien Liamine Zeroual et le président Ben Ali font connaître leur large identité de vues sur les questions bilatérales et régionales, et dénoncent toute forme de fanatisme. Par ailleurs, le ministre des Affaires étrangères tunisien se rend au Caire, le 12 janvier 1993, dans le même but. Le président Ben Ali a aussi mis en garde les ministres arabes de l'Intérieur, réunis le 4 janvier 1993, contre les dangers de l'extrémisme religieux, alors que son ministre des Affaires étrangères se rendait dans le même but à Genève le 6 février, devant la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU.

Les relations avec l'Europe n'ont pas échappé à certaines crispations en la matière; on craignait à juste titre, que sous couvert de droit d'asile les militants islamistes n'utilisent le pays d'accueil comme base arrière pour lancer des opérations contre le pays d'origine; il est vrai qu'au départ plusieurs pays d'Europe faisaient preuve sinon de

complaisance du moins d'indifférence à l'égard des militants d'Al-Nahdha qui n'ont pas cessé de lancer des campagnes de dénigrement, et de prêter main forte à plusieurs mouvements intégristes armés.

Il faut dire qu'au départ, la situation n'était pas facile à saisir et à conceptualiser du côté européen. Al-Nahdha a cherché à adopter un profil bas en France en évitant un excès de manipulation de la communauté tunisienne immigrée et en concentrant ses activités, et sa hargne, sur le pays d'origine. Elle est, aujourd'hui, largement implantée en Grande-Bretagne qui a accueilli Rached Ghannouchi et lui a accordé l'asile politique dans des conditions loin d'être transparentes.

On recense, à l'heure actuelle, pas moins de quatre associations à caractère "humanitaire" sur la place de Paris et sa banlieue; ces associations déclarent n'avoir d'autre but que de faire pression en faveur des libertés publiques et des "opprimés" en Tunisie, c'est-à-dire, essentiellement en faveur des militants d'Al-Nahdha. Est-ce le fait de ne pas considérer la France comme terre à islamiser, l'Europe comme terre de "contrat", c'est-à-dire un espace où l'Islam est minoritaire et doit se penser comme tel, qui expliquerait la complaisance de certains journalistes et responsables à l'égard de l'islamisme?

Ce qui est certain, c'est que l'apparent respect des institutions républicaines et de la légalité de la part des islamistes ne pouvait pas faire long feu; la France s'est graduellement rapprochée de la position tunisienne pour empêcher que le pays ne serve désormais de base arrière dans la lutte contre les régimes politiques au Maghreb; la Tunisie a pris acte de la déclaration du ministre français de l'Intérieur devant ses collègues à Bruxelles, le 25 septembre 1995, et s'est félicitée de son appel à ses partenaires de l'Union européenne, visant à "approfondir leur coopération afin de mieux cerner la mondialisation des réseaux terroristes".

Ce qu'il convient de faire ressortir dans ce débat, est le fait incontestable que le gouvernement tunisien, à l'inverse de certains pays, ne s'est pas contenté d'une réaction exclusivement répressive, mais s'est également soucié de pallier les carences de l'Etat qui avaient

fait le lit de l'islamisme tout en récupérant le discours identitaire et religieux de la légitimité.

Il s'agit d'une stratégie réfléchie, multidimensionnelle et optant pour une vision à long terme, comportant un traitement en amont et en aval d'un phénomène complexe qui est loin d'être une manifestation passagère qu'il s'agirait simplement d'incorporer ou d'ignorer.

Conscient du caractère éminemment socio-économique d'une partie au moins du mouvement islamiste, le gouvernement tunisien s'est attaché à répondre à certaines attentes sociales de la population. Constructions d'écoles, d'hôpitaux se sont multipliées dans les quartiers les plus défavorisés où l'islamisme politique faisait recette. Les mêmes quartiers ont bénéficié de toute une série de mesures d'aménagement urbain mais aussi de services sociaux pour les plus démunis. Le développement des régions enclavées, l'instauration de "restaurants du coeur" pendant le ramadan, sont autant de signes d'une volonté de battre les adversaires sur le terrain social.

En amont, le régime va réduire l'influence des islamistes, tant en améliorant la condition de la femme qu'en réorganisant profondément le système d'éducation. Le Centre de documentation et d'information sur les femmes (CREDIF) est créé en août 1992. Un décret daté du 7 décembre 1992 instaure la Commission nationale de la femme et de la famille, chargée d'étudier et de proposer des dispositions pouvant améliorer la condition féminine. Quelques mois auparavant, à l'occasion de la commémoration du Code du statut personnel et de la fête de la Femme, le 13 août 1992, le président Ben Ali a annoncé plusieurs mesures étendant les droits des femmes: un secrétariat d'Etat auprès du premier ministre, chargé de la Femme et de la Famille est créée; le président nomme enfin six femmes, en qualité de chargées de mission, dans des cabinets ministériels. Le Code du statut personnel, comme les Codes du travail et de la nationalité subissent des modifications favorables à la femme et les changements sont favorablement jugés même par les organisations féminines.

Le pouvoir effectue aussi une profonde réforme du système scolaire qui vise à endiguer l'influence des islamistes, et à l'adapter au marché de l'emploi. D'abord, les anciens manuels d'éducation civique, religieuse et d'histoire ont été, à partir de 1989, retirés et remplacés par des livres qui, tout en étant respectueux de l'identité nationale, sont ouverts à la modernité et invitent à la tolérance. Ces initiatives ne se sont toujours pas déroulées sans accrocs à en juger par les résistances des syndicats d'enseignants et d'étudiants; les conservateurs sont loin d'avoir entièrement disparu; mais la vaste politique de réforme a été largement acceptée par la société tunisienne, d'autant plus que le pouvoir a constamment veillé à associer les partis d'opposition à son action.

En effet, au plus fort de l'opération de démantèlement d'Al-Nahdha, et des procès contre ses activistes, le Pacte national a été réactivé en 1992 et élargi de telle manière à inclure diverses associations; réuni le 13 avril 1992, son conseil supérieur sera formé par les responsables des partis politiques, et les représentants des organisations patronales, syndicales et féminines. L'opposition se voit promettre un plus grand accès aux médias audiovisuels et une révision du mode de scrutin pour lui permettre d'entrer au Parlement lors des prochaines élections législatives.

Effrayés par les développements en Algérie, édifiés par les élections précédentes et satisfaits par les promesses présidentielles, les différents partis s'organisent dans la perspective des prochaines élections et apportent globalement leur soutien au régime. Certes, le RCD n'a pas eu beaucoup de difficulté à obtenir la majorité des sièges; mais l'opposition parvient tout de même à arracher 19 sièges. Le MDS, proche du pouvoir, obtient 10 sièges, le mouvement Ettajdid (ex-parti communiste), 4 sièges; l'Union démocrate unioniste, de tendance nationaliste arabe de gauche, 3 sièges; et le parti de l'Unité populaire, socialisant, 2 sièges. C'est incontestablement cette stratégie globale que nous venons d'esquisser à grands traits qui a dû conduire les auteurs d'un numéro spécial des *Cahiers d'Orient* à la conclusion

suivante: "La Tunisie apparaît aujourd'hui comme un des pays les plus développés et les plus stables de la région"⁵.

Notes

¹ Abdelbaki Hermassi, "Montée et déclin du mouvement islamiste en Tunisie", *Confluences*, no. 12, automne 1994.

² *Réalités*, no. 207, 4 août 1989.

³ Qouçay Salah Darwish, Entretiens avec Rached Ghannouchi, *Khalil Media Service*, Londres, 1992, p. 182.

⁴ *Libération*, 4 octobre 1992.

⁵ *Les Cahiers de l'Orient*, Tunisie: Islamisme, économie sécurité, no. 38, 2ème trimestre 1995, p. 97, en particulier la contribution de Bruno Callies de Salies.

L'islamisme au Maroc: Réalités actuelles et perspectives

Abdallah Saaf

Les islamistes ont pris l'habitude de comprendre l'intérêt que leur porte l'occident comme relevant de démarches avant tout préoccupées d'identifier un ennemi. La recherche d'un ennemi s'imposait d'autant plus qu'après les mutations ayant marqué la phase actuelle du système international, du point de vue des pays occidentaux, l'islamisme ne s'exprime pas seulement en termes de risques extérieurs, mais en termes de risques politiques internes. Nul doute pour les islamistes que l'occident a trouvé en eux la configuration de l'ennemi recherché.

Il est peu probable que ce rapport occidental aux islamistes, tel que le perçoivent ces derniers, ne comporte qu'une charge idéologique en des termes proches de ceux qui situaient le communisme. Il revêt également une forte teneur religieuse, culturelle, voire civilisationnelle.

Le trait marquant d'un grand nombre de différentes perceptions de l'islamisme, occidentales ou autres, est qu'elles dégagent une bien curieuse focalisation sur des acteurs politiques islamistes sur la base de l'hypothèse qu'ils constituent le foyer central potentiel des mutations politiques et sociales à venir. Cette focalisation peut s'avérer justifiée dans la région de manière générale, en raison de l'actualité courante. Elle apparaît cependant trop généralisante, trop extérieure, trop dis-

tante au regard de la situation marocaine, prenant peu en considération les données qui lui sont propres.

Tenter de délimiter le profil et la démarche de l'acteur islamiste marocain pourrait permettre de procéder à l'évaluation de son rôle potentiel.

Configuration de l'islamisme marocain

La situation actuelle des islamistes ressemble peu à celle qu'ils vécurent au cours des années 70 ou des années 80. Les acteurs islamistes — militants, cadres, organisations et supports divers — ont changé, tant du point de vue de leur nombre, de leur formation, de leurs orientations, que des trajectoires qu'ils affirment aujourd'hui.

Trajectoires islamistes au Maroc

Lorsque l'on tente d'esquisser une idée d'ensemble sur les organisations, associations, acteurs islamistes de toute nature, on est renvoyé aux premiers pas du mouvement islamiste marocain. La *Jama'at at tabligh wa ad-dawa* appelle tout d'abord l'attention. Cette association, l'une des premières, d'origine pakistanaise, implantée au Maroc au début des années 70, paraît davantage tournée vers des préoccupations de moralisation. L'ambiance n'y est pas proprement politique, mais elle jouera un rôle de premier plan dans l'introduction des futurs militants dans l'ambiance idéologique et intellectuelle de l'islamisme.¹

Le véritable tournant est en réalité constitué par le Mouvement de la jeunesse islamique, fondé en 1970 à Casablanca, Rabat et Tanger sous l'impulsion d'Abdelkrim Moutîi et Kemal Ibrahim. Le succès de cette association fut évident dans les lycées et les milieux d'étudiants.² La mort d'Omar Benjelloun, imputée à certains groupuscules oeuvrant en son sein, la fit sortir de l'anonymat en 1975.³

Lorsque le pouvoir accentua sa répression sur les milieux islamistes marocains en 1984, les réactions de leurs militants furent variées: alors

que certains renoncèrent à militer, d'autres trouvèrent refuge à l'étranger, notamment en Belgique⁴; d'autres éléments fondèrent, semble-t-il, avec le consentement implicite des autorités la *Jama'a islamique*, où s'imposaient déjà quelques figures telles Abdelilah Benkirane, un ancien des Jeunesses istiqlaliennes puis membre du Mouvement de la jeunesse islamique jusqu'à sa rupture avec Montî en 1982. Notons au cours de cette phase la constitution de l'AJI — Commission révolutionnaire, proche du futur mouvement Justice et bienfaisance, un cadre de réflexion islamique principalement, mais non exclusivement, consacrée au travail théorique, s'efforçant d'adapter l'islam à la vie moderne.

Ces diverses orientations s'affirmèrent dans un contexte de débat, de divergences d'appréciation, de contradictions et de conflits entre les divers courants, et notamment dans l'opposition, traditionnelle dans la vie des organisations politiques contraintes à la clandestinité, entre les militants de l'intérieur et ceux de l'extérieur.

Aujourd'hui cette période paraît avoir été, avec la distance du temps, une période de transition. Deux positionnements principaux s'y sont affirmés:

- d'une part ceux qui entreprirent une démarche de fondation, de maturation à long terme, d'une longue recherche de la voie appropriée⁵;
- d'autre part ceux qui avaient d'ores et déjà les idées bien arrêtées sur la ligne radicale à suivre⁶.

L'année 1985 marque l'apogée de cette période transitoire, d'effervescence islamiste et de réaction du pouvoir: arrestation de 800 militants présumés suite à la manifestation non autorisée en 1982, procès des 71 islamistes de Casablanca, condamnation à mort de 13 inculpés en août 1985, condamnation à mort à Casablanca par la Cour d'Appel de 14 militants islamistes, en octobre 1985, procès de Marrakech des islamistes.

Au début des années 80, une trentaine d'associations s'activaient dans le champ politico-culturel marocain, depuis les filiales locales des

grandes organisations islamiques couvrant l'ensemble du monde arabo-islamique (tel le Parti de libération islamique) jusqu'aux petites associations conversionnistes plus ou moins politisées⁷.

A partir de 1985, le mouvement se polarise autour de deux mouvements principaux: l'association Justice et bienfaisance d'une part, et le Mouvement réforme et renouveau d'autre part. La première est considérée comme étant apparemment plus radicale, et la seconde généralement appréciée comme plus modérée et cherchant à intégrer le champ politique légal.⁸

Orientations islamistes actuelles

Dans l'ambiance générale d'attentisme et de blocage qui caractérisait la vie politique marocaine de l'époque et dans un contexte d'islamisation rampante à l'échelle régionale, le processus de développement du mouvement islamiste donna souvent aux observateurs l'impression d'être irréversible.

Le pouvoir manifestait face au phénomène tantôt une attitude de tolérance, mêlée à une répression dont le degré est adapté aux circonstances et à l'appréciation du degré de gravité de la menace. La prudence, jusqu'à l'hésitation était de règle dans plusieurs situations. Des dispositions de caractère stratégique (discours, législation, réglementation, sens des politiques publiques de manière générale) se combinaient à la volonté de parer au plus pressé.

L'option pour un traitement différencié des organisations est également remarquable. Ainsi semble-t-il en être envers Justice et Bienfaisance que le pouvoir a refusé de légaliser, en interdisant ses publications et en assignant son maître à penser Abdeslam Yassine à la résidence surveillée, mais en reconnaissant toutefois une liberté d'action significative pour ses militants.

Les zones sociales où le mouvement islamiste recrute pourraient être à titre principal les milieux lycéens, étudiants, enseignants, mais aussi les milieux des classes moyennes (fonctionnaires, cadres, salariés, sans

emploi, commerçants, professions libérales, artisans, marginaux urbains)⁹. La paysannerie a été atteinte par des campagnes de recrutement islamistes à la faveur des difficultés économiques et sociales ayant affecté le monde rural au cours des dernières années. Le corps de recrutement et de formation paraît des plus hétérogènes: on y retrouve aussi bien des urbains que des ruraux, des profils modernes et des profils traditionnels...

Rien ne démarque *a priori* les islamistes des autres acteurs du point de vue du fond de leurs attitudes concernant les grands problèmes de politique intérieure: aujourd'hui, ils rivalisent avec les partis issus du mouvement national pour affirmer le bien-fondé de la politique de récupération du Sahara. La différence réside dans l'argumentation invoquée: l'unité au nom de l'islam. De même concernant les questions politiques, institutionnelles, économiques et sociales, la position des islamistes paraît peu originale et se distingue à peine de la vision des autres acteurs par son insistance sur l'exigence morale et l'appareil référentiel islamique auquel elle renvoie.¹⁰

L'interrogation essentielle réside dans l'attitude de ces organisations face au champ politique légal. Les principales organisations paraissent soucieuses d'emprunter une double démarche, rappelant le comportement de la gauche à la fin des années 50 et au cours des années 60 et 70: à la fois de la voie légale et de l'action subversive.

Le Mouvement pour la réforme et le renouveau est allé quant à lui le plus loin dans sa recherche de la légalité: depuis août 1990, il a reconnu la légitimité monarchique, le caractère religieux de la monarchie marocaine et l'obligation d'allégeance. Ces preuves de bonnes intentions n'ont pas été jugées jusqu'à aujourd'hui comme suffisantes pour permettre sa légalisation.

Evaluation de l'islamisme marocain réel

La question essentielle que pose l'islamisme politique dans le Maroc d'aujourd'hui se rapporte à son importance par rapport aux autres acteurs et phénomènes politiques. Le fait de vague envahissante a paru

incontestable à divers moments pour différentes raisons: la montée du fondamentalisme dans nombre de pays arabo-musulmans, l'échec des expériences progressistes ou de gauche, les limites d'encadrement des principaux politiques, les difficultés socio-économiques, le "relâchement" des moeurs... Mais le phénomène, si substantiel qu'il soit, s'inscrit-il dans le centre du champ politique ou bien dans ses marges? Quels mécanismes commandent son évolution? Est-il réellement en expansion? Son développement est-il irrésistible?

Des problèmes concernant les angles d'étude et de recherche, l'observation et l'analyse, la mesure quantitative et qualitative et l'appréciation rendent difficile l'évaluation du phénomène islamiste et l'exploration de sa perspective. Cependant, les données relatives aux limites du phénomène paraissent imposantes.

Ambiguïtés de l'approche islamiste

Des évaluations contradictoires sur la portée de l'islamisme ont été avancées: la première mettant en relief les grandes capacités de développement, la seconde insistant davantage sur les limites du phénomène islamiste au Maroc.

De grandes difficultés empêchent de s'appuyer sur les données quantitatives (appartenance d'individus ou d'organisations; représentation au sein des organisations de masse; relevé des influences à travers des élections ou par le décompte des lectorats de la presse; affluence aux activités culturelles ou autres organisées par les islamistes; capacités et modalités de mobilisation...) afin d'effectuer une évaluation. De telles données ne peuvent être que rapportées au caractère limité de l'ensemble du champ politique marocain, de la nature particulière des acteurs qui s'y agitent, et du faible impact de ce qui s'y passe sur l'ensemble du système social.

L'agitation islamiste n'apparaît substantielle qu'au regard de l'inertie caractéristique de l'ensemble du champ politique marocain, plus que par ses avancées ou conquêtes propres. De ce point de vue

global, tout incline à relativiser la portée du phénomène islamiste au Maroc, d'autant plus que l'inactivisme des autres acteurs relève plus de l'ordre du tactique et des appréciations faites de la conjoncture, que des orientations stratégiques.

Le Maroc, a-t-on dit, ne saurait échapper à la vague d'islamisme politique qui embrase l'ensemble de la région. Lorsque le phénomène se développe dans l'environnement géographique, politique et culturel du pays, celui-ci peut-il y échapper? Le caractère nécessaire et inéluctable de la contamination paraît contestable au regard des expériences précédentes de nature comparable vécues par le Maroc: le Maroc semble avoir échappé aux contre-coups de la vague nassérienne déferlante au cours des années 50 et 60, aux effets de l'édification du socialisme spécifique en Algérie dans les années 60 et 70, au progressisme et révolutionnarisme du tiers-mondisme ambiant qui a dominé les décennies précédentes.

Par ailleurs, la menace islamiste semble jouer un rôle similaire à celui joué par "la menace de l'armée" dans les années 70 et 80, ou de "la rue imprévisible" depuis le début des années 80. Les divers acteurs ont pris l'habitude de se référer à de telles menaces pour augmenter leurs pouvoirs respectifs de négociation. Le pouvoir central l'invoque à l'appui de sa politique d'intégration des forces oppositionnelles et afin de réduire la distance qu'elles essaient de maintenir par rapport au régime. Les acteurs de l'opposition légale la mettent en avant pour tenter d'imposer une démarche réformatrice significative au pouvoir central. Son invocation collective en réduit les effets escomptés.

Ajoutons à cela la portée de certains aspects spectaculaires de la présence islamique dans le champ politique, comme par exemple l'occupation par les courants islamistes des devants de la scène contestataire estudiantine. Ce contrôle islamiste du champ estudiantin paraît de portée limitée comparé à la situation de l'université au cours des années 70. Le contrôle du "mouvement estudiantin" par les courants d'extrême-gauche se traduisait alors par le basculement de l'ensemble du champ universitaire sous leur influence. Dans la phase actuelle, au

plus fort de l'agitation dirigée par les islamistes, ceux-ci paraissent ne pas dépasser le niveau de groupuscules noyés dans des masses d'étudiants de moins en moins intéressés par la chose politique.

Les limites de l'islamisme marocain

Le développement de l'islamisme se heurte à de sérieux obstacles sur le champ politique marocain. Le fait le plus frappant réside dans la non-reconnaissance de l'acteur islamique par les principaux acteurs politiques, en particulier l'Etat et l'opposition. Le mouvement islamiste dans ses différentes composantes est à peine toléré par l'Etat. La chronique politique de la période récente permet de mettre en relief des traces de quelques contacts informels, sans effets.

Sur la base d'une correspondance entre lui et le leader de Justice et Bienfaisance, François Burgat rapporte que contre un certain nombre de concessions, il lui est proposé d'ériger son association en parti. Selon ses propres termes, il refuse de faire d'autres concessions que "celle de travailler dans le respect des lois en vigueur"¹¹. Depuis n'y a-t-il plus de négociations entre le pouvoir et cette tendance?¹²

La requête de constitution de parti déposée par le Mouvement de la Réforme et du Renouveau, non acceptée, a donné lieu à un débat juridique significatif. Selon la thèse officielle, le texte de la loi applicable stipule que "l'objectif des associations ne doit pas être en contradiction avec les lois en vigueur ou porter atteinte à la morale publique, à l'unité nationale ou au système monarchique de l'Etat", et que les partis doivent être "constitués de citoyens sans distinction religieuse ou régionale"¹³. Les juristes islamistes ont réfuté l'argumentation officielle: en 1958, date du texte invoqué, le législateur ne pouvait viser le mouvement associatif islamiste, le problème ne se posant pas alors. De plus, s'interrogeaient-ils, les partis actuellement reconnus seraient-ils d'orientation contraire à l'islam?

Le roi, Commandeur des Croyants, centre de la légitimité, ne peut en toute logique accepter la reconnaissance du mouvement islamiste,

car "ce serait admettre l'existence d'un schisme au sein de la communauté des croyants et, démentir... sa vocation au monopole"¹⁴.

L'Etat ne s'est pas enfermé dans une attitude de non-reconnaissance. Il a mis en place un large dispositif lui permettant de contenir le risque islamiste: la dotation des préfectures et provinces de services spécialisés en matière religieuse, le contrôle des mosquées (par la réglementation de leur construction, de leur usage, et notamment des prênes qui y sont faits...). Le tout est renforcé par la définition de politiques publiques permettant d'enrayer à la racine une éventuelle poussée islamique (politique d'aménagement urbain, politique sociale...), l'usage économique de la violence, l'élaboration d'une certaine politique de la joie de vivre.

Du côté des partis de l'opposition légale, l'Istiqlal s'est présenté à travers son secrétaire général comme un parti religieux et ne s'opposant pas à l'apparition de partis de nature religieuse.¹⁵ Il s'est très tôt centré sur la légitimité religieuse et a eu tendance, au cours de son passage au pouvoir, à privilégier sa vision salafite de la religion. Il a développé un discours et une pratique lui permettant de rester à proximité des courantes islamistes.

La reconnaissance politique du mouvement islamiste ne paraît pas à l'ordre du jour de la démarche des partis politiques de la gauche: adoptant une attitude soit ambiguë, soit hostile, ils semblent considérer le mouvement islamiste arrivé à un stade de développement insuffisant pour le reconnaître comme un acteur politique à part entière.

A ces considérations il convient d'ajouter la structure éclatée, fragmentée du mouvement islamiste. Le grand nombre d'associations encadrant le mouvement islamiste (une trentaine) atteste à la fois des capacités de division du pouvoir et de l'engouement pour certaines expressions de l'islam.¹⁶ Des liens de caractère clientéliste semblent traverser ces organisations.

En l'absence de leader intellectuel de l'envergure du tunisien Ghannouchi ou du soudanais Tourabi, ou d'un profil politique unifi-

cateur, l'islamisme marocain ne semble pas avoir atteint dans son stade actuel de développement la configuration d'un mouvement politique opérationnel. Il semble s'être figé au stade de simple tendance.¹⁷

Le passage à l'acte militant islamiste reste encore dans l'ensemble relativement circonscrit en raison de tendances contradictoires traversant aujourd'hui la société marocaine, et qui constituent une défense efficace contre les extrêmes: d'une part, un processus de laïcisation¹⁸ travaillant en profondeur la société marocaine, et d'autre part une forte religiosité diffuse dans plusieurs espaces de la société, qui banalise les attitudes fondées sur l'observance des règles les plus strictes, dont l'islamisme n'est qu'une des multiples expressions.

Notes

¹ Mohammed Tozy, *Champ et contre-champ politico-religieux au Maroc*, thèse de doctorat d'Etat de sciences politiques, Aix-en-Provence, U3, 1984, p. 437.

² François Burgat, *L'islamisme au Maghreb. La voie du sud*, Edit. revue, Petite Bibliothèque Payot/241, Paris, 1995.

³ Voir le numéro spécial de *Sou'al* sur "L'islamisme aujourd'hui", no. 5, pp. 160-164.

⁴ Ou était publié par exemple *Al Moujahid*.

⁵ Voir *Atlas mondial de l'Islam activiste*, La Table-ronde/Stratégique, p. 159.

⁶ *Ibid.* Citons à titre d'exemple: *Les Moujahiddin*.

⁷ François Burgat, *L'islamisme au Maghreb*, *op. cit.*, p. 187.

⁸ Sur l'Association Justice et Bienfaisance, voir Mohammed Darif, "Justice et Bienfaisance", publication de la revue marocaine de sociologie politique, Casablanca, 1995. Sur le Mouvement pour la Réforme et le Renouveau, voir notamment Faïz Sarra, *Le Mouvement islamiste dans le Maghreb arabe*, Centre d'Etudes Stratégiques des Recherches et Documentation, Beirouth, 1995.

⁹ Henry Munson Jr, "The Social Base of Islamic Militancy in Morocco", *The Middle East Journal*, Volume 40, no. 2, printemps 1986, pp. 267-284.

¹⁰ Sur les programmes politiques des islamistes marocains, voir l'analyse de contenu de leur presse, "Représentations des menaces à travers la presse islamiste marocaine (mars 91-décembre 93)", mémoire de licence, Faculté de Droit, Rabat, 1995-1996 (en arabe).

¹¹ François Burgat, *L'islamisme au Maghreb, op. cit.*, p. 290.

¹² Entretien avec M. Fathallah Arsalane, représentant de Justice et Bienfaisance, avec le journal *Arraya*, novembre 1995: "il n'y a jamais eu de négociation depuis qu'on a su que dans cette association les consciences n'étaient ni à vendre ni à acheter".

¹³ Par référence au *dahir* de 1958 sur les associations.

¹⁴ Mohammed Tozy, "Islam et Etat au Maghreb", *Maghreb - Machrek*, no. 126, octobre-novembre-décembre 1989, pp. 25-46.

¹⁵ M. Boucetta, entretien au journal *Acharq al awsat*, 1995.

¹⁶ Mohammed Tozy, *Champ et contre-champ, op. cit.*

¹⁷ François Burgat, *L'islamisme au Maghreb, op. cit.*, p. 187.

¹⁸ Abdallah Saaf, "Islam et laïcité", communication à l'Institut du Monde Arabe, Paris, *Colloque Islam et Laïcité*, décembre 1990.

L'attitude de la France à l'égard des mouvements islamistes au Maghreb

Caroline Ardouin

Les attentats intervenus depuis l'été 1995 sur le territoire français (attentat à la station Saint Michel, attentat de la place de l'Etoile, explosions avortées de bombes artisanales dans différents quartiers de Paris, explosion d'une voiture piégée devant une école juive dans la banlieue de Lyon) ont fait brutalement prendre conscience à l'opinion publique française des dangers internes que comportait la situation algérienne pour la France. Pour les autorités françaises qui avaient mis en place une véritable politique de "cordon sanitaire" (restrictions drastiques à la liberté d'aller et venir des Algériens entre leur pays et la France, surveillance renforcée des milieux islamistes en Algérie et en France) autour d'Alger, cette exportation de la violence algérienne était prévisible. Elle n'en marque pas moins les limites de l'efficacité des mesures définies depuis le début de 1992, date de l'annulation *a posteriori* des élections législatives algériennes et de l'entrée incontestable de ce pays dans le cycle de la violence et de la répression. Ces mesures n'ont empêché ni l'assassinat de ressortissants français en Algérie, ni le détournement d'un avion d'Air France en décembre 1994, ni *in fine* la vague d'attentats actuelle.

La perception de l'islamisme déjà fortement influencée en France par les événements d'Algérie, est de ce fait totalement conditionnée

aujourd'hui par la crise algérienne, d'autant plus que les attentats commis sur le sol français ont des répercussions au sein même de la société française puisqu'ils renvoient aux questions essentielles de la fracture sociale et de l'exclusion dans les banlieues et de la place de la communauté musulmane française.

Plusieurs questions fondamentales se posent aujourd'hui dans cette perspective: comment a-t-on pu en arriver là? Y avait-il moyen par la définition d'une autre politique faisant davantage la place à la reconnaissance du fait islamiste de faire en sorte que la France ne soit pas la cible d'attentats très probablement organisés (bien que non revendiqués) par des mouvements terroristes liés à la mouvance islamiste algérienne? Quelle est aujourd'hui la marge de manoeuvre française pour cette autre politique? En quoi ces attentats révèlent-ils et risquent-ils de renforcer la fameuse "fracture sociale" française, thème principal de la dernière campagne présidentielle? La crise actuelle ne renvoie-t-elle pas en définitive à une certaine incapacité de la classe politique française, tous partis confondus, à répondre aux interrogations de sa propre société?

Si l'on replace ces événements sous l'angle plus général de l'attitude de la France à l'égard de l'islamisme, on peut y voir l'occasion pour les autorités françaises de réexaminer les options politiques très négatives qu'elles ont toujours adopté vis-à-vis de l'islamisme politique, leur stratégie de soutien du pouvoir algérien en place ayant été un échec. Pour cela il conviendrait de découpler strictement la reconnaissance de l'islamisme comme mouvement politique et l'usage de la violence par certains éléments de la mouvance islamiste. Ce découplage est particulièrement délicat à opérer, notamment vis-à-vis de l'opinion publique française très préoccupée par la vague d'attentats, qui pourrait donc interpréter une telle évolution comme un aveu de faiblesse.

Cette note examinera les principales composantes de la politique française à l'égard de l'islamisme au Maghreb, le constat d'échec tiré à la lumière des attentats de l'été 1995 et esquissera les options pour une autre politique.

*Politique française concernant le Maghreb
et réticences à l'égard de l'islamisme politique*

La situation de l'islamisme politique est très différente dans les trois pays du Maghreb. Au Maroc la mouvance islamiste apparaît très éclatée et émerge difficilement compte tenu de la politique d'Islam officiel habile suivie par le roi; en Tunisie, le parti Ennahda, après une phase de semi-légalisation, a été placé au ban de la vie politique et son leader Ghannouchi contraint à l'exil par le président Ben Ali; en Algérie, enfin, la lutte entre la mouvance islamiste et le pouvoir qui avait d'abord emprunté des voies légales (élections de 1990 et 1991) a basculé dans le terrorisme, le conflit armé et la répression.

La prise en compte de l'islamisme politique dans la définition de la politique française vis-à-vis de ces trois pays est en conséquence variable. Lorsque, comme dans le cas marocain, les islamistes n'ont pas réellement réussi à structurer une opposition crédible au pouvoir, ni *a fortiori* à définir un discours à l'égard des partenaires extérieurs de ce pays, la France ne se pose pas de questions en termes de reconnaissance et de légitimité politique du(des) mouvement(s) islamiste(s) marocain(s). Elle est en revanche préoccupée par les liens qui existent entre la montée d'un certain mécontentement social et la réceptivité aux thèses islamistes particulièrement forte dans certains milieux (jeunesse, classes défavorisées, universités); l'attentat qui a eu lieu en août 1994 contre des touristes espagnols a en effet montré que le Maroc n'était pas un sanctuaire et pouvait, pour des raisons internes et par effet de contagion de son voisin algérien, être atteint par la violence. Or, la situation algérienne a encore renforcé au plan français le souci que le Maroc puisse être un pôle de stabilité au Maghreb. Ce n'est pas un hasard si l'un des premiers déplacements en juillet 1995 du nouveau Président de la République a été le Maroc. Déplacement qui sera en retour suivi d'un voyage d'Hassan II à Paris en novembre. Les liens traditionnellement étroits entre la France et le Maroc ont donc été confortés par la crise de l'Algérie, même si les autorités

françaises ne dissimulent pas une certaine inquiétude quant à la succession du Roi. Le sentiment que la stabilité du pays repose toute entière sur l'habileté du souverain marocain à désamorcer les conflits politiques et sociaux internes, mais que dans le même temps la situation intérieure est de plus en plus délicate à gérer, va en effet croissant. Que deviendra le Maroc lorsqu'il aura perdu ce grand équilibriste qu'est Hassan II?

Le cas tunisien est vu différemment de Paris. Chacun s'accorde à reconnaître au président Ben Ali de réels succès économiques et sociaux et un contrôle politique fort du pays. Confronté à une situation délicate où les islamistes représentaient la seule force d'opposition populaire et organisée (14% des suffrages aux élections législatives de 1989 avec des pointes à 30% dans les grandes villes, ces résultats étant très probablement sous-estimés), celui-ci a depuis le début des années 1990 opté pour une politique de contrôle quasi total du champ politique qui a contraint les principaux dirigeants d'Ennahda à l'exil ou la clandestinité. La France a clairement choisi son camp en refusant d'accueillir Rached Ghannouchi, principal leader des islamistes tunisiens, qu'elle a interdit de séjour sur son territoire, même si elle héberge d'autres opposants islamistes au régime, pour la plupart d'ailleurs assignés à résidence. Alors même que Rached Ghannouchi est considéré comme la grande figure emblématique de l'islam modéré au Maghreb, le choix français de ne pas avoir avec lui de contacts officiels et de le contraindre à choisir un autre pays européen comme lieu d'asile politique (Ghannouchi a obtenu sans difficultés le statut de réfugié politique en Grande Bretagne), est très significatif. Il témoigne d'une suspicion particulière de la France à l'égard de cette famille politique et d'une forte volonté de distanciation. Les affirmations répétées de Rached Ghannouchi concernant son souci du respect de la légalité (notamment concernant le Code de la Famille tunisien et donc les droits de la femme) et son refus de la violence, sont dans cette perspective interprétés comme autant de manifestations d'opportunisme politique. On n'oublie pas en France que Ghannou-

chi a joué un rôle important dans la légalisation du FIS en Algérie en 1989.

Mais c'est principalement l'expérience algérienne qui, plus encore qu'avant, puisque le territoire français même est désormais devenu la cible des attentats de groupes terroristes se réclamant de la mouvance islamiste, permet de saisir l'attitude des autorités françaises par rapport à l'islamisme politique au Maghreb. La politique française à l'égard du Front islamique du salut a été constante. Le FIS ne s'est jamais vu reconnaître le statut d'interlocuteur politique comme peuvent l'avoir les autres partis se réclamant de l'opposition au pouvoir (le FLN et le FFS principalement). La France a interdit son sol aux dirigeants du FIS lorsque ce parti a été plongé dans l'illégalité en Algérie en mars 1992. Rabah Kebir et Anwar Haddam, porte-paroles du FIS à l'étranger, ont pour cette raison élu résidence en Allemagne et aux Etats-Unis. La position de François Mitterrand qui condamne en janvier 1992 l'interruption du processus électoral en Algérie apparaît avec le recul comme complètement atypique par rapport à la politique française suivie précédemment et par la suite. En déclarant que "le processus engagé pour des élections a été interrompu et cela représente un acte pour le moins anormal puisque cela consiste à installer un Etat d'exception... ce qui n'a pas été accompli en cette circonstance jusqu'à son terme prévu devrait l'être et les dirigeants algériens s'honoreront en retrouvant le fil de la démocratisation nécessaire, qui passe forcément par des élections libres", le Président français témoignait d'une prémonition étonnante par rapport à ce qui allait suivre et prenait le risque d'être accusé d'ingérence dans les affaires intérieures algériennes. Il récidivera au début de l'année 1995, dans un contexte de cohabitation difficile. En proposant le 3 février 1995 une initiative européenne, dont il précisera "qu'il s'agit encore d'une espérance, pas d'une politique", qui consisterait à mettre en place au niveau européen une aide économique massive, opération à laquelle il conviendrait d'associer toutes les parties favorables à un processus démocratique, François Mitterrand renouait avec la philosophie des propos

tenus trois ans plus tôt mais la portait à l'échelle européenne. Entre-temps il y avait eu entre 20 et 30 000 morts en Algérie et la France n'avait à aucun moment envisagé de remettre réellement en cause sa politique de soutien du régime algérien en place.

Les déclarations de François Mitterrand sont fondamentales parce qu'elles permettent de comprendre *a contrario* ce que la politique française dénie aux islamistes algériens sur le plan de la légitimité politique. Lorsque le Président de la République français déclare qu'un processus électoral doit être mené à son terme, il souligne implicitement que cette affirmation vaut quel que soit le programme et les intentions supposées des partis qui ont accepté le jeu démocratique de l'élection. Il s'oppose ainsi à la démonstration du pouvoir algérien qui a justifié l'annulation des élections par le fait qu'il ne devait pas y avoir de démocratie pour les ennemis de la démocratie. Le FIS doit donc, selon François Mitterrand, être traité comme un parti politique normal. Cette position n'a en fait jamais été reprise par les autorités françaises, que ce soit au temps des socialistes ou de l'actuelle majorité. Le parti islamiste a été en permanence diabolisé avec des arguments qui reprenaient grosso modo ceux du pouvoir algérien, d'autant plus que la fermeture du champ politique algérien aidant, le recours à la violence terroriste et la lutte armée dans les maquis se sont peu à peu substitués au sein du mouvement islamiste algérien à l'expression politique, apportant ainsi la justification nécessaire au sentiment que le FIS n'était pas un parti comme les autres.

Cette diabolisation forte chez les décideurs français a été relayée dans l'opinion publique par l'action des médias qui ont systématiquement donné la parole à des intellectuels algériens francophones appartenant à la catégorie des éradicateurs. Partisans d'une répression tous azimuts à l'égard des islamistes qui rejoint en fait la position du pouvoir algérien, ces Algériens dont les liens avec leur propre société apparaissent parfois très lâches mais qui incarnent à merveille pour le public français l'image d'Algériens plus Français

que nature (la représentation la plus parfaite de ce phénomène étant à coup sûr Khalida Messaoudi, militante féministe kabyle auteur d'un *best-seller* d'entretiens avec une journaliste du *Nouvel Observateur*, hebdomadaire de la gauche parisienne bien-pensante), confortent les Français dans leurs préjugés anti-algériens, anti-islamistes et anti-arabes. Les souvenirs des traumatismes de la guerre d'Algérie ne sont jamais très loin. Les réactions viscéralement négatives de l'opinion publique française en ce qui concerne cette deuxième guerre d'Algérie, son isolationnisme sauf à l'égard de cette poignée d'intellectuels francophones qu'elle assimile en fait à des Français, soulignent la persistance d'anciennes rancoeurs et la conviction populaire inconsciente que "les Algériens n'ont que ce qu'ils méritent". Ce sentiment vaut *a fortiori* pour les islamistes algériens présentés par les médias français comme tortionnaires, violeurs de femmes, obscurantistes et anti-français, sans que jamais l'occasion leur soit donnée de rectifier cette image en prenant eux-mêmes la parole. Même lorsque certains chercheurs français (François Burgat, Bruno Etienne) prennent la "défense" des islamistes, il est fort probable que leur discours ait plutôt un impact négatif. Leur présentation est dans la majorité des cas trop biaisée et apparaît comme la traduction de convictions personnelles, le choix d'un camp contre un autre plutôt que le résultat d'une analyse objective de l'importance du mouvement islamiste par rapport aux attentes de la population algérienne et aux carences du pouvoir.

Des contacts existent cependant entre les autorités françaises et les islamistes algériens. Mais parce que ces contacts ne doivent avoir aucun caractère officiel et politique, ils sont assurés par les services du Ministère de l'Intérieur, qui traite également avec les réseaux islamistes implantés en France, ou les "services" français. Ils ne peuvent avoir pour cette raison qu'un rôle marginal dans la définition de la politique française en Algérie. Les rivalités entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Affaires étrangères, quand il ne s'agit pas de la guerre des polices, vont en effet contre une bonne diffusion et une utilisation

correcte des informations recueillies. Surtout, la nature de ces contacts, en cantonnant de fait les islamistes à un sous-rôle politique, manifeste clairement le choix des autorités françaises de privilégier le pouvoir algérien et est naturellement interprétée en ce sens par l'ensemble des acteurs politiques algériens.

Comment expliquer cette difficulté française particulière à comprendre et reconnaître l'islamisme et notamment l'islamisme politique? La nature de la culture politique française, la prétention de la France à incarner les valeurs universelles de la démocratie moderne, le lien entre le sentiment très fort d'une exemplarité de la démocratie française et le caractère laïque de cette démocratie sont autant d'éléments importants. Ainsi la France a systématiquement favorisé dans le cadre de sa politique arabe des pays comme l'Irak, qui avaient su jouer sur leur prétendue laïcité pour déclencher un préjugé positif à leur égard. Les relations traditionnelles de la France et du Maghreb, encore plus fortes dans le cas algérien puisque l'Algérie, au contraire de la Tunisie et du Maroc qui étaient des protectorats, faisait partie intégrante du territoire français, rendent probablement encore plus difficile la compréhension et l'acceptation d'un islamisme maghrébin. Parce que ces pays sont proches de la France par l'histoire et les liens entre les populations, il est plus compliqué aux Français d'y replacer à sa juste proportion le phénomène islamiste. La tendance est, soit de le diaboliser comme dans le cas algérien, soit de le minimiser comme dans le cas marocain, sans rechercher les raisons objectives de son succès. Compte tenu des séquelles de l'histoire franco-algérienne, la tentation est grande en outre de considérer l'islamisme algérien comme une sorte de punition nécessaire pour ce pays sans percevoir toutes les interactions que pourrait à terme avoir la situation algérienne avec celles des deux autres pays du Maghreb. Sans souscrire aveuglément à la théorie des dominos, force est pourtant de constater que les racines sociales du succès du FIS en Algérie se retrouvent en effet mutatis mutandis au Maroc et, dans une moindre mesure, en Tunisie.

*Menaces sur le territoire français
et limites des options politiques actuelles*

Les attentats sur le territoire français ne devraient pas être sans conséquence sur la politique de la France au Maghreb et singulièrement sur la politique algérienne de la France, et sur celle menée à l'égard de la communauté musulmane de France. Après avoir tenté de minimiser la signification de cette vague de violence par rapport à la fracture sociale française, en allant chercher en Algérie et dans d'autres pays d'Europe (Suède, Belgique, Italie) les instigateurs des attentats, les autorités françaises doivent aujourd'hui se rendre à l'évidence. C'est bien sur le territoire français que se situe la logistique de ces actes de violence, c'est bien en France que le terrorisme islamiste algérien peut recruter, y compris chez des Français, beurs ou "de souche". Le terrorisme qui semble en passe de s'implanter en France n'a donc pas la même signification que celui des attentats commis dans les vagues précédentes qui étaient liés à des réseaux externes à la société française (Iran, Syrie, Libye) et dont l'impact était pour cette raison limité. Dans le cas présent, la crainte est forte d'une installation de la violence comme c'est le cas en Algérie. Certains analystes n'hésitent d'ailleurs pas à affirmer aujourd'hui que pour comprendre et anticiper les perspectives des attentats en France il faut se référer à l'expérience algérienne.

Sans aller jusqu'à cet extrême, il faut reconnaître que les autorités françaises se trouvent aujourd'hui placées dans une situation particulièrement difficile. Les attentats en France ont en effet explicitement fait le lien entre les aspects internes et externes de la question algérienne et permis au sein de l'opinion publique française la résurgence de tous les fantasmes et de tous les amalgames. La tentation est omniprésente désormais pour beaucoup de Français de confondre terroriste, arabe, islamiste et immigré, d'assimiler fermeture des frontières et protection contre les terroristes, d'être enfin favorable à une accentuation de la répression policière dans les milieux des banlieues ouvertement

considérés comme à haut risque. L'embarras de la classe politique française sur ces sujets, déjà très perceptible au moment des élections présidentielles de juin 1995 où les deux candidats en présence avaient réduit leur analyse en ce domaine à une condamnation de l'immigration clandestine, puis dans les premiers mois de la Présidence de Jacques Chirac où tout discours politique sur la question algérienne avait été quasiment supprimé, est à son comble. Le parti socialiste n'apparaît pas moins frileux que ses rivaux de droite à ce sujet; échaudé par une pratique du pouvoir où il avait du temps du premier ministre Edith Cresson remis les charters d'expulsion d'immigrés clandestins à l'ordre du jour, anxieux de se concilier certaines voix de droite, il n'a à aucun moment tenté de clarification des enjeux de la question algérienne, ni tenu de discours cohérent de solidarité avec la communauté musulmane de France. Le candidat socialiste à l'élection présidentielle Lionel Jospin s'est ainsi systématiquement abstenu d'évoquer les questions d'immigration sauf pour stigmatiser l'immigration clandestine au moment du débat télévisé de mi-campagne qui l'opposait à Jacques Chirac; sur ce point la position des deux candidats est apparue comme rigoureusement identique — comme a été identique leur souci de ne pas évoquer la question du Front national, alors même qu'au cours du grand défilé rituel de ce parti en l'honneur de Jeanne d'Arc, quelques jours auparavant, un *skin-head* avait molesté et noyé dans la Seine un Marocain. Lorsque Jacques Chirac devenu Président a tenté dans une allocution télévisée de définir une certaine doctrine sur ces questions, il est surtout apparu comme faisant le grand écart en condamnant violemment le terrorisme tout en soulignant sa proximité à l'égard des musulmans de France, sans réussir à clarifier les contours d'une politique qui puisse prendre en charge l'ensemble des aspects internes et externes des problèmes soulevés par cette vague d'attentats.

La politique française menée jusqu'à présent à l'égard de l'Algérie apparaît en effet à la lumière de ces attentats comme un échec; de même qu'apparaît comme un échec au plan interne la politique vis-à-vis des banlieues, particulièrement en ce qui concerne l'analyse et

la prise en compte de leur islamisation. Les causes de ce double échec sont relativement simples à analyser.

La politique française à l'égard de l'Algérie, depuis l'interruption du processus électoral en janvier 1992, s'est articulée autour de trois priorités; 1) préserver l'intégrité du territoire français par des restrictions importantes sur les visas et les documents de séjour octroyés à des Algériens et de manière plus générale à des Maghrébins et la mise en place d'un fichier des islamistes et sympathisants islamistes afin de mieux contrôler leurs allées et venues vers la France, voire de leur en interdire l'accès, 2) soutenir le pouvoir en place considéré comme un élément de stabilité essentiel face au péril islamiste par l'octroi d'une aide économique importante (6 milliards de francs annuellement jusqu'en 1995; 5 milliards de francs pour 1996 auxquels il faut ajouter le prix d'un rééchelonnement de la dette algérienne très supérieur au milliard de francs) et 3) s'abstenir de tout contact politique avec les islamistes. A mesure que la légitimité du pouvoir algérien apparaissait plus contestable notamment du fait de son usage de la violence (déportations massives de sympathisants islamistes dans des camps au sud du pays, répression à l'égard des populations civiles, manipulation du terrorisme...) et que les ressortissants français sur place devenaient la cible privilégiée d'attentats, les autorités françaises se sont efforcées de donner à leur soutien un tour de plus en plus discret (maintien de l'aide financière mais absence de discours politique, voire du temps où Alain Juppé était ministre des Affaires étrangères intérêt manifesté vis-à-vis du processus de Sant'Egidio rassemblant, à compter de la fin 1994, l'ensemble des partis politiques algériens représentatifs — FLN, FFS, FIS — de l'opposition au pouvoir). Ce souci de distanciation a été porté à son comble au moment du détournement de l'Airbus d'Air France en décembre 1994. A l'époque la résolution de la crise avait clairement illustré les limites de l'entente entre le pouvoir algérien et les autorités françaises. Celles-ci avaient dû forcer la main du gouvernement algérien pour que l'appareil quitte le territoire algérien et soit finalement arraisonné à Marseille.

A aucun moment pourtant la distanciation à l'égard du pouvoir algérien n'a entraîné de remise en cause des éléments de soutien effectif au régime que constituent l'aide économique et l'absence de contact avec les islamistes. Ce qui a été surtout perçu en définitive, et particulièrement au moment de la "crise de l'Airbus", ce sont les atermoiements des autorités françaises. A l'époque du gouvernement de M. Balladur, ces hésitations étaient d'autant plus perceptibles que la politique algérienne donnait l'impression d'être menée par deux ministres à la fois, l'Intérieur et les Affaires étrangères, ou plutôt que la France donnait l'impression d'avoir deux politiques algériennes, l'une de préservation à tout prix du pouvoir, l'autre de distance subtile. Aujourd'hui la perception est moins claire mais les hésitations sont toujours présentes. En ce qui concerne l'aide, on peut même considérer que l'appui français s'est encore accentué dans le cadre du rééchelonnement de la dette algérienne en permettant en 1994 et 1995 au régime d'obtenir des conditions très favorables accompagnées de prêts significatifs du FMI et de la Banque mondiale. Dans ces conditions, l'absence de discours politique français de soutien était de peu d'importance pour le pouvoir qui ne s'est pas gêné pour présenter à sa guise les résultats des négociations financières internationales, y compris en mettant en relief l'attitude très bienveillante de la France. En matière de contacts avec les islamistes, la France s'est en permanence efforcée de réduire l'audience des porte-paroles du FIS à l'étranger. Elle y a été aidée par les difficultés de coordination de la mouvance islamiste algérienne et l'intensification de la violence, notamment à l'égard des étrangers. Le discours très ambigu d'un Anwar Haddam refusant de condamner explicitement les assassinats d'étrangers en Algérie a ainsi joué un rôle très négatif sur l'image du parti islamiste algérien; Anwar Haddam a d'ailleurs vu sa liberté d'expression être progressivement limitée par les autorités américaines. Le FIS a en la matière souffert de ne pas avoir de véritable représentation politique à l'étranger, *a contrario* du FLN pendant la guerre d'Algérie qui avait compris

l'importance en termes d'image d'une cohésion forte entre opposition de l'intérieur et de l'extérieur.

A la mi-1995, au moment où les premiers attentats ont éclaté sur le sol français, la France apparaissait ainsi aux yeux de tous (régime, opposition algérienne, groupes armés, partenaires occidentaux de la France) comme le premier soutien du pouvoir d'Alger. Le sentiment à l'issue de ces attentats a donc été chez ses partenaires occidentaux que "cela devait bien arriver un jour...". Au sein du pouvoir algérien, qui est apparu à certains égards singulièrement bien informé des détails de ces événements immédiatement après le premier attentat commis sur le sol français, la volonté a été forte d'exploiter les attentats en France pour renforcer encore l'amalgame entre sa situation par rapport aux islamistes et celle des autorités françaises, mettant le gouvernement français dans l'embarras. La fin de la sanctuarisation du territoire français autorise aujourd'hui toutes les inquiétudes, compte tenu de l'atomisation de la mouvance armée islamiste algérienne et des tensions dans les banlieues françaises. Par effet d'imitation, de nombreux groupuscules associant terroristes algériens et relais français pourraient être tentés de démontrer à leur tour leur capacité à mener des actions terroristes en France.

Au plan interne, les attentats ont révélé les limites du suivi par les autorités françaises de la situation des banlieues et l'absence d'une véritable politique à l'égard des musulmans de France. Longtemps considérées comme un moyen d'encadrer les jeunes difficiles dans les banlieues, les associations d'obédience musulmane ont ainsi été largement subventionnées au niveau local par les municipalités pendant des années, avant que celles-ci ne réalisent récemment leur lien avec certains milieux terroristes et mafieux. Pour cela il a fallu les premiers attentats contre des Français en Algérie en 1993. Il suffisait auparavant aux autorités françaises d'avoir le sentiment de contrôler la mouvance islamiste en France à travers des réseaux d'indicateurs mis en place par le Ministère de l'Intérieur — sans s'inquiéter réellement de la réalité de ce contrôle. Ces associations ont donc pris en toute

tranquillité une influence croissante sur la communauté musulmane française, notamment à travers le développement de l'enseignement de l'arabe, que leur avait totalement abandonné les autorités françaises. L'éclatement identitaire de la communauté musulmane française (entre trois et cinq millions de musulmans vivent en France; ils sont issus de 123 pays différents) a encore accentué ce phénomène. La mise à l'honneur de la notion d'Islam de France du temps des socialistes par Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, reprise ensuite par Charles Pasqua dans les mêmes fonctions, n'a pas permis de véritable coordination de la kyrielle d'associations islamistes existantes, pas plus que de définition d'un discours fédérateur. L'actuel recteur de la Mosquée de Paris, Dalil Boubakeur, malgré sa modération, est surtout perçu comme un soutien du pouvoir français — quand ce n'est pas son origine algérienne qui lui est reprochée par ses ouailles.

Dans ces conditions, auxquelles il faut ajouter le contexte de la crise économique et du chômage, rien d'étonnant à ce que les jeunes Français d'origine maghrébine des banlieues représentent pour tout réseau terroriste d'obédience islamiste un vivier de recrutement quasi inépuisable... et que la répression policière, voire les assignations à résidence de militants islamistes, actuellement conduites, si elles sont inévitables dans la situation actuelle, soient probablement impuissantes à empêcher de nouveaux attentats. La défiance de l'opinion publique française à l'égard des banlieues, et plus spécialement des populations musulmanes de ces banlieues, déjà forte, comme en témoignent les affaires de voile islamique à l'école, s'en trouve accrue. Les problèmes liés au voile islamique ont d'ailleurs illustré les difficultés des pouvoirs publics français à adopter une position homogène sur ce point et la différence de perception au niveau local (directeurs de collèges et lycées), central (Ministère de l'Education nationale) et juridique (juridictions administratives, Conseil d'Etat). Selon les collèges et lycées, le port du voile a été interdit ou autorisé par leur administration; une circulaire du ministre de l'Education a fermement conseillé, en insistant sur le caractère incontournable des valeurs

laïques et républicaines, aux directeurs d'établissement d'adopter une attitude très stricte lorsque le port du voile allait à l'encontre de certaines activités scolaires obligatoires (sport) ou prenait un caractère ostentatoire; enfin, le Conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, a en revanche autorisé le port du voile dans certaines conditions au nom des principes de respect des différences confessionnelles et culturelles. Cette cacophonie rend compte de la difficulté d'appliquer des principes généraux du droit parfois déjà compliqués à concilier (respect de l'égalité, de l'ordre public mais aussi tolérance à l'égard des différences culturelles) à l'échelon local. La société française elle-même est divisée sur ces questions. Le point de vue des populations qui vivent tous les jours les situations de semi-ghettos des banlieues étant naturellement beaucoup plus extrême; de réels antagonismes apparaissent entre habitants d'une même zone urbaine. A trois ans d'élections législatives, de nombreuses analyses glosent déjà sur une explosion du vote lepéniste qui confirmerait les divisions de la société française et la difficulté des partis politiques traditionnels à les prendre en charge.

Doublement contestée au plan externe et interne à travers la question algérienne, la politique française à l'égard de l'islamisme pourrait subir certaines redéfinitions à moyen terme. La sensibilité particulière de la société française sur ces problèmes ne rend pas cette redéfinition aisée pour la classe politique.

Quelle autre politique?

Jusqu'à présent l'apparition de manifestations terroristes en France s'est traduite quasi exclusivement par une accentuation de la répression policière sur les réseaux islamistes. Les autorités françaises ont fait preuve en la matière d'un activisme ultra-médiatisé, multipliant les rafles dans les milieux à risque et les demandes d'extradition d'autres pays d'Europe des principaux suspects avec un succès parfois mitigé. Jacques Chirac a par ailleurs pris la décision de reporter *sine die*

l'application des accords de Schengen afin de maintenir les contrôles de personnes et de biens aux frontières françaises. Ces différentes opérations ont pu laisser l'impression d'une certaine improvisation, le souci de rassurer l'opinion publique l'emportant sur la cohérence. Ainsi en est-il des déclarations du ministre de l'Intérieur J. L. Debré dénonçant la Sécurité militaire algérienne, qui aurait cherché à égarer la France sur de fausses pistes. La gravité de la situation a parfois incité le gouvernement français à désigner des boucs-émissaires plutôt qu'à analyser ses propres responsabilités; les boucs-émissaires se sont successivement appelés accords de Schengen, réseaux islamistes en Suède et en Belgique et... Sécurité militaire algérienne.

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui ces attentats ont conduit à poser ouvertement certaines questions tabous. Le souci d'éviter que "cela ne recommence" implique en effet de s'interroger sur le fait de savoir s'il ne faut pas davantage se distancier du pouvoir algérien et pour cela envisager de donner aux islamistes algériens le statut d'opposant politique qui leur avait été dénié et/ou modifier les conditions de versement de l'aide économique française. Toute la difficulté pour le gouvernement français, en cas de redéfinition de sa politique, est de ne pas donner le sentiment qu'il cède au chantage de la violence — ce dont ne manquera pas d'ailleurs de l'accuser le pouvoir algérien. Au plan interne, la définition d'une politique des banlieues qui ne se cantonne pas au tout sécuritaire est urgente. Mais elle supposerait au préalable l'élaboration par l'ensemble de la classe politique française d'un discours politique courageux dénonçant les risques d'amalgame entre musulman, islamiste et terroriste, qui n'a guère été tenu jusqu'à aujourd'hui. Au plan interne comme au plan externe, les autorités françaises devraient en fait découpler les préoccupations sécuritaires des préoccupations politiques. L'affichage d'actions policières musclées ne devrait pas aller à l'encontre d'une certaine adaptation du discours et des politiques menées, comme on en a aujourd'hui l'impression.

Si l'on s'intéresse à la question de la reconnaissance des islamistes comme interlocuteurs politiques, le processus de Sant'Egidio offre

l'occasion d'un rapprochement et d'une légitimation conditionnelle du FIS. C'est d'ailleurs l'option qu'avait esquissée Alain Juppé comme ministre des Affaires étrangères au début de l'année 1995. Elle permettrait au gouvernement français d'éviter des contacts politiques directs avec le FIS et de bénéficier de garanties concernant l'arrêt de la violence et le respect, en cas d'arrivée au pouvoir du parti islamiste, des libertés démocratiques. La Plate-forme de principes adoptée par les participants au processus au début de l'année 1995 constitue en effet un texte d'engagement qui bien que très général, est relativement satisfaisant à cet égard. Sans doute, faudrait-il néanmoins la compléter par des garanties plus spécifiques du FIS en ce sens, compte tenu de la montée de la violence intervenue en Algérie cet été-là et de son exportation au territoire français. Il faut d'ailleurs rappeler que Rabah Kebir a condamné à deux reprises sans équivoque les attentats sur le sol français. La question de la légitimité des représentants du FIS à l'étranger reste néanmoins posée comme leur capacité à obtenir réellement une réduction significative de la violence. L'avantage essentiel de Sant'Egidio est que le FIS n'y est pas seul mais encadré par les principaux partis politiques algériens. La tentation existe encore en France d'interpréter, pour cette raison, ce processus comme un cheval de Troie du FIS qui, une fois au pouvoir, se débarrasserait de ses anciens alliés. Même si cette possibilité ne peut pas être totalement écartée d'emblée, il faut remarquer que le rapport de force n'est pas à ce point favorable au FIS, surtout aujourd'hui, qu'il puisse se défaire aussi aisément des autres formations politiques. La difficulté essentielle est davantage que les principaux partis de Sant'Egidio sachent préserver leur cohésion, compte tenu de la tendance forte de certains de leurs leaders à privilégier des stratégies individuelles (Ait Ahmed au FFS en particulier).

L'échelon européen offre peut-être en effet à la France l'occasion d'un certain infléchissement de sa politique sans donner l'impression d'un reniement, ni apparaître trop ouvertement en première ligne. L'initiative proposée par François Mitterrand au début de 1995 d'une

aide européenne massive à l'Algérie dont le versement ferait intervenir l'ensemble des acteurs algériens favorables à un retour à la démocratie dans ce pays, bien que lancée à contretemps par rapport à la situation de politique intérieure française, avait le mérite de poser pour la première fois la question d'une conditionnalité politique de l'aide à l'Algérie et de souligner que seule l'Europe avait probablement la capacité politique de "faire passer" cette proposition. Le pouvoir algérien ne s'y était pas trompé en réagissant vigoureusement contre cette "ingérence inadmissible". Les autorités françaises actuelles ont plutôt pris une option inverse jusqu'à présent en privilégiant leur pouvoir de décision national sur le relais européen. Question de culture gaulliste certainement, mais aussi peut-être d'une absence de réflexion en profondeur sur la façon dont l'échelon européen pourrait servir la France. En repoussant l'application des accords de Schengen et en se concentrant sur les questions policière et judiciaire, le gouvernement français a conforté le sentiment déjà très présent chez ses partenaires européens que les questions de sécurité liées à la présence de réseaux islamistes en Europe concernaient en priorité voire exclusivement le territoire français à cause de leur lien avec la situation algérienne. Elles ont en outre créé un sentiment d'irritation légitime à l'égard de la politique très unilatérale suivie par la France en ce domaine.

La France a donc du chemin à faire si elle souhaite que l'Europe définisse sur ces problèmes une position conforme à ses intérêts et puisse constituer un relais à ses thèses. Elle devrait dans cette optique réfléchir au préalable aux redéfinitions qui lui semblent souhaitables dans sa propre politique. Le problème de la conditionnalité politique de l'aide ou d'une partie de l'aide est au coeur de cette réflexion. Actuellement le gouvernement français écarte totalement cette possibilité, faisant valoir que l'aide qu'il verse au gouvernement algérien a une vocation purement commerciale d'appui aux exportations françaises, ou financière dans le cadre de la contribution française au rééchelonnement. Cette position, si elle a indéniablement une cer-

taine légitimité technique, présente l'inconvénient de passer sous silence le problème de la perception des crédits français par l'ensemble des acteurs politiques algériens (régime, opposition, groupes armés) comme une aide dont la signification est en premier lieu politique. Pour autant on ne peut nier que la mise en place de conditionnalités politiques en lien avec le versement d'une aide économique se soit toujours heurtée à des difficultés fortes (notamment dans le cas de certains pays africains), tant en ce qui concernait la définition de cette conditionnalité politique que sa mise en oeuvre et son contrôle. En l'occurrence si on se réfère encore une fois à la proposition de François Mitterrand de février 1995, on peut remarquer qu'elle présentait l'avantage de proposer une conditionnalité positive dans le cadre d'une aide particulière (aide spécifique "massive" dont le versement impliquait l'ensemble des parties algériennes favorables à un compromis démocratique), ce qui permettait de préserver l'aide traditionnelle d'une contagion trop forte par le politique et de sauver ainsi la face des autorités algériennes.

Tant en ce qui concerne les contacts politiques avec l'opposition algérienne à travers le processus de Sant'Egidio, que sur la question d'une certaine conditionnalité politique de l'aide à l'Algérie, l'échelon européen pourrait donc être un relais efficace et suffisamment distancié pour la France. Pour se concilier ses partenaires européens en ce domaine, elle devrait être prête à accepter un débat sur la question algérienne impliquant très probablement de répondre à certaines interrogations des autres pays européens sur le bien-fondé de sa politique, débat que les autorités françaises ont toujours récusé jusqu'à présent. Une mise à plat générale des différentes politiques suivies par les Etats-membres de l'Union européenne à l'égard de l'Algérie mais aussi de l'islamisme politique serait d'ailleurs très utile pour définir des orientations de politique européenne adaptées et un discours cadre.

Les politiques menées par les différents Etats-membres de l'Union européenne sont en effet variables. Schématiquement, il semble que la

France soit à cet égard à mi-chemin entre les pays d'Europe du Nord qui ont développé sur la reconnaissance de l'islamisme politique un discours très tolérant et pratiqué une politique d'asile politique active vis-à-vis des principaux responsables des partis islamistes concernés, voire d'activistes ayant des liens avec certains réseaux terroristes, et les pays du Sud qui se sont davantage préoccupés des problèmes que pouvait poser l'islamisme à la cohésion interne de leurs propres sociétés (présence de fortes communautés musulmanes, proximité géographique par rapport à l'Algérie, question de l'immigration). Certains pays du Sud de l'Europe comme l'Italie, ont cependant fort bien réussi jusqu'à présent à découpler leur discours et leur pratique politique (soutien au processus de Sant'Egidio) en sauvegardant leurs intérêts vis-à-vis de l'ensemble des acteurs algériens, d'une certaine intensification de mesures sécuritaires rendues nécessaires par l'exportation du terrorisme algérien (coopération policière renforcée avec la France et l'Algérie en matière de contrôle des réseaux islamistes). L'Espagne paraît également davantage sur cette ligne d'autant plus qu'elle a eu avec la Présidence de l'Union européenne jusqu'à la fin de l'année 1995 et l'organisation de la Conférence de Barcelone, les moyens de renforcer son influence politique sur ces questions. La gravité de la situation en France et les phobies de l'opinion publique ont empêché jusqu'à présent une véritable réflexion sur les avantages présentés par ce découplage du politique et du sécuritaire.

Quoi qu'il en soit, ce qui ressort c'est que les craintes d'une contamination de la crise algérienne à leur propre société sont très variables d'un Etat membre de l'Union européenne à l'autre et ce en grande partie pour des raisons objectives (géographie, situation économique et sociale, importance des communautés musulmanes). La réflexion européenne ne pourra dans ces conditions progresser utilement que si elle reconnaît au moins implicitement un intérêt privilégié de certains Etats-membres sur la question algérienne, voire sur la question plus générale de l'islamisme politique. Ce concept d'intérêt privilégié pourrait, pour être moins contesté, se fonder

d'ailleurs sur des indicateurs économiques, sociaux et politiques acceptés par l'ensemble des Etats-membres. Ces indicateurs pourraient notamment être: l'importance de la communauté musulmane, la proximité géographique, le rôle politique traditionnel joué dans la zone, la vulnérabilité du territoire national par rapport au terrorisme islamiste, le montant de l'aide financière versé en Algérie et dans la zone, le nombre de visas délivrés, l'accueil de réfugiés politiques — ce qui aboutirait à donner de fait à la France et aux pays méditerranéens de l'Europe un rôle privilégié dans la réflexion (sauf probablement en ce qui concerne le critère d'accueil des réfugiés politiques où les pays méditerranéens se sont montrés très suspicieux).

On ne peut en outre passer sous silence le fait que l'Union européenne souffre d'un certain handicap lorsqu'il s'agit de prendre des décisions rapides et contestées par certains de ses Etats-membres, ainsi que l'a illustré la crise yougoslave. Pour remédier à cette difficulté il faudrait probablement instaurer une sorte d'instance d'exécution politique européenne, qui puisse surmonter les blocages institutionnels inévitables (un groupe de contact comprenant les pays qui se seraient vus reconnaître un intérêt privilégié sur la zone?). La question de l'association des Etats-Unis à la gestion de la crise algérienne devrait en outre être posée. Moins que la France mais plus que les autres Etats-membres de l'Union européenne, ce pays est en effet susceptible d'avoir de l'influence sur le pouvoir algérien; les Etats-Unis ont par ailleurs toujours gardé le contact avec les islamistes de ce pays.

S'agissant enfin des opérations sécuritaires liées à la lutte anti-terroriste, les autorités françaises devraient probablement reconnaître plus explicitement qu'elles ne l'ont fait jusqu'à présent leurs responsabilités face à la crise actuelle et ne pas se lancer inconsidérément pour des raisons de politique intérieure dans la remise en cause de certains acquis européens comme les accords de Schengen. Cette attitude a un coût important en termes d'image européenne de la France. Elle présente en outre le risque de déresponsabiliser les autres

Etats-membres de l'Union face à la montée d'une certaine violence islamiste sur le territoire européen.

*

* *

La période actuelle est cruciale en ce qui concerne l'attitude de la France vis-à-vis de l'islamisme politique et particulièrement de l'islamisme au Maghreb et au sein de sa propre société. Les attentats intervenus sur le sol français ont en effet démontré par la violence que la France ne pouvait continuer à ignorer la réalité des mouvements islamistes dans cette région très proche de son sol et que cette réalité avait des ramifications profondes au sein même de sa propre société. Malheureusement ces évidences en s'imposant par la violence risquent d'alimenter les peurs et les fantasmes d'une opinion publique et d'une classe politique française que la crise sociale actuelle incite au repli sur soi. Il n'est donc pas acquis que la politique française évolue vers une prise en compte plus exacte de l'islamisme dans ses relations avec ses voisins du Maghreb. Mais la question est explicitement posée.

Le Maghreb et l'islamisme politique: Le point de vue des pays de l'Europe du Sud

Fernanda Faria

Les pays de l'Europe du Sud qui ont été pris en considération sont le Portugal, l'Espagne, l'Italie et, à degré moindre, la Grèce. Les priorités de la Grèce en Méditerranée concernent d'abord le Moyen-Orient; le Maghreb est assez marginal dans ses intérêts de politique étrangère, et n'est pratiquement pris en considération que dans le cadre de la politique européenne pour la Méditerranée. La France est traitée séparément dans ce volume, en raison d'abord des particularités de ses relations avec les pays maghrébins et spécialement l'Algérie, marquées par autant de facteurs de rapprochement que de tension. Elle demeure cependant une référence importante pour l'analyse des politiques de ses voisins en Europe du Sud concernant le Maghreb et les attitudes face à l'islamisme politique, autant à cause de la *spécificité* des relations de la France avec les pays maghrébins que de son rôle au sein de l'Union européenne.

Ce qui distingue la politique française de celle de ses voisins en Europe du Sud est la tendance à voir les problèmes en Algérie comme des problèmes internes à la France qui risquent d'affecter également ses relations avec les autres pays maghrébins, le Maroc au premier chef. La présence d'une large communauté maghrébine et le rapport historique, voire émotionnel, entre les Français et l'Algérie explique

largement cette position particulière qui est apparue encore plus nettement dans l'actuel contexte politique et social du Maghreb. La montée des mouvements islamistes dans la région, la radicalisation de l'opposition islamiste en Algérie et la crise de crédibilité et légitimité qui affecte, dans certains pays plus que d'autres, les élites politiques renforcent la perception que les régimes maghrébins et la stabilité intérieure des pays de la région sont menacés. Les relations des pays membres de l'Union européenne avec les pays du Maghreb sont affectées par ce contexte de crise et d'instabilité et par les mesures prises pour les contrecarrer. Mais si les pays d'Europe du Sud parviennent en général à séparer leurs préoccupations sécuritaires immédiates de leur discours politique par rapport à la situation politique au Maghreb, la France est prise au piège de la complexité de ses relations avec les pays de la région et de son incapacité ou manque de volonté de distinguer entre le politique et le sécuritaire, de séparer préoccupations de sécurité intérieure et politique extérieure lorsque qu'il s'agit de l'Algérie.

Une autre difficulté ressentie par les pays de l'Europe du Sud tient à l'attitude ambiguë de la France par rapport au développement d'une politique commune pour le Maghreb, en particulier lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre politique économique et coopération politique et en matière de sécurité. La France n'est pas contraire à la communautarisation de l'appui financier et de la coopération économique avec le Maghreb; c'est d'ailleurs à ce niveau que la politique méditerranéenne de l'Union a connu le plus de succès, même s'ils sont restés modestes quand on les compare avec la politique européenne en Europe centrale et de l'Est. Mais pour ce qui est d'une communautarisation des questions politiques et de sécurité, la France a souvent été très réticente, contrairement à ses partenaires de l'Europe du Sud. La France a eu un rôle certain dans des initiatives telles que le Groupe Cinq + Cinq, le Forum Méditerranéen, la Conférence Euro-Méditerranéenne de Barcelone qui a connu une forte impulsion lors de la Présidence française du Conseil Européen

et, plus récemment, la proposition d'un pacte de stabilité pour la Méditerranée. Mais l'engagement de la France dans le développement d'un cadre multilatéral de coopération politique et en matière de sécurité pour le Maghreb, devant aboutir à une vraie politique extérieure et de sécurité commune pour la région, n'est toujours pas clair.

Néanmoins, la France est perçue par les autres pays de l'Europe du Sud comme un allié et un moteur important pour le développement d'une politique commune pour la Méditerranée et le Maghreb. La France, l'Espagne, le Portugal et l'Italie (et à un moindre degré, la Grèce) ont des intérêts économiques et politiques similaires et surtout des préoccupations sécuritaires proches en Méditerranée occidentale. En dépit des différences dans leurs approches et attitudes face aux questions prioritaires dans la région, il y a un degré de convergence non négligeable dans leurs politiques bilatérales et au sein de l'Union européenne concernant le Maghreb. Ceci rend plus difficile aux pays de l'Europe du Sud qu'à d'autres pays membres d'ignorer les intérêts et préoccupations spécifiques de la France.

Des perceptions partagées

La présence de la culture arabo-musulmane en Europe et particulièrement en Europe méditerranéenne n'est pas d'aujourd'hui. L'histoire de la Méditerranée est bien évidemment une histoire d'échanges et d'interactions, d'alliances et de conflits. Pourtant, les perceptions dominantes en Europe du Sud par rapport au monde Arabe et à l'Islam et vice-versa soulignent d'abord les conflits qui les opposent, les différences qui les séparent. C'est cette vision qui continue à nourrir la méconnaissance de l'autre et la permanence de stéréotypes qui servent d'abord aux démagogues et aux extrémistes de part et d'autre de la Méditerranée.

Il y a dans les sociétés en Europe du Sud une tendance assez générale à ne pas distinguer entre arabe et musulman, entre *Islam*,

religion et culture, et *islamisme*, mouvement politique, et souvent même entre islamistes et terroristes, surtout depuis le début de la crise algérienne. La conscience que les Européens du sud ont de l'histoire de la Méditerranée et des relations entre l'Europe catholique et le monde Arabe n'échappe pas à la logique des Etats-nations, à l'affirmation de leur identité au moyen de la confrontation avec l'Autre, fût-il une entité politique, une culture ou une religion. L'héritage arabe et musulman au Portugal comme en Espagne a été souvent ignoré; à titre d'exemple, le mot *mouro* ou *moro* avait souvent une connotation négative. Ce n'est que récemment que le rôle de la présence arabe et musulmane a été valorisé; ceci est visible dans les manuels scolaires qui, avant, ne soulignaient que la période de la *Reconquista*, les croisades contre l'Islam et les *Mouros*, et ignoraient, pour la plupart, l'apport de la présence arabe dans la péninsule, notamment en matière de techniques agricoles, de l'art de la navigation, de l'architecture, de la gastronomie, de la musique et dans les langues ibériques. De pair avec cette mise en valeur de l'héritage arabo-musulman, la culture islamique et l'Islam en tant que religion sont aujourd'hui reconnus par Portugais et Espagnols. L'Italie aussi n'a "découvert" que récemment la présence croissante de la religion musulmane dans son territoire.

Malgré ces signes d'ouverture et de tolérance des sociétés européennes, les perceptions de l'Islam et du monde arabe en Europe du sud, surtout auprès des opinions publiques et dans certains discours politiques, sont souvent négatives. Mais c'est la méconnaissance et le manque d'intérêt pour la région (sauf pour le tourisme) et la culture arabo-islamique qui frappent le plus. Et pourtant elle est bien présente en Europe, à travers les communautés d'immigrés, mais aussi les communautés musulmanes européennes. Certes, ils ne sont pas nombreux en Europe du Sud. En Italie, pays d'accueil pour beaucoup d'émigrés maghrébins, le nombre de musulmans ne dépasse pas, selon les données officielles (1995), les 290 mille (0,5% de la population italienne), 500 mille à 1 million, selon des estimations non-officielles (0,9 à 1,7%

de la population). L'inauguration à Rome en 1995 de la plus grande mosquée d'Europe, plus qu'un signe d'une présence nombreuse dans le pays, est d'abord synonyme de l'existence d'un Islam en Europe. Placée dans la ville du Vatican, elle est une marque importante du pluralisme religieux en Europe. Beaucoup moins nombreuse qu'en Italie (ou en Espagne), l'immigration maghrébine au Portugal est tout à fait insignifiante: le nombre de musulmans est d'environ 20 à 25 mille (à peu près 0,25% de la population portugaise), la grande majorité, de rite sunnite, sont originaires d'anciennes colonies portugaises en Afrique (Mozambique, où il y a une large communauté musulmane d'origine indienne, et Guinée-Bissau).

Avec la montée du phénomène islamiste au Maghreb, la radicalisation du conflit en Algérie et les attentats terroristes en France, ces questions font l'objet d'une plus grande attention qui, cependant, n'est pas synonyme de connaissance ou d'un intérêt particulier. Au contraire, elle a des *effets pervers*, dans la mesure où cette attention est centrée surtout sur la question de l'islamisme politique, déterminant en quelque sorte les perceptions de l'Islam et du Maghreb. Après la révolution iranienne et la montée des mouvements islamistes radicaux dans le conflit israélo-arabe, l'inquiétude face à l'islamisme politique s'est renforcée en Europe du sud, en raison surtout de la proximité géographique qui fait craindre à ces pays les effets de l'instabilité au Maghreb sur le bassin méditerranéen occidental. En Grèce, ces perceptions sont très influencées par la proximité géographique du Moyen-Orient et le voisinage conflictuel qui l'oppose toujours à la Turquie.

La fin de la guerre froide a également contribué à cette vision de l'islamisme politique en tant que menace. Les très maladroites opinions de Willy Claes, ancien secrétaire général de l'OTAN, qui comparait l'islamisme radical à la menace venant de l'Est des années de la guerre froide, ne sont que très minoritaires, y compris dans les élites politiques et militaires des pays qui se sentent le plus affectés par les risques d'instabilité dans la région (même si elles existent chez

certains cadres militaires et nationalistes qui cherchent dans l'islamisme radical un substitut pour l'ancienne menace communiste). Aucun gouvernement européen ne perçoit dans les mouvements islamistes radicaux une menace militaire pour l'Europe; il suffit de confronter la capacité militaire des pays européens avec celle des pays du Maghreb pour démolir cet argument. Mais la nature plus diffuse des menaces dans l'après-guerre froide associée à la nature complexe du phénomène islamiste ont contribué à la perception d'une nouvelle menace souvent répandue par les médias. Les militants islamistes y sont parfois présentés comme une force internationaliste, avec des ramifications et filiales dans tout le monde arabe, se préparant à une croisade contre l'Occident. Bien que le militantisme islamiste internationaliste existe, il n'est qu'une composante minoritaire du mouvement islamiste au Maghreb. La majorité de ces mouvements est un produit national, avec des propos aussi nationalistes que les mouvements d'indépendance des années 50 et 60 dans la région. Aujourd'hui, presque dix ans après la grande poussée du phénomène islamiste au Maghreb, les médias européens ont une meilleure connaissance de la nature et des racines de l'islamisme politique, bien que des stéréotypes continuent à être souvent répandus.

Ce type de perceptions simplistes et réductrices ne semblent pourtant pas déterminer la politique des pays de l'Europe du sud. Ces derniers mettent l'accent et cherchent à attirer l'attention sur les problèmes d'ordre économique et social qu'ils considèrent comme la cause première de l'émergence du phénomène islamiste au Maghreb, tout en prenant en considération la crise identitaire que la faillite du nationalisme arabe a provoquée et les problèmes liés à la nature des régimes post-indépendance. La politique des gouvernements de l'Europe du Sud, au niveau bilatéral et communautaire, traduit un consensus quant au besoin de contribuer au développement économique et social pour s'attaquer aux sources d'instabilité dans la région. Ils craignent notamment les effets de la radicalisation du conflit en Algérie sur les autres pays de la région. Si à un moment donné la

“théorie des dominos” — selon laquelle il y aurait une contagion inévitable aux pays voisins — semblait être assez répandue, elle n’est plus une référence dans les discours politiques des gouvernements en Europe du sud. Ceci n’empêche qu’ils craignent un débordement de la violence en Algérie, une mobilisation accrue et la radicalisation des mouvements islamistes dans les autres pays maghrébins, le Maroc et la Tunisie au premier chef, d’autant plus que, malgré des différences importantes, les conditions économiques, politiques et sociales dans ces pays peuvent favoriser une radicalisation politique.

Un autre aspect qui est l’objet de préoccupations communes en Europe du Sud est l’*immigration* en provenance du Maghreb. Cette préoccupation a une ampleur assez différente selon les pays: elle est plus présente en Espagne et en Italie qu’au Portugal ou en Grèce, variant donc avec leur dimension relative de pays d’accueil de communautés maghrébines et musulmanes. Souvent mentionnée comme un souci majeur, un risque, voire une menace à leur stabilité sociale, la réalité des chiffres de l’immigration maghrébine en Europe du sud n’est pourtant pas comparable à ce qu’elle représente en France ou même en Suisse, en Belgique ou aux Pays-Bas. Ils sont beaucoup moins nombreux qu’on aurait pu le croire à en juger par les discours politiques attirant l’attention sur la croissance démographique dans les pays maghrébins, les implications négatives sur leur développement économique et social et donc le risque d’une ruée massive vers l’Europe.

En Italie, selon les chiffres du Ministère de l’Intérieur publiés en 1995, les immigrés maghrébins en situation régulière sont environ 140 mille (autour de 17% du total estimé des immigrés légaux; les autorités italiennes estiment pourtant un nombre total d’immigrés réguliers et clandestins d’un million et demi), dont plus de 60% sont Marocains; les Tunisiens représentent moins de 30% et les Algériens ne représentant que 3% des immigrés maghrébins en Italie. En Espagne, selon les statistiques démographiques de l’Eurostat, leur présence est plus faible: environ 57 mille en 1993, a peu près 15% de

la population étrangère en Espagne, dont la large majorité en provenance du Maroc (44 000). Au Portugal et en Grèce, leur nombre est tout à fait insignifiant (quelques centaines).

Cependant, les restrictions à l'immigration sont devenues une priorité pour tous les pays de l'Europe du Sud; ils ont tous adopté des lois d'immigration restrictives et des mesures de contrôle de l'immigration clandestine. Si en Espagne et en Italie ces mesures vont atteindre d'une façon relativement importante les potentiels immigrés maghrébins et donc avoir un impact sur les relations politiques, au Portugal et en Grèce elles vont atteindre d'abord des immigrés d'autres provenances. Cependant, tous les pays d'Europe du sud sans exception font le discours de la crainte d'une immigration massive et du besoin de développer des politiques qui aident à fixer les populations au Maghreb. Parmi les facteurs qui sont à la base de cette crainte, il y a d'abord la croissance démographique au Maghreb qui, malgré la tendance à la baisse, est d'environ 2,5% à l'an¹; la détérioration des conditions économiques et sociales dans des pays qui n'arrivent plus, maintenant, à absorber la demande croissante d'emploi et donc à éviter la détérioration du niveau de vie de leurs populations; et, finalement, l'instabilité et la violence politique dans la région. Mais les mesures de restriction de l'immigration adoptées par les pays d'Europe du sud ont d'abord des motivations d'ordre intérieur et de politique extérieure: ces pays ont tous été des pays d'émigration et sont devenus, surtout depuis la deuxième moitié des années 80, des pays d'immigration — l'Italie et l'Espagne d'une façon plus marquée que le Portugal et la Grèce; ils sont en plus des frontières extérieures de l'Union européenne et des compromis communautaires concernant la libre circulation de personnes à l'intérieur de l'Union impliquent leur renforcement; des tensions sociales et ethniques (des manifestations de xénophobie et de racisme) dans ces pays, souvent liées aux immigrés et qui tendent à augmenter avec la montée du chômage dans les pays d'accueil; en plus, le ralentissement de la croissance économique en Europe, voire la crise qui paraît s'y installer,

limitent considérablement les besoins de main-d'oeuvre immigrée (pas du tout comparables aux années 1950-70)².

Il faudrait ajouter aussi l'influence que d'une façon générale tous les pays de l'Europe du sud ont subi — à des degrés différents, selon la présence de communautés maghrébines dans leurs territoires nationaux — des perceptions françaises et de la politique de Pasqua, qu'en dépit du changement de gouvernement en France, sa politique d'immigration n'a pas changé. Sous-tendant la politique de Pasqua était la conviction que derrière chaque immigré maghrébin il y avait un islamiste potentiel, voire un trafiqueur de drogue, d'armes ou un terroriste. Ce lien entre communautés maghrébines et le trafic de drogue et d'armes est aussi une préoccupation en Italie, où on craint les liens avec la *mafia* et la *camorra*; l'Italie est un des points de passage des armes qui, en provenance de l'Europe Centrale et de l'Est, vont aux mains des groupes islamistes armés en Algérie. En Espagne et au Portugal cette préoccupation est surtout liée au trafic de drogue.

Finalement, les pays de l'Europe du sud perçoivent tous la sécurité en Méditerranée comme une composante fondamentale de la sécurité européenne et cherchent à faire de la Méditerranée une des priorités de la politique extérieure et de sécurité commune. D'une part, ils partagent la perception d'un besoin d'équilibre entre les intérêts à l'Est et au Sud dans le cadre des politiques européennes. D'autre part, l'Union européenne est pour ces pays une source d'instruments financiers et politiques dont ils ne disposent pas au niveau national ou même régional. En quelque sorte, la Conférence Euro-Méditerranéenne de Barcelone est le résultat de leurs efforts communs pour le développement d'une politique intégrée pour la Méditerranée: une politique qui prenne en considération les aspects économiques et sociaux, mais aussi les questions politiques et de sécurité dans les relations entre les deux rives et que les pays de l'Europe du sud essayaient, depuis le début des années 90, de mettre en relief. Les initiatives multilatérales lancées en Méditerranée — le projet d'une Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Méditerranée, le

Groupe Cinq+Cinq et le Forum Méditerranéen — doivent être perçues surtout comme une tentative d'attirer l'attention de l'Union européenne sur les problèmes de la région. Le Portugal était favorable (et le demeure, sans que ceci soit considéré comme un obstacle pour une participation active à la conférence de Barcelone et son *follow-up*) à une approche sous-régionale, où les relations avec le Maghreb devraient être l'objet de politiques spécifiques de la part de l'Union européenne eu égard aux liens économiques, politiques et humains en Méditerranée occidentale.³ L'Italie et l'Espagne, tout comme la Grèce, ont toujours soutenu une approche globale pour l'ensemble de la Méditerranée. Cependant, les différences d'approche entre les pays de l'Europe du sud, reflet de leurs intérêts nationaux spécifiques, sont négligeables face à leur entente quant au besoin de développer une politique extérieure et de sécurité commune pour la région; elles n'ont jamais été un obstacle pour une prise de position commune des pays de l'Europe du Sud au sein de l'Union européenne.

Les approches nationales

Les politiques des pays de l'Europe du Sud sont orientées par les préoccupations et les intérêts communs évoqués plus haut, mais bien évidemment leurs approches nationales varient, d'une part, selon les instruments de tout ordre dont ils disposent pour le développement de leurs politiques bilatérales et, d'autre part, selon leurs intérêts prioritaires spécifiques dans la région. Les pays de l'Europe du Sud n'ont pas développé de façon égale leurs relations avec tous les pays de la région, en raison de facteurs historiques, d'intérêts économiques, de liens humains ou de priorités de sécurité ou de défense spécifiques à chacun des pays de l'Europe du Sud.

Ils ont tous, d'une façon générale, développé leurs relations commerciales avec les pays du Maghreb et les investissements dans la région, mais si l'Italie a fait des investissements importants dans l'industrie des hydrocarbures en Algérie et en Libye, l'Espagne a

privilegié le Maroc où elle est devenue le deuxième investisseur, après la France.⁴

Ce sont surtout le pétrole et le gaz qui font du Maghreb un marché d'importance stratégique pour l'Europe du sud, surtout avec la construction du gazoduc Europe-Maghreb qui portera le gaz de l'Algérie à l'Espagne et au Portugal et le doublement de la capacité du gazoduc transméditerranéen qui va de l'Algérie à l'Italie en passant par la Tunisie. Si l'Algérie est déjà le principal fournisseur de gaz de l'Italie (42,6% de ses importations de gaz en 1993, qui pourront augmenter davantage avec le doublement du gazoduc), elle deviendra aussi le premier fournisseur de l'Espagne et le Portugal après l'entrée en fonctionnement du gazoduc prévue pour la fin 1996. Les importations de pétrole en provenance de la Libye sont également importantes: elles représentent environ 22% du total des importations italiennes de pétrole. Pour ce qui est du Portugal et de la Grèce, les investissements dans la région et les relations commerciales avec les pays du Maghreb sont moins significatifs. Le Portugal a ouvert des lignes de crédit cherchant à favoriser les investissements dans les pays maghrébins, mais ils restent modestes, à l'exception du gazoduc Europe-Maghreb auquel le Portugal participe; les investissements au Maroc, avec qui le Portugal a des liens politiques et des intérêts économiques importants (en raison notamment de la pêche), sont peu importants. La Grèce cherche également à développer ses relations avec l'Algérie et la Libye, elle aussi sur la base des importations d'hydrocarbures.

Les échanges avec les pays du Maghreb sont faibles et très asymétriques. Le poids des importations maghrébines en provenance de l'Europe représente entre 60 et 70% de leur commerce; en revanche, les échanges avec les pays du Maghreb représentent tout au plus autour de 5% du total des échanges commerciaux des pays de l'Europe du sud.

C'est à partir de la fin des années 80 que la plupart des pays de l'Europe du sud commencent à développer leurs relations commerciales — et politiques — avec les pays maghrébins, exception faite pour

l'Italie qui a toujours eu en quelque sorte une politique méditerranéenne.⁵ Ceci s'encadre dans cet effort suivi par l'Union européenne d'aide au développement, notamment comme mesure pour aider à fixer les populations et contribuer à la stabilité sociale, et d'appui aux réformes économiques.

Cependant, les discours politiques des gouvernements des pays d'Europe du Sud traduisent aussi la conscience que les risques d'instabilité au Maghreb ne sont pas seulement d'ordre économique mais aussi d'ordre politique. D'une façon générale, tous les pays de l'Europe du Sud soutiennent une libéralisation politique graduelle et la démocratisation des régimes au Maghreb.

A la différence d'autres pays membres, les pays de l'Europe du Sud soulignent particulièrement que cette transition devrait être *graduelle* et accompagnée de mesures de soutien économique et social. Ils soutiennent la création d'un espace politique pour les forces de l'opposition, le dialogue comme voie de résolution de la crise algérienne et le développement des sociétés civiles dans la région; ils condamnent la violence d'où qu'elle vienne et les violations des droits de l'homme, mais leur attitude vis-à-vis des questions des droits de l'homme et la condamnation des régimes paraît comme plus ambiguë, voire plus prudente, lorsque comparée avec l'attitude d'autres pays membres. Potentiellement plus affectés par l'instabilité dans la région, ils voudraient surtout éviter que la situation devienne incontrôlable. Ils craignent notamment une prise du pouvoir par les islamistes radicaux, moins en raison de leurs intérêts économiques dans la région (ils ne croient pas que l'arrivée des islamistes au pouvoir affecterait tellement à moyen et long terme leurs intérêts économiques) qu'en raison de son impact sur la stabilité sociale et politique au Maghreb. C'est en raison de cette attitude plus prudente que les pays de l'Europe du Sud ne s'opposent pas à une politique de conditionnalité qui établisse des liens entre le politique et l'économique, entre le respect des droits de l'homme et la coopération économique et l'aide financière — mais ils sont plutôt favorables à une conditionnalité positive.

En dépit de ces attitudes partagées, seules l'Italie et en quelque sorte l'Espagne ont eu un discours et des prises de position prônant plus ouvertement le dialogue politique en Algérie et de condamnation de la politique "éradicatrice" du gouvernement militaire algérien. L'appui déclaré de responsables politiques de ces deux pays à la Plateforme de Rome en est un exemple. Au contraire de la France et en dépit de leurs prises de position politiques, ces pays n'ont pas changé leur politique sécuritaire vis-à-vis le trafic d'armes et de drogue ou le terrorisme; ils n'en ont pas fait non plus de ces questions la priorité de leurs relations avec les gouvernements maghrébins. Ils se sont surtout ralliés aux déclarations de l'Union européenne, évitant de prendre des positions plus affirmatives. En tout cas, ces diverses attitudes ne peuvent pas être prises comme une tendance permanente ou à long terme, car elles dépendent surtout des gouvernements en place et il y a eu des changements de gouvernement récents dans tous les pays de l'Europe du Sud.

Prudence et insistance sur l'économique

En bref, les perceptions de l'islamisme politique sont à la base du saut que les politiques bilatérales de la plupart des pays de l'Europe du Sud vis-à-vis des pays maghrébins ont connu depuis la fin des années 80 et, par conséquent, de la dynamique qui a été introduite dans la politique méditerranéenne de l'Union européenne. Cependant, en même temps que la question de l'islamisme politique apparaît comme un facteur déterminant de cette dynamique politique, on essaie de ne pas prendre position face à ce phénomène. Les gouvernements en Europe du Sud mettent l'accent sur les causes économiques et sociales d'abord, et ensuite politiques et de sécurité.

Bien que certains ne s'abstiennent pas de prendre position, la prudence face à la question de l'islamisme politique et aux questions politiques au Maghreb s'explique d'abord par un besoin de ne pas trop s'exposer, car ils se sentent déjà affectés par l'instabilité dans la région

et craignent de l'être davantage. D'une part, ils ont trop d'intérêts dans la région, mais ce sont surtout la proximité géographique et les liens humains et politiques qui existent entre eux qui contribuent à cette attitude.

Indépendamment de l'évolution politique dans les pays du Maghreb, l'attitude des gouvernements en Europe du Sud continuera très probablement à être marquée par cette prudence et précaution à ne pas trop s'exposer et, surtout, à éviter des affrontements ou des tensions politiques avec les gouvernements dans la région, quels qu'ils soient. Cependant, avec un gouvernement islamiste au Maghreb les gouvernements européens pourraient être appelés par leurs propres opinions publiques à prendre des positions plus affirmatives, notamment à cause de potentielles violations des droits de l'homme.

Egalement, il n'est pas probable qu'il y ait des divergences majeures entre les pays de l'Europe du Sud sur les questions fondamentales concernant la région, aussi bien que la politique à développer pour le Maghreb dans le cadre de l'Union européenne. Il reste à savoir si les pays de l'Europe du Sud sont vraiment déterminés à pousser, au sein de l'Union européenne, pour le développement d'une politique extérieure et de sécurité commune. Ceci suppose que les pays membres de la rive nord sachent ce qu'ils veulent de cette politique européenne, ce qui n'est pas toujours clair; la multiplication d'initiatives politiques et les plusieurs interlocuteurs institutionnels engagés dans le dialogue avec la région contribuent à renforcer cette perception.

Notes

¹ Au vieillissement de la population européenne s'oppose la croissance démographique des pays du sud de la Méditerranée qui, en 1980, représentaient 40% de la population en Méditerranée; des projections pour l'an 2025 prévoient qu'elle représentera environ 60% de la population du bassin.

² A propos de migrations maghrébines en Europe du Sud, voir notamment Claude Liauzu, *Histoire des migrations en Méditerranée occidentale*, Coll. Questions au XXème siècle, Editions Complexe, Bruxelles, 1996.

³ Cf. Fernanda Faria, "The Mediterranean: A New Priority in Portuguese Foreign Policy", *Mediterranean Politics Journal* (à paraître).

⁴ En 1988, les investissements directs espagnols au Maroc ont été de 484 millions de pesetas; en 1993, ils ont été de 17 038 millions.

⁵ Cf. Roberto Aliboni, "L'Italie et le Maghreb dans la perspective du renouveau de la politique européenne", communication au séminaire international sur *Les relations euro-maghrébines* organisé par l'Association des Etudes Internationales, Tunis, 24-26 novembre 1994.

Islam and Political Islam in the National Perspectives of the Northern European Countries

George Joffé

This paper will consider the attitudes adopted towards Islam and political Islam in Scandinavia, the Benelux countries, the United Kingdom and Germany. As elsewhere in Europe, such attitudes are not simply a result of formal analysis and experience of the Islamic world and of the political and religious constellations which have developed there, particularly since 1967.

In two of these countries, at least — the United Kingdom and Germany, not to speak of the Benelux countries — attitudes have been influenced by the interactions between national populations and migrant communities as well as by the ethnic origins and practices of such communities. Furthermore, national attitudes are not a simple integrated response to the issue of Islam and its political implications but reflect a complex nexus of responses and ideas which themselves reveal internal social differentiation as well as the external experience of Islam, whether within the national context or beyond it.

An important part of this nexus also reproduces the colonial experiences of the countries concerned — a particularly important factor with regard to the United Kingdom.

Attitudes towards Islam

There is a clear distinction, throughout all of Northern Europe, between the attitudes expressed by opinion-formers and intellectuals towards Islam and the Islamic world and those typical of public opinion and the mass media. This distinction becomes clearer the further south and west opinion is sampled: in other words, it is least evident in Scandinavia and most intense in the United Kingdom (Ireland, however, is an exception to this rule, partly because of its relative isolation from the Islamic world and because of a close identity between Irish republican experiences and aspirations and those of the Arab world, particularly the PLO and Palestinians). Another general factor is that the dominant influence in shaping opinions towards Islam and political Islam has been the contemporary history of the Arab world. The result is that there is often a confusion between Arabs and Islam and, except in Britain and, to some extent in Germany, the two categories are seen as identical. Even where there is plenty of indigenous evidence that the Islamic world is far wider than the Arab world, there is still a marked tendency to assume that it is the Arab world which is essentially coterminous with and paradigmatic for the Islamic world overall.

The migrant communities in Northern Europe

In Britain, for example, Muslims from the Indian sub-continent outnumber Arabs by almost 5:1, since, according to a special census carried out in 1986 — there has been no other since and the general census figures do not easily reveal accurate figures over ethnicity — there were 505,000 from the sub-continent, made up of Indian Muslims (84,000), Bangladeshis (64,000) and Pakistanis (357,000), together with 99,000 East African Asians, many of whom are Muslim, to 121,000 Arabs and 50,000 Iranians, out of a total Muslim migrant population of 936,000. In Germany, in 1989 there were 1.5 million Turks compared with only around 80,000 Arab migrants (the vast

majority being Moroccans and Tunisians) and a further 113,000 Arab (22,000 Lebanese and 9,000 Syrians and 9,000 Jordanians, the majority of both groups actually being Palestinians) and Iranian (73,000) refu-

Migrants in Britain, Germany and the Scandinavian countries
(actual numbers; most recent figures)

	GERMANY (01.12.92)	NORWAY (01.01.94)	SWEDEN (31.12.93)	DENMARK (01.01.93)	BRITAIN (08.1990)
Turks	1,854,945	5,865	35,713	33,653	26,597
Iranians	99,069	2,217	51,047	8,248	32,292
Moroccans	80,278	2,954	3,629	3,214	9,073
Algerians	14,373	—	—	—	3,672
Tunisians	28,075	—	2,510	—	2,417
Pakistanis	32,197	11,418	2,637	6,259	639,390 ^a
Bosnians	19,904	201	18,054	—	—
Others	196,098	16,672	66,050	—	169,427
Total	2,324,939	39,327	179,640	51,374	882,868
Total migrants	6,495,792	216,177	963,172	180,103	3,078,289
%age Muslims	35.79	18.19	18.65	28.52	28.68
%age Maghrib ^b	5.34	7.51	3.42	6.26	1.72
Total Pop. ^c	81,966,000	4,332,000	8,773,000	5,205,000	54,888,844 ^d
%age migrants	7.92	4.99	10.98	3.46	5.61

^a includes 162,835 Bangladeshis; ^b Maghribis as a percentage of Muslims; ^c mid-1994 estimate; ^d 1991 census figure (Egyptians are the largest North African group at around 20,000 persons).

Sources: Befolkningens bevægelser (Denmark)

Ausländer am 31.12.1992 in Deutschland nach der Staatsangehörigkeit (Germany)

Invandrare och utvandrare (Sweden)

Utlendingsdirektoratet (Denmark)

Encyclopædia Britannica 1994

OPCS, 1991 Census.

gees — a ratio of just under 1:8. In the Netherlands, the ratio of Turks (176,500) to Moroccans (139,200) — the two groups which made up the majority of the 405,000-strong Muslim migrant population in 1989 — was 1:1.3 and in Belgium North Africans dominate in the Muslim population — 250,000-strong in 1989 with 123,000 Moroccans, 11,000 Algerians and 7,000 Tunisians, compared to 72,000 Turks. In the Scandinavian countries, the Muslim populations are much smaller, with around 51,000 in Denmark, more of half of whom are Turks, 180,000 in Sweden and 40,000 in Norway.

One point that is immediately evident from these figures is that, except for Belgium and the Netherlands, the general assumption of Northern European populations that the Islamic world is coterminous with the Arab world does not correspond to the reality of the migrant populations living amongst them. In general, non-Arab Turks, Iranians and Pakistanis form the majority of these Muslim migrant communities and, where there is a substantial Arab community, it is often composed primarily of Lebanese (53,469 in Germany and 22,295 in Sweden, for example), Iraqis (21,576 in Sweden) or Jordanians (12,597 in Germany). It is also worth noting that, with the exception of Sweden, none of the countries under discussion has above 10 per cent of a migrant population (United Kingdom: 5.8 per cent migrant population, of which 1.2 per cent are Muslim; Belgium: 9 per cent migrant population, of which 2.2 per cent are Muslim; Netherlands: 4.8 per cent migrant population, of which 2.5 per cent are Muslim). There is thus a factor other than experience of migrant communities which creates the popular impression of the Islamic world, its culture, politics and contemporary history. In this respect, Northern Europe is very different from France and the Mediterranean European world where Arab- or Berber-speaking North African migrants are by far the dominant group within the migrant communities.

A third general point is that these migrant groups, whatever their ethnic origin, clearly stimulate prejudice towards Islam and the Islamic world, whatever their own attitudes and modes of behaviour may be. It

was striking, for instance, how, in Britain, attitudes towards Muslim concern over Salman Rushdie's book, *The Satanic Verses*, were very largely conditioned by televised scenes of the book being symbolically burnt in Bradford. Similarly, the crisis over Iraq and Kuwait in 1990-91 was seen as a reflection on Muslims and their values, rather than a comment on the nature of inter-Arab politics and related western concerns. As a result, popular feeling in Britain over the issue tended to be directed against the large Asian Muslim population in the country — even though their fellow-countrymen were amongst the victims of the crisis! There were similar reactions in Germany over German relations with Libya and Iran in the 1980s and 1990s. Here, perhaps, the most striking case was the racism that erupted in the early 1990s against the Turkish community in Germany — officially stated to be under two million-strong but privately estimated to be far more numerous than this.

Migrant organisations

Often migrant attempts at creating community organisations stimulate social tensions, particularly if the organisations concerned are explicitly or overtly religious in nature. The actual effect that these movements have is also a function of the official attitude adopted towards migrant communities. If there is a basic policy of integration or an official view that rejects claims to special recognition by minority groups, then community organisations tend to generate additional tension because of official attitudes. Interestingly enough, although this has been a problem in France, it is much less the case in Northern Europe.

Britain and the Scandinavian countries tend to accept the existence of ethnic and confessional minorities within the fabric of state and society and even to grant them a degree of special status. In Germany, the problem has been largely ignored until recently because of the fiction that Turkish migrant workers, in particular, were "guest workers". In other words, their presence in Germany was temporary and no special conditions would then be necessary to accommodate them within the

structure of the state. The consequences of this approach are to be seen in the current wave of popular anti-migrant feeling throughout the country, for which the activities of the extreme right are only a partial explanation. The Netherlands has tended to follow the Scandinavian and British models, whereas Belgium has taken its lead from France.

Germany — Not surprisingly, the most complex pattern of Muslim migrant organisations are to be found in Germany and Britain. In Germany, they are predominantly to be found amongst the Turkish community, although the North African communities do have access to the “Amicales” (*widadiyyas*) — government-based and sponsored organisations which act as both means of political control and social service provision at the same time. In some cases, there have also been spontaneous organisations of community mosques, as has happened with the Egyptian community in The Hague. Sufi orders are also active in Belgium and the Netherlands, including the Tabligh, Deobandi and Brehwi from South-East Asia and Pakistan and the Darqawa and Alawi from the Middle East and North Africa. The Surinamese in Holland have also created the Jama’at Ahle Soennar Nederland, which is based in The Hague. However, none of these bodies has the complexity or the links with the country of origin as is the case with the Turkish community, where the structures created in Germany have been replicated in The Netherlands as well. It should be noted that these organisations, however, have to be seen against the Turkish-German accords designed to encourage Turkish migrant remittances to Turkey for the creation of commercial ventures there as part of migrant resettlement. In other words, the complexity of Turkish migrant organisations in Germany indicates that the assumptions of migrant return on which German migration policy is based are false.

The major organisations are based on Islam and, until the late 1970s, were based on banned movements in Turkey itself. One of the most prominent, based in Cologne, was the Arrupa Islam Kùltür Merkezleri Birliđi (Verband Islamischer Kulturzentrum eV) which was linked to the

banned Süleymançı movement. Another, primarily based in Berlin, where it enjoyed the support of half the population there and which was close to the Turkish National Salvation Party (MSP), was the Arrupa Milli Görüs Teskilati. It split in the early 1980s into two factions, with the new faction, led by Çemalettin Kaplan, being close to Iran. A more widely based organisation, which goes back to the First World War but which was re-organised in the 1970s and controls 28 *madrassahs* (medresses — religious schools) around Germany is the Nurçuluk movement. This keeps a low profile and is primarily concerned with cultural matters. All three of the above organisations are Sunni in confessional nature. Up to a quarter of the Turks in Germany, however, are Alevi (heterodox Shi'a, similar to the Bektashi Order). They have little formal organisation and live in considerable fear of the Turkish government.

Attitudes towards migrant organisation in Germany changed in 1980, however, because of the Iranian revolution and the army coup in Turkey itself. The Turkish government and the German government decided to co-operate in redefining migrant organisations. This was done via a Turkish government bureau — the Department for Religious Affairs (*Diyanet Isleri Başkanlığı*), attached to the prime minister's office. This was, in essence, the revival of an old idea, tried in the 1970s, when the Diyanet had created an overseas branch. The Diyanet itself had been created in the 1940s, as part of a government initiative against Islamism. The new Diyanet initiative involved the transfer of 80 Turkish officials to Europe to monitor the more than one thousand mosques that had developed there. In Germany, the Diyanet insisted that only approved *imams* be appointed to the mosques there — a move which the German government supported.

The next move by the Diyanet was to confront the Süleymançı movement in Cologne. It founded a rival to the Süleymançı organisation there, the Diyanet Isleri Türk-Islam Birliği (DITIB). It seems to have been a move welcomed by most Turks, for, according to a 1980s survey, two-thirds of the Turkish community wanted nothing to do with the Süleymançı movement or with the MSP movement but attended

mosques and wanted their children to be given religious education. By 1984, 200-250 mosques were linked to the Diyanet and all Turkish migrant organisations were cooperating with it. This included the local representatives of the Turkish trade unions which rejected all contact with Islamist organisations. The situation in Austria, where there are less than 100,000 Muslim migrants, the majority of them Turks is similar to that in Germany, although Diyanet has relatively little influence.

Apart from migrant organisation links with the German and Turkish governments, skeletal links have also grown up with the Protestant and Catholic churches in Germany. The Federation of Protestant Churches (EKD) appointed a liaison official at the end of the 1970s, a move which has been followed by all regional churches. As far as the Catholic church is concerned, the Order of White Friars set up a document centre, CIBEDO, in 1979 and a joint Church-Muslim Working Group now meets regularly, bringing together the churches and Muslim organisations. One problem that confronts state-Muslim organisations — and, by extension, church-Muslim relations as well — is that the German state retains the right to set teaching standards in religious schools. Muslim organisations reject this supervision, particularly as it is seen to be antagonistic to Quranic and mosque schools.

The United Kingdom — In Britain, the growth of Muslim organisations — outside the “Amicales” sponsored by the North African governments — has been fostered primarily in the Pakistani and Bangladeshi communities. By 1985 there were estimated to be 338 mosques controlled by Islamic movements dominated by the Deobandis and the Brelwis, who were often in conflict with each other, a tendency that continues today (as recent events in Luton have demonstrated). In addition, there were two cultural organisations: the Ahl-i Hadith, based mainly in Birmingham, which sought to proselytise and wanted separation from the mainstream non-Muslim society; and the Jama’at-i Islami which brought together four separate organisations — the Leicester Foundation, the Muslim Educational Trust, the United King-

dom Islamic Mission and, after 1976, the Dawat ul-Islam for Bangladesh. These were all concerned with education and the provision of religious facilities for the community.

However, given the fact that the Muslim community in Britain is extremely complex and heterogeneous, since the country is not only a migrant recipient country but also a traditional political haven for the Arab and wider Muslim world, as well as a major centre of Middle Eastern political and cultural activity, a series of covertly and overtly political organisations also appeared in the late 1970s and early 1980s. They were influenced by Muslim countries, particularly Saudi Arabia, Libya and Iran, with Saudi Arabia supporting the Muslim World League — Rabita, Libya supporting the Dawa and Iran supporting the Muslim Institute. The Pakistani Jama'at offered support to the International Centre for Islamic Studies, as well as to the four institutions mentioned above. The Egyptian-based Ikhwan Muslimin was linked to the Federation of Student Islamic Societies (FOSIS). There were also two cover organisations — the Council of Mosques of the United Kingdom and Eire, which was supported by the Saudi-backed Muslim World League, and the Council of Imams and Mosques which was Libyan-backed and linked to the Brelwi movement. Both bodies were profoundly weakened by the Salman Rushdie affair and the more radical wing of the Islamic movement was taken over by the Pakistani-dominated and Iranian-backed Muslim Parliament.

The dominant institution, of course, is the Regent's Park Mosque and the Islamic Cultural Centre which is Saudi-controlled and tries to lead the British Muslim community — against Libyan, Iranian and Pakistani resistance. Converts to Islam also play a significant role in Britain, both in *sufi* orders, such as the Darqawa, and in education where the Islamiya Trust, run by Yusuf Islam (Cat Stevens), has set the pattern of burgeoning Muslim religious education which, so far, receives no official support from the state although such support is provided to Jewish, Church-of-England and Catholic schools. The Shi'a community (mainly Iraqi and Iranian) has its own organisations, of which the Al-Khoe'i

Foundation is the major representative. The Shi'a and Sunni communities are linked by the Sharia Council, a body of imams headed by Dr Zaki Badawi, a former imam of the Regent's Park Mosque. This body issues *fatwas* on behalf of the Muslim community over issues of Muslim practice in a British context. Its writ is not universally accepted and it is in implicit competition with the Muslim Parliament in this respect.

Links with the churches are, as in Germany, skeletal, with the British Council of Churches considering formal links only in 1976 at the time of the Festival of Islam — a major cultural event in London financed by Kuwait. At that time, an umbrella organisation, the Committee for relations with peoples of other faiths was founded. The United Reform Churches set up a sub-committee for Islam within their Committee on Mission and Unity. In 1987, the Interfaith Network for the United Kingdom was set up but has achieved little in terms of inter-faith reconciliation. In short, Muslim organisations in Britain, as in Germany, have become inward-looking, not just because of doctrinal imperatives but because formal linkages with parallel organisations inside the host community have not been fostered or encouraged, either by civil society or by government. Where government interest has been apparent, it has mainly been to exploit possibilities of political control, rather than social or cultural integration or association.

Despite this pattern of complex interlocking structures — most highly developed in Britain but also evolving in Germany — the reality of links between migrant community and host society in Northern Europe is far more prosaic and discouraging. There has been little willingness, except, perhaps, in Scandinavia, to actively promote integration of such communities, either on the basis of the *état communautaire* or the *état laïque**. In Sweden, for example, the

* The terms have been proposed by Gilles Kepel to distinguish between the British pattern where ethnic communities are socially integrated as communities and thus preserve their cultural distinctiveness (*l'état communautaire*) and the French model of cultural integration.

200,000 Muslims have sixty community organisations grouped into three different umbrella organisations supported by government — the Forenade Islamiska Forsamlingar i Sverige (FIFS), the Sveriges Muslimska Forbund (SMuF) and the Islamiska Kulturcenterunionen (IKUC). In part, this results from specific incidents, such as the Rushdie affair in Britain or the Iranian links with local organisations in the 1980s in Germany and the earlier Rote Armee Faktion-extremist PLO activities in the 1970s. It is also, however, a consequence of deliberate government neglect and populist antagonism. The result today, in Britain at least, is the growth of radical Islamist movements, such as the Hizb ut-Tahrir*, which emphasises the divisions between migrant community and host society, rather than seeking to reduce them — thereby feeding directly into elite and populist antagonism towards politicised Islam, whether in Europe or outside the Union.

Elite attitudes towards migrants and the Islamic world

Outside the issue of the colonial experience, where applicable, three factors seem to have been critical in influencing opinion amongst European political and cultural elites towards the Islamic world. The earliest is undoubtedly the Arab-Israeli conflict and the spill-over of terrorism connected with the conflict into Europe that occurred during the 1970s and the early part of the 1980s. This was associated with a generalised semito-philism which identified Israel as the victim in the conflict until the invasion of Lebanon in 1982. Thereafter opinion shifted slowly away from this position, particularly after the outbreak of

* This was founded in Beirut in 1951 by a Palestinian Ikhwan supporter and seeks the restoration of the Islamic polity of the Rashidun caliphate. It operates in the Middle East and North Africa through subversion of military personnel as part of *jihad* and is banned throughout the region. In Britain it is a mass organisation enjoying widespread support amongst Pakistani youth, particularly in higher education.

the *intifada* in the Occupied Territories in 1987 and the Oslo Accords of September 1993. The Islamic world was seen generally as threatening, vengeful and aggressive in this context. Today many of these paradigms persist, modified only by the fact that attitudes towards Israel have shifted from seeing it as a victim to it also being seen as aggressive and inflexible over the issue of peace in the Middle Eastern region.

The second such factor arose from the context of the Islamic revolution in Iran which was largely interpreted by observers in Northern Europe who were not specialists in Middle Eastern or Iranian affairs as an experience in clerical obscurantism and traditionalism which underlined the inherent brutality of Islamic doctrinal systems. No attempt was made to distinguish between Sunni and Shi'a traditions, nor to appreciate the very specific political circumstances, stretching back to the 1906 constitutional crisis and the discovery of oil in 1908. These impressions were profoundly strengthened by the Salman Rushdie affair which seemed to embody all the violence and intolerance that many intellectuals felt typical of the Islamic world — even when they were knowledgeable of both that world and of Islam itself. Once again, events in Europe often seemed to support such views, not least the proselytising of Iranian and Shi'a views of Islam throughout migrant communities in Europe, particularly in Germany and France.

The third major factor has been the end of the Cold War and the triumphalism associated with the successful war against Iraq to force it to abandon its annexation of Kuwait. Although Iraq is a state based on a secular ideology, the manipulation of Islamic symbolism by the Saddam Hussain regime during the six month-long crisis added to the prejudices which already existed towards the Muslim world. The end of the Cold War had introduced a power vacuum in the Arab world, which had long survived on an associative balance of power between its members within the context of the antagonistic balance of power between the two super-powers. Now it seemed to most Arab leaders that the only choices open were to become Western clients or face isolation and aggression, as

occurred to Iraq, Iran and Libya. Arab reactions to this situation have, to a large extent, fed the sense of triumphalism that attended the end of the Cold War and, even at a leadership level, has been re-directed against the Arab and Islamic worlds.

Western governmental demands for economic and political change, in terms of economic liberalisation, democratisation and respect for human rights within the Middle East (such demands elsewhere, particularly in the Far East, have been much more muted) have fed the deep-rooted suspicion and dislike of the Islamic world that has developed during the previous decades, not least during the 1980s. It is not so much a question of whether Northern European states actually base their diplomatic attitudes to their counterparts in the developing world which is important. It is more the fact that normative attitudes are set by elite views of the paramount importance of such factors in determining whether or not normal state-to-state relations can be entertained that determines the climate for governmental action.

To some extent, these sentiments of disdain for the Islamic world have acquired respectability through arguments put forward in the United States by Samuel Huntington, suggesting that the future will involve a clash of civilisations, with Islamic civilisation likely to be the first antagonist. The first fruits of this attitude were manifested by the former Nato secretary-general, Willy Claes, in his remarkable statement that Islam could pose as great a threat to Western interests as had been posed by Communism. It is difficult to escape the suspicion that, behind these rationalisations over Western attitudes towards the Islamic world lies a deep-felt Western need for a Manichean world system, in which Islam is now cast in the position once occupied by Communism.

This is a sentiment that pervades both policy-making institutions and opinion-formers within the political elites of North European states, although instruments articulating state policy, particularly foreign ministries, tend to take a more pragmatic approach. Indeed, as the decade of the 1990s has progressed, many of the more value-loaded principles applied to diplomacy have been quietly dropped.

Nobody today would expect a member of a European Union troika mission to suggest that the Union would "...incorporate respect for human rights and the promotion of democracy" into its links with Asia, as Jacques Poos did in 1991, except at the most formal and rhetorical level. At the same time, the European Parliament, which does not have direct responsibility for policy-formulation, can feel free to express widespread sentiment throughout Europe by calling for an improvement in Turkey's human rights record before it would ratify its proposed customs union with the European Union.

Of course, it can be objected that there is nothing specifically "Northern European" in these views. This is, of course, true. However, it is also the case that, in Southern Europe, amongst states with a Mediterranean policy dimension, attitudes are far more closely attuned to the interactions that exist between the littoral states and civilisations of the region. Even if the idea, beloved of some South European intellectuals, of a common Mediterranean culture is put to one side, there is still a complex range of social, political, economic and even cultural interactions of a kind that does not and cannot exist in Northern Europe. On the other hand, Northern European states and elites tend to take a more abstracted attitude towards the Islamic world, drawn, in part, from a shared Anglo-Saxon vision which has now extended into the Germanic and Nordic sphere and even finds its echoes in France and the Benelux countries. This involves common assumptions about the ideological justifications for preferred modes of liberal economic and political organisation, together with shared concepts over the imposition of international order. Whilst this attitude is most typical of Britain, it is also shared by the German political elite and finds echoes in Scandinavia as well.

Mass attitudes

Many of the ideas that permeate the elite communities of Northern European states are also shared by the wider arena of public opinion. In addition, the close proximity in terms of residence and occupation

between indigenous national communities and migrant communities has intensified many of these reactions, as has the growth in right-wing racist and anti-immigrant movements in Britain, Belgium and Germany. There is a degree of liaison between such groups now which is growing as they exploit modern means of communication and this also feeds into popular attitudes towards Muslim migrants in Europe and, by extension, towards their belief systems.

It should not be forgotten that around 4.3 million of the 10 million migrant workers in Europe overall are Muslims and that they are often more easily identifiable as alien groups than those from other European countries or from the Slavic world. Competition over housing and employment has long been a source of popular disaffection and obvious symbols of Islam — mosques and Islamic schools, in particular — provide an immediate target for prejudice. This has been particularly the case in Britain, where considerable resentment has been aroused by Islamic schools seeking state aid — as is already provided for Jewish and Christian schools. Tensions within Muslim migrant communities — between Deobandis and Brelwis or Naqshbandis in Britain, for example, or between Turks and Kurds or between the Sulaymançı, the Milli Görüş, the Nurçuluk or the Diyanet movements in Germany — are also seen as evidence of what the Islamic world is really like.

These popular attitudes of dislike and prejudice have been profoundly encouraged by the popular press, particularly in Germany and Britain. This is a process which goes back to the terrorist violence of the 1970s which, in Germany and Belgium, at least, was linked to indigenous clandestine and violent movements of protest — the Baader-Meinhof Group and the Rote Armee Faktion — which often used both the Arab world and Eastern Europe as a logistics and training area. In Britain the counterpart was the behaviour of Libya in the early 1980s in hunting down Libyan dissidents which culminated in the 1984 St James's Square siege and, earlier, in the storming of the Iranian embassy in London. Both developments fed on the highly

publicised activities of extremist Palestinian groups, all of which were roundly condemned without any attempt at understanding the background causes by the populist media throughout the 1970s. This sentiment has now been powerfully reinforced by the received wisdom, which first came to prominence during the 1980s in Britain and the United States, that terrorism is, by definition, merely criminal and may not be justified or even explained in terms of real political issues. No credence is ever given to the powerful imbalance of force between those who make use of terrorism and those against whom it is directed, even though this might provide insights as to how a terrorist threat could be dissipated.

Undoubtedly, however, the most important factor in demonising the Arab and Muslim worlds in the popular imagination throughout the 1980s was the Iranian revolution and the subsequent siege and hostage crisis of the American embassy in Teheran. This, and subsequent incidents in the Middle East, provided the material for a sustained campaign in the Western media, particularly in the United States and Britain, against the Arab world and against Islam which culminated in the Rushdie affair. The campaign was intensified by the right-wing arrogance which came to characterise much popular discourse, in the Anglo-Saxon world, at least, during the 1990s and did much to reinforce the image of Islam as violent, vengeful and obscurantist. Increasingly little attention was given to the causes of violence in the Islamic world, particularly the Middle East, as the decade wore on, merely the fact of violence, which became indissolubly associated in the Western populist imagination with Islam itself.

The issue of political Islam

Political Islam, as a significant phenomenon within the Islamic world, only became evident to majority opinion in the states of Northern Europe during the 1980s, although it was an important factor in the region from 1967 onwards, when it gained ground as a viable ideologi-

cal alternative to Arab nationalism and other socialist or capitalist models in the wake of the Arab failure in the 1967 war with Israel. Once again, it was the Iranian revolution which provided the initial impetus, but it was the aftermath of the invasion of Lebanon which codified Western images of political Islam around the activities of Hizbullah and the taking of Western hostages. This image was, once again, one of violence, mixed in with intolerance and intense anti-Western attitudes. It was typified by the destruction of the US Marine barracks in Beirut, when a close parallel began to be drawn between political Islam and terrorism.

This was an extremely potent association, since both Britain and Western Germany had had plenty of experience of domestic terrorism during the 1970s and 1980s, with the IRA in Northern Ireland and the Baader-Meinhof experience in Western Germany. In Britain, too, a generalised attitude towards terrorism had been inculcated during the 1980s, according to which terrorism, in whatever form, had nothing to do with political issues and was simply an example of criminal behaviour. It was, therefore, a security issue and did not require any kind of policy formulation or review. It was, furthermore, by definition, extra-state activity and was also to be condemned in those terms alone — states being construed, in the right-wing rhetoric popular at the time and since, as being incapable of such behaviour provided they enjoyed democratic government.

The populist response

Developments in the 1990s have done little to shake this conviction. For West Germany, the trauma of having to deal with the Mughniya faction of Hizbullah over the release of German hostages in Lebanon, together with the embarrassment caused by the activities of German firms in Iraq and Libya, has created a level of official and popular intolerance of Islamist movements. In Britain, the growth of domestic Islamist movements such as the Khalifah movement, which stems from

a similar movement created in 1924 in the Indian subcontinent, and the Hizb at-Tahrir al-Islami (Islamic Liberation Party) which appeared in Britain in 1985 and which derives from a movement created in Beirut in 1952 by a former member of the Ikhwan Muslimin have done much to create a prejudice against political Islam at a popular level. A recent conference organised in Wembley Stadium by Hizb at-Tahrir al-Islami, which has an Arab leadership but which is particularly active amongst university students from the sub-continent communities, was not only monitored by the security services fearful over a potential terrorist threat but was condemned in the press for anti-Semitism and incitement to violence.

Against this domestic background it is easy to see that current developments in Algeria, Tunisia, Egypt and the Occupied Territories, all of which involve an allegedly violent threat to state order by political Islam, are viewed with considerable trepidation by the mass media and by public opinion in a kind of demotic endorsement of Huntington's thesis. Indeed, even the more serious press indulges in similar comment, as occurred in the *Sunday Telegraph* on November 13, 1993 in an article which attacked the Tunisian an-Nahda leader, Rachid Ghannouchi. The attack was considered so extreme that it is now the subject of a libel action.

Press comment in general highlights the issue of Islamist violence and the Islamist obsession with public morality or the behaviour of women. It completely overlooks the other aspects of political Islam which are particularly important in the context of North Africa — the growing differentiation of different Islamist movements, the growing body of theoretical literature, particularly on Islamic economics from movements such as the Tabligh-i-Jamaat or the Jamaat-i-Islami in Pakistan and Britain, or the growing role of Islamist movements in the provision of social services in states where the state itself has failed to meet such needs. It has, in other words, no awareness of or interest in what Giles Kepel has called "Islam from below" — the attempt to capture control of society in Muslim countries, rather than, as in the

1980s, attempting to capture control of the state. Political Islam is, in short, seen as alien and hostile to Western society and values by public opinion in Northern Europe.

Official attitudes

Governments and the political elites of Northern Europe have generally adopted a more complex approach to the issue of political Islam. Although its supposed intolerance and propensity to violence is deplored and condemned, most observers are aware of the differentiation that has occurred in recent years between different groups. Thus, although the French government until the 1995 elections condemned both Britain and Germany for harbouring Islamists from Tunisia and Algeria — a theme reiterated by the governments of the countries concerned and by the Egyptian government — both governments, along with those of Scandinavia and Holland, have insisted on their obligation to grant political asylum to threatened persons in such movements. Thus Rachid Ghannouchi of an-Nahda now resides in London as a political refugee, together with a group of other Tunisians, some of whom were involved in plots against the Bourguiba regime. Rabah Kebir, one of the most senior external leaders of the FIS, lives in Germany and one of his lieutenants, who has been granted diplomatic status, is based in Belgium.

The German government, moreover, has also established good relations with Iran, to such an extent, indeed, that there was recently a major scandal when Ali Fellaian, the head of Iran's security services, was able to make a semi-official visit to Germany where he met his counterparts. Indeed, there is a general assumption amongst the governments of Northern Europe that they will have to deal with Islamist movements in government in the future, particularly in North Africa, and that, although they do not relish the prospect, they are prepared to engage in normal relations with such governments, should they come to power, or should such movements gain a role in government.

There are, however, certain basic requirements for such a situation to be achieved. All governments are agreed on the necessity for future Islamist governments to abide by existing treaty obligations and for them to demonstrate respect for basic human rights.

Thus there is no real concern over a possible an-Nahda participation in a future Tunisian government, although this is considered to be extremely unlikely. Nor would Ikhwan participation in the Egyptian government be viewed with great alarm. As far as the FIS in Algeria is concerned, all Northern European governments consider that dialogue is the only way in which the crisis can be resolved and implicitly accept that the policies of repression favoured by the *eradicateur* faction inside the Algerian government is hardly likely to be successful. No government considers that other Islamist factions in Algeria — Hamas or Nahda — represent a viable alternative. There would, however, be great concern were the GIA to be actively involved in any future government. Although the German government appears to be concerned over the possibility of a “domino effect” if an Islamist government were to come to power in Algeria, this is not a fear shared by the British authorities. Nor have the Scandinavian governments voiced such anxieties, although they have been voiced in Holland and by social democrat intellectuals in Germany.

One of the major concerns of any future government in North Africa which is either controlled by Islamists or in which Islamists play a significant role is that such a government continues to meet its debt repayment obligations and to follow basic economic policies based on liberalisation and restructuring. An-Nahda and the FIS have demonstrated that this would, in general, be the case. Another, albeit lesser, concern arises over the question of democratic participation and respect for human rights. This was last seen in the collective *démarche* made by European Union ambassadors to Teheran over the Rushdie case. Teheran’s eventual refusal to provide the guarantees required — as a result of its own internal weakness and the adverse effect of American trade sanctions — did not lead to a breach in diplomatic

relations but simply to a European promise, led by Britain and Germany, to try again at some future date. It is likely that the attitude towards North African states, were Islamists to come to power, would be very similar.

There are anxieties that Islamist movements would not be able to cope with the complexities of government in North Africa, both because of lack of governmental experience and because of their general failure to articulate political programmes that deal with issues beyond public morality issues. Indeed, the FIS's original programme in 1991 deliberately took a moderate stance on all such issues. Conceptually, however, the most difficult issue for Northern European governments is whether or not an Islamist movement in power will accept the concept of electoral removal from power and the process of democratic choice, however it is articulated. All the major movements in the region have indicated that they do accept such principles and Northern European governments, in consequence, must now consider whether they are prepared to allow such commitments to be put to the test. Of course, it is Britain and Germany which have taken the lead in this respect, although the Scandinavian countries and Holland have taken a particular interest in issues of human rights and democracy. In this respect they may differ from their partners in the South of Europe and in North Africa itself.

The policy vacuum

At the same time, North European governments within the European Union recognise that they do not have to face the direct implications of political Islam along the South Mediterranean shore, unlike the governments of Southern Europe. There is, thus, a general reticence to take too obvious a policy lead within the European Union on the issue. The Barcelona Conference initiative, which defined the content of the global Euro-Mediterranean partnership policy in November 1995, is seen in Northern Europe very much as a South European

priority. North European states have acquiesced in it since the Essen Declaration, reacting negatively only over the proposed funding for the next five-year financial protocol — proposed by the Commission at 5.5 billion ecus, compared with 7 billion for Eastern Europe, but reduced at British insistence to 4.7 billion (only 42 per cent above the previous five-year protocol figure). South Mediterranean policy within the Union thus becomes part of a system of “trade-offs” in which Northern Europe accepts Southern European priorities in return for Southern Europe accepting unpalatable issues such as convergence and monetary union on Northern European terms.

As far as the ideology of political Islam is concerned, a very similar pattern of response can be discerned, particularly at governmental level. Partly because of their internal problems — to which North European governments have reacted by tightening immigration restrictions whilst trying to defuse social tensions — most North European statesmen would argue that a process of political integration is the only way in which the tensions of the Middle East and North Africa can be eased. In practice, however, their support for this integrative model is restrained by the generally accepted requirement that no integration of movements espousing violence can be accepted; an attitude that runs directly counter to political realities in the region. This means that Northern European states have no properly formulated policy towards the issue; on the one hand they favour negotiation with Islamist movements, provided they are not engaged in violence, on the other, they support governments trying to eradicate such movements through violence on the grounds that they espouse violence — which is itself a consequence of political exclusion!

There is, in effect, an abdication of governmental responsibility in Northern Europe. This is born of anxiety over domestic xenophobia and the growing conflict between a public opinion, which is growing increasingly intolerant of moral deficiencies in the developing world, and governments which have to deal with political and diplomatic realities. It is amplified by the failure of an effective policy-making

apparatus within the Commission which can generate a coherent political response on the part of the European Union which member-states will support. It is defined by the willingness of Northern Europe to allow Southern European states to set the pace in Mediterranean policy development and is encapsulated in the contradiction between toleration of the Algerian model of repression of political Islam in practice and the promotion of an integrative model in diplomatic discourse. In essence, Northern European states would be happiest with the Moroccan solution; the controlled and restricted integration of political Islam into the formal political arena under strong, centralised government which itself stood above the clash of ideology.

The European Response: The Impact of National Policies

Roberto Aliboni

In this paper 'national policies' are not understood as EU countries' bilateral responses to external challenges. Rather, the paper relates to EU policies, to be understood as the outcome of a 'communitarian' decision-making or political process intended to provide EU member states with the foreign and security 'common actions' needed to face external challenges. The first section of the paper elaborates on this communitarian political process.

In the other sections, EU-Maghreb relations, within the context of broader Mediterranean relations, are taken into consideration so as to evaluate EU responses to challenges emanating from these areas. The second section deals with the debate on the institutional format EU relations with the Mediterranean area and the Maghreb should be given. The third section is devoted to economic co-operation. The fourth section, before the conclusions, looks into political and security issues, i.e. into what is described as the implementation of a peace and security zone in the document approved at the June 1995 European Council in Cannes¹ and then discussed at the 27-28 November 1995 ministerial Mediterranean Conference in Barcelona.

Though the structure of the paper reflects the approach of the document above, the paper is predicated on issues (institutional frameworks,

economic relations and political co-operation) which predate the Cannes' document — in a debate² which has gone on since the end of the 1980s, to say the least. The same debate will continue to be central to any discussion related to North-South relations across the Mediterranean sea, independently of the Barcelona conference follow up.

The Mediterranean Area in the EU Political Process

The EU political process³ reflects compromises among its members predicated on the traditional trading of mutual concessions and/or more sophisticated issue-linkages (e.g. concessions in the monetary realm in order to attain objectives in the field of security). The EU process, however, also includes a prominent interest in preserving and increasing EU cohesion. The European Union is a political coalition with a natural interest in survival. For this reason, within the European Union cohesion is a 'public good' and some members can be interested in making a variety of concessions just for the sake of preserving or increasing such cohesion. In other words, in the process of shaping common institutions and policies the EU members have to find a balance between individual interests, policy effectiveness and cohesion. This means that policies agreed upon by the EU members have to face trade-offs and eventually to come to some mixed decision that may emphasise cohesion at the expense of effectiveness, or individual interests at the expense of both effectiveness and cohesion, etc.

Historically, the development of the European Union's external relations has very often been connected to the Union-wide interest in cohesion. Thanks to the interest in EU membership, in the Community's process it has been possible to narrow important divergences among different national interests. One early example is the policy of co-operation towards Africa south of the Sahara, mainly a legacy of the French colonial empire which — at the time the Treaty of Rome was being negotiated — Germany was reluctant to accept. It accepted this policy, however, precisely to allow cohesion to emerge within the then EEC.

To some extent, the same is true for Mediterranean policy, which was initiated by France and Italy as a way to offset perceived power imbalances in intra-EC relations: stronger Community relations with the Mediterranean area were intended to provide a strong multilateral backing to the security and political interests of southern European countries and increase their weight within the EC's political process.⁴ This was a case in which the national interests of some individual member states are met by their partners so as to avoid national perceptions of inequalities and discontinuities in collective security, thus strengthening the Community's cohesion.

The tendency of the southern European countries to act like 'mentors' of the southern Mediterranean countries so as to make their national interests conveniently reflected in the EU political process (and in the allocation of EU resources) was strengthened by the inclusion of Greece and the Iberian countries. This southern European tendency is a constant in EU politics and it has re-emerged in the last years as a response to Germany's unification, the transition to democracy in the Eastern European countries and the Union's trend towards preferring relations with Eastern Europe, on the one hand, and the growing political and economic instability which has emerged south of the Mediterranean sea, on the other hand.

After the long debate on the East-South opposition within the post-Cold War European Union,⁵ the decisions made by the June 1995 European Council in Cannes⁶ have provided a solution which comprehends both the EU's Eastern and Southern partners (the so-called 'arc of crises')⁷ and has a cohesive effect on both EU members' varying security requirements and the EU political process.

The guidelines approved in Cannes for the future of EU Mediterranean policy give substance to an EU policy level wherein national policies will be enabled to coalesce and adjust to one another. This is not to say that other policy levels, be they bilateral or non-EU, will fade away or become less important. It is to say that, as a result of the decisions made in Cannes, both the EU's 'common actions' towards

the Mediterranean and its diverse components (Maghreb, Mashreq, Arab Maghreb Union, Gulf Co-operation Council, Arab-Israeli negotiations, Casablanca Economic Summit, etc.) and the European Union's policies of economic co-operation will be an important point of reference and co-ordination for EU members' national policies.

Following the argument made above, this paper will evaluate EU policies towards the Mediterranean and the Maghreb in relation to their ability to maximize compatibility between EU policy effectiveness, on the one hand, and intra-EU cohesion, on the other.

Another important yardstick for an evaluation of EU Mediterranean policies is their co-operative character with respect to the international context. EU policy success and feasibility have to be assessed not only according to their inherent effectiveness (ability to reach goals), but also according to their ability to provide cohesion inside, and complementarity outside the European Union. By implementing its policies in the Mediterranean, the European Union cannot help facing trade-offs between complementarity and competition in its internal relations, as we already know, but also in its relations with other international and regional actors. For example, a policy of commercial preferences towards Mediterranean countries may be regarded as competitive by other EU trading partners; the development of a WEU security policy towards the Mediterranean may be felt by the United States as a duplication of Nato, etc.

In sum, this paper will not take into direct consideration national levels of policy (French, German, Italian policies towards the Mediterranean) but will evaluate EU Mediterranean policies in relation to two tiers of factors or trade-offs:

- a) providing compatibility between EU Mediterranean policy effectiveness, on the one hand, and intra-EU cohesion, on the other;
- b) providing complementarity, and attenuating or avoiding competition, between non-EU and EU policies and frameworks.

Three Main Themes

Institutional framework

As already mentioned before, three main themes affect the EU political process related to the Mediterranean and the Maghreb:

- a) the institutional framework of EU Mediterranean policy,
- b) economic co-operation and
- c) political and security relations with southern Mediterranean countries.

In the last five years many proposals were put forward by European and South Mediterranean countries alike to suggest some kind of institutional framework to make Mediterranean-wide co-operation possible. The Gulf War⁸ and the beginning of the Arab-Israeli negotiations prevented these proposals from succeeding.⁹ Other schemes, like the 'Five plus Five' grouping in the Western Mediterranean, were frozen by other developments.

On the other hand, the European Union, despite a variety of initiatives (the 1990 Renovated Mediterranean Policy, its special programme for supporting the Palestinians within the Arab-Israeli negotiations framework, the 1992 Lisbon and Petersburg Declarations intended to reinforce the EU and WEU dialogue with North African countries) proved unable to give way to any significant policy towards the Mediterranean and came under harsh criticism from its Mediterranean partners for both allegedly using double standards in political relations with Arabs and preferring Eastern countries in political-institutional and economic-financial relations.

With the November 1995 Barcelona Conference, the EU multi-bilateral framework of Mediterranean relations may emerge as an effective focus in addition to other focuses which today tend to be more attractive in the area (like the Arab-Israeli negotiations). At the same time, the decisions made in Cannes have improved the balance

between Eastern and Southern directions in the EU Common Foreign and Security Policy. These decisions may allow for more cohesive EU common actions in the Mediterranean and, as a consequence may strengthen the EU's role in the Mediterranean. Nevertheless, a variety of issues remains unsolved with regard to the format and the scope of EU policy.

First, global trends (the Arab-Israeli negotiations with both its multilateral Working Groups on Regional Economic Development, REDWG, Arms Control and Regional Security, ACRS, the Casablanca Economic Summitry, etc.) and regional trends (EU initiatives, 'Five plus Five', Forum for the Mediterranean Dialogue and Co-operation, etc.) seem less complementary than competitive. Despite a broad willingness to work out complementarities and co-operation, one cannot overlook important difficulties in accommodating the aims and goals of different main Mediterranean actors.

Both the Arabs and the Europeans are confronted by the challenge of how their Mediterranean co-operation should be linked to their respective pan-Arab and trans-Atlantic political hinterlands. As the 1990 Italo-Spanish proposal to establish a CSCM (Conference on Security and Co-operation in the Mediterranean)¹⁰ derived from the Conference on Security and Co-operation in Europe, quite naturally it planned the inclusion of both the US and the USSR. The Euro-Arab Dialogue was extended to the entire Arab World, including the Arab Gulf countries, but excluded the US. Both these frameworks have failed to emerge or consolidate. Today, the new EU-Mediterranean framework excludes the Arab Gulf countries and the US, leaving to the Euro-Mediterranean partners the task to accommodate this Mediterranean format with their non-Mediterranean and non-EU alliances. From an Arab point of view, the problem lies less in the absence of the Arab Gulf countries than in the presence of Israel. From a European point of view, co-ordination with trans-Atlantic ties and the substantive presence of the US in the Mediterranean area are issues the European Union cannot overlook, particularly as far as security relations are

concerned. Should European security in the Mediterranean be provided by solely European institutions? Should Nato be the shared EU-US institution for dealing with security matters in the Mediterranean, as the creation of the CJTFs within Nato and the action launched by the new Nato Secretary-General at the beginning of 1995¹¹ seems to suggest? Should there be a locus, in Nato or elsewhere, for systemic trans-Atlantic consultations¹² on security in the Mediterranean and elsewhere? These questions are far from being solved.

Typically, the US request to participate as an observer at the Barcelona Conference raised a debate in the European Union between those who emphasise the necessity for the Union to maintain a firm security link with the US and those who saw the Barcelona Conference as an opportunity to stress EU Mediterranean specificity, assert the EU security identity and increase EU political visibility in the area (particularly in view of the fact that the EU role in the Arab-Israeli negotiations is politically dwarfed).

Other evidence of creeping EU-US competition in the Mediterranean is the launching of the Casablanca Economic Summit process¹³ at the very moment that the European Union is trying to start its reinforced third generation Mediterranean policy of economic co-operation. Many in the Union would like to offset US political dominance in the Arab-Israeli negotiations circle by strengthening the EU role in economic co-operation with the region, thereby attaining a form of division of labour. In the absence of a stipulated EU-US concertation, the launching of the Casablanca process under prevailing US sponsorship sounded competitive to many European ears.

Second, there is no clarity about the way all-Mediterranean approaches (like the CSCM) should coexist with sub-regional approaches (like the Group of 'Five plus Five', the EU-Gulf Co-operation Council relations, the Forum for Mediterranean Dialogue and Co-operation, etc.). In particular, there is uncertainty about the merit of distinguishing Western and Eastern Mediterranean, Maghreb and Mashraq, Mediterranean Arabs and Gulf Arabs, etc. This uncertainty is upgraded by

the confusion prevailing on the Arab stage between wishes to restore a pan-Arab framework and tendencies to actual fragmentation.

Both points above raise important questions about cohesion and complementarity. If trans-Atlantic complementarity is not secured or proves insufficient, not only the effectiveness of EU policy in the Mediterranean can be affected but so can cohesion between EU partners more sensitive to the primacy of Atlantic ties in providing security to Europe and others, a fault-line inherent in the European political process that could find new ground in relation to the Mediterranean.

The effect of implementing a new and more effective policy framework for dealing with Mediterranean affairs within an integrated and well articulated CFSP framework, is mostly cohesive for the EU partners. But, the way this framework will be structured raises questions from the point of view of complementarity with non-EU partners, particularly the US. For now, the broad EU approach seems rather eclectic, with elements of both globalism and regionalism. In any case, it seems less doctrinaire and more flexible than it used to be at the beginning of the 1990s and this could favour the search for a more EU-cohesive and Atlantic-complementary Mediterranean framework.

Economic co-operation

The Cannes document on EU Mediterranean policy and, successively, the Barcelona Declaration set out the main guidelines the European Union will adopt in its future Mediterranean policy: a free-trade area aimed at fostering private investment and horizontal co-operation in the regions south of the Mediterranean, supported by increased financial effort mainly directed at strengthening civil societies and diffusing entrepreneurship (small and medium firms) in the economies of the countries concerned.

With the beginning of the Arab-Israeli negotiations there was an important academic debate about the effects and feasibility of economic integration and co-operation in the region and the conditions

necessary to implement it.¹⁴ Less analytical work has been devoted so far to the effects of an eventual implementation of some form of regionalism in relations between Europe and the Middle Eastern-North African area (MENA).¹⁵ The effectiveness and the success of EU plans depend on many factors: the ability to regulate migrations and to create new jobs; the ability to increase horizontal co-operation south of the Mediterranean, particularly in the Maghreb; the ability to induce a positive interaction between political and economic reforms so as to allow private investors to be less reluctant to move towards an area presently perceived as fairly unstable. In this paper the relevant question, however, is less the merit of these policies than their impact on cohesion and complementarity, and the relations between the effectiveness of economic co-operation in the MENA region or in the Euro-Mediterranean circle, on the one hand, and cohesion and complementarity, on the other.

Cohesion is predicated on the EU's ability to increase its commercial openness and its financial generosity without creating inequalities or imbalances between members' interests and their preferred directions. There will be a difficult exercise in balancing EU members' different geo-political and geo-economic different directions: Germany's and the DEM zone countries' interest towards the East, on one hand, and Southern Europe's interest towards the South, on the other. The agreement reached in Cannes suggests very clearly that Germany is willing to integrate the Mediterranean in the CFSP of the Union but that Southern Europe must be ready to bear its fair share of the cost. The cost of cohesion for southern Europe remains to be seen.

Another issue with a strong possible impact on cohesion is immigration, in combination with other human movements (such as refugees, displaced persons, etc.). Migration is not explicitly part of the EU Mediterranean policies set out by the Cannes document, because from the point of view of the European Union it has a wider scope and is more related to the issue of attaining freedom of movement inside the Union itself than to policies towards individual areas of origin. How-

ever, no Mediterranean policy can be conceived of or implemented without making reference to migrations. This may complicate an already thorny issue within the European Union itself and affect either cohesion or policy effectiveness, or both.

Complementarity is predicated on the ability of the EU, the US and the Arabs to set out coherent international economic policies or an effective division of labour in pursuing co-operation. A case in point concerns the links between economic restructuring, employment and migration. Employment and migration are conspicuous for their absence in the restructuring plans implemented under the aegis of the International Monetary Fund and the World Bank as well as in the REDWG and the Casablanca Economic Summit process. Conversely, they are included in the EU's proposals and policies, though perhaps they are not that prominent in the Barcelona Declaration and the EU documents that prepared the ministerial Conference. This difference in emphasis and direction, like others, may have a negative impact on the effectiveness of economic co-operation.

Political and security relations

The Mediterranean dimension in political and security policy is new with respect to previous EU policies. At the same time, this dimension is given a prominent and leading role in the strategy outlined by the EU papers in preparation for the Barcelona Conference, though it is may be less prominent in the Barcelona Declaration itself. These papers are an expression of the EU identity, as they stress the European belief that democracy and human rights are meant to play a cardinal role in stirring economic and social development. Economic and social development are in turn expected to bring about stability and to provide security.

The linkages and feedback upon which EU policy seems predicated are strongly debated in the literature,¹⁶ comparing experiences as different as that of the Arab world and Southeast Asia. Broadly speaking,

opinions are rather sceptical about the sequence underlying EU strategy. At the same time, from the point of view of EU cohesion (and deepening), a success on political and security grounds would be very important, because — putting it very plainly — the EU's ability to implement a policy that is strongly shared by member states (and very similar to the one the European Union is betting on in Eastern Europe) would contribute to consolidate the shaky foundations of its CFSP. How feasible is the political and security strategy the European Union is about to put forward as an important ingredient of the Euro-Mediterranean partnership?

All the existing EU-Mediterranean countries association agreements, like those with the Eastern European countries, include a standard declaration about democracy and human rights. However, it is well known that, while Eastern European countries want to align themselves with these notions, the same is not entirely true with respect to southern Mediterranean countries. For these countries the standard declaration included in the EU association agreements is accepted with strong as well as tacit reservations. Societies on the southern shore of the Mediterranean are involved in a complex debate about democracy and human rights. Governments look at European insistence on democracy as a risk for their very survival; liberal and islamist oppositions look at it, in different ways and for different reasons, as an interference they cannot accept.

This is not to say that the European Union has to renounce the assertion of its goals of democratisation, but the way its policies should be articulated is probably more complex and uncertain than EU members think. There will be difficulties in pursuing a reasonable balance between the implementation of conditionality and the interest of the European Union in good relations with southern Mediterranean areas, the latter's stability and the survival of the Euro-Mediterranean framework of co-operation itself. These difficulties may translate into as many tests for EU cohesion and put in question the possibility of whether a fair balance between cohesion and effectiveness may be implemented.

A similar issue is put in the opposition between the notion of crisis management and that of crisis prevention. The southern Mediterranean governments, in particular those of North Africa, are looking for common institutions and complex understandings with the European Union to reinforce their domestic legitimacy and attain more stability. From their point of view, however, these institutions should minimise management (i.e. European interference) and maximise prevention (i.e. giving them resources to act effectively within their respective countries on both economic and political grounds). It may be that these requests cannot be easily and entirely met by the EU. Again, there are difficult trade-offs from a European point of view between cohesion and effectiveness.

Other challenges are put forward by complementarity. Complementarity with non-EU trends is primarily related to security: how should security be arranged in the region so as to meet internal and external actors' requirements?

On the one hand, complementarity between pan-Arab and Middle Eastern circles (like the Arab League or the multilateral group on Arms Control and Regional Security, ACRS) and EU policy demands a more precise EU policy with respect to the security and politics of the Arab-Israeli negotiations as well as clarifications about the evolution of both the CFSP and the WEU. Furthermore, the European involvement in Nato's possible role in the Mediterranean should be clarified, though — unlike Russia — Arab countries do not differentiate between Nato and EU security institutions.

On the other hand, complementarity between Nato and the European Union is also to be clarified. Current attempts at looking for a Nato role in the Mediterranean have been mentioned above. These attempts do not look very sensible as long as a trans-Atlantic concertation about roles and tasks continues to be missing. Nato should remain the locus for setting out global policies, among which anti-proliferation (in and outside the Mediterranean area) is most important. In this sense, an EU-USA understanding is a relevant element for the future of the Mediter-

anean stability, an element which is to influence not only complementarity but also regional effectiveness and intra-EU cohesion.

Complementarity vs. Competition

The new EU Mediterranean policy will be the outcome of a complex compromise between effectiveness of EU policies, intra-EU solidarity or cohesion and complementarity/competition between actors performing on the Mediterranean stage, particularly the US.

The mix that will emerge out of these three elements is to a large extent unpredictable. However, a few trends can be singled out. First, it seems evident that the effectiveness of EU Mediterranean policies is bound to be primarily influenced by intra-EU solidarity and EU-US complementarity. A large degree of EU cohesion coupled with a strong trans-Atlantic complementarity should have a very positive impact on EU policy effectiveness. In fact, in such a case EU policy would be supported by both a stronger determination in conducting its CFSP (which eventually includes economic co-operation) and a sensible division of labour between the US and the EU. As the US is an extremely important partner for the MENA area, trans-Atlantic complementarity will not be less important than intra-EU solidarity. Conversely, trends like renationalisation of foreign policies within the EU, weakening of EU cohesion and persistent ambiguities in trans-Atlantic relations will affect in a more or less negative way any effective attempt at setting up a viable Euro-Mediterranean regionalism (similar, e.g., to North-South regionalism in North America).

Another way to look at the same question is whether the development of a new and stronger Mediterranean relationship can affect positively either intra-EU cohesion or trans-Atlantic complementarity, or both. As stressed in the paper, the decisions made in Cannes by the European Council have already provided an upgrading of EU cohesion, but this cohesion is now going to be tested by the simultaneous implementation of both the Mediterranean and Eastern European

policies. What will be influenced by what — whether cohesion by effectiveness or the other way round — is something difficult to anticipate: there is a strong interaction and one has to wait to see how this interaction is going to work. In any case, as seen in the previous sections, there is no doubt that the Mediterranean area will pose several difficult questions to the EU and its members, such as migrations, cultural/political oppositions, etc., and these difficulties will amount to as many sharp tests to EU cohesion.

As for trans-Atlantic complementarity, it will be the outcome of what trans-Atlantic solidarity or cohesion will turn out to be as a result of the ongoing debate between Europe and the US. Will the Mediterranean emerge as a particularly severe test or obstacle to the transformation and reinforcement of trans-Atlantic ties? An inter-Atlantic disruption because of the Mediterranean seems to be ruled out, but it may well be that an EU failure to activate an effective policy in the Mediterranean area predicated on a sound intra-EU cohesion, and on the continuation of petty disputes and ambiguities would contribute to the tendency towards disaffection and detachment between allies.

Notes

¹ In Cannes The European Council approved the document prepared by the European Commission, *Renforcement de la Politique Méditerranéenne de l'Union Européenne. Etablissement d'un Partenariat Euro-Méditerranéen*, COM(94) 427 final, Brussels, 19 October 1994.

² On these issues see the review by Victor-Yves Ghebali, "De la CSCE à la CSCM", *Bulletin Interparlementaire*, no. 2, 1992, pp. 149-52, and Roberto Aliboni, "Institutionalising Mediterranean Relations: Complementarity and Competition", *Internationale Politik und Gesellschaft*, Bonn, no. 3, 1995, pp. 290-99.

³ On Communitarian decision-making see Emil Joseph Kirchner, *Decision-making in the European Community*, Manchester & New York, Manchester University Press, 1992; Paul Taylor, *The Limits of European Integration*, London & Sidney, Croom Helm, 1983.

⁴ On Southern Europe's Community policy see: John W. Holmes (ed.), *Maelstrom*, Cambridge Massachusetts, The World Peace Foundation, 1995; Roberto Aliboni (ed.), *Southern European Security in the 1990s*, London and New York, Pinter Publishers, 1992;

Douglas T. Stuart (ed.), *Politics & Security in the Southern Region of the Atlantic Alliance*, MacMillan Press, 1988; John Chipman (ed.), *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, London, New York, Routledge with Atlantic Institute for International Affairs, 1988.

⁵ On the East-South opposition with reference to EU politics see Gianni Bonvicini, "The Mediterranean and Eastern Europe: Two Worlds in Competition?", in *Vers une nouvelle Europe?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1992, pp. 169-76; Roberto Aliboni, "Europe between East and South: Security and Development Co-operation", in *The International Spectator*, Rome, vol. 27, no. 2, pp. 5-15.

⁶ See the conclusions of the Presidency in *Europe Documents*, no. 1942, 29 June 1995.

⁷ George Joffé, *European Security and the new arc of crisis: Paper I*, and Curt Gasteyger, *European Security and the new arc of crisis: Paper II*, Adelphi Papers, 265, Winter 1991/92, pp. 53-81.

⁸ Ghassan Salamé, "Les enjeux d'une crise", *Monde Arabe Maghreb Machrek*, no. 130, October-December 1990, pp. 5-13. On the Maghreb in particular see: Abdelwahab Biad, "Le Maghreb et la guerre du Golfe", in IREMAM, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 29, Paris, Editions du CNRS, 1992, pp. 439-52; Yahia Zoubir, "Reactions in the Maghreb to the Gulf Crisis and War", *Arab Studies Quarterly*, Vol. 15, No. 1, Winter 1993, pp. 83-103; Nadji Safir, "Les opinions maghrébines et la guerre du Golfe", *Peuples Méditerranéens*, No. 58-59, January-June 1992, pp. 39-47.

⁹ David McDowall, *Europe and the Arabs. Discord or Symbiosis?*, London, Royal Institute of International Affairs, 1992.

¹⁰ Victor-Yves Ghebali, "Towards a CSCE in the Mediterranean: The CSCM" in Michael R. Lucas (ed.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Co-operation*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 336-43; Julia Olmo, "La Reunión de Palma: la CSCE y el Mediterráneo", *Política Exterior*, vol. 5, no. 19, Winter 1991, pp. 180-87.

¹¹ The NATO Permanent Council "decided to establish mechanisms for forming regular contacts with non-NATO member Mediterranean countries" essentially at an academic level: see *Atlantic News*, no. 2688, 25 January 1995, p. 1.

¹² R.D. Asmus, R.L. Kugler, F.S. Larrabee, "Building a New NATO", *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 4, Sept-Oct. 1993, pp. 28-40; see also: Nanette Gantz, John Roper (eds.), *Towards a New Partnership. US-European relations in the post-Cold War Era*, Paris, Rand Co. & the Institute for Security Studies of WEU, 1993; Laurence Martin, John Roper (eds.), *Towards A Common Defence Policy*, Paris, European Strategy Group & the Institute for Security Studies of WEU, 1995.

¹³ See David Kimche, *Casablanca. Sowing the Seeds of Economic Co-operation*, Jerusalem, Institute of the World Jewish Congress & Israel Council on Foreign Relations, Policy Forum no. 5, 1995.

¹⁴ Stanley Fischer, Dani Rodrick, Elias Tuma (eds.), *The Economics of Middle East Peace. Views from the Region*, London & Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1993; more recently: Dirk Vandewalle, "The Middle East Peace process and Regional Economic Integration", in *Survival*, vol. 36, no. 4, Winter 1994-95, pp. 21-34.

¹⁵ Jacques Ould Aoudia, "Proche-Orient: processus de paix, intégration régionale et partenariat euro-méditerranéen", *Monde Arabe Maghreb Machrek*, no. 148, April-June 1995, pp. 3-16; Isabelle Bensidoun, Agnès Chevallier, "Les échanges commerciaux euro-méditerranéens", *Economie Internationale*, Paris, no. 58, 2nd quarter 1994, pp. 111-30; Rodney Wilson, "The Economic Relations of the Middle East: Toward Europe or within the Region?", *Middle East Journal*, vol. 48, no. 2, Spring 1994, pp. 268-87.

¹⁶ Tim Niblock, Edith Penrose (eds.), *Economic and Political Liberalization in the Middle East*, London & New York, British Academic Press, 1993, pp. 40-54.

Auteurs et participants/Auteurs and Seminar Participants

Les auteurs, l'IEEI et la FES/Lisbonne tiennent à remercier tout ceux qui ont contribué à ce projet, notamment les participants aux séminaires tenus à Lisbonne et à Sintra, en juillet et octobre 1995, dont voici les noms (auteurs en caractères **gras**).

The authors, and both the IEEI and FES/Lisbon, wish to acknowledge comments on draft versions and other useful contributions made by those who took part in the two project seminars held in Lisbon and Sintra, in July and October 1995. Participants in these meetings are listed below (authors' names and positions are given in **boldface**).

Franco Algieri
Forschungsgruppe Europa
University of Munich

Khalid Alioua
Commission des Affaires étrangères
de la Chambre des représentants,
Rabat

Roberto Aliboni
Director of Studies
Istituto Affari Internazionali, Rome

Caroline Ardouin
Paris

Esther Barbé
Universitas Autònoma de Barcelona

Fernanda Veiga Coelho
IEEI, Lisbon
*Currently Ministry of Foreign Affairs,
Lisbon*

Clemens Betzel
German Embassy, Lisbon

Dora Brites Correia
College of Europe, Bruges
*Currently European Commission,
Brussels*

Alexandra Barahona de Brito
IEEI, Lisbon

João Gomes Cravinho
IEEI, Lisbon
Department of International Relations,
University of Coimbra

Fernando Jorge Cardoso
IEEI, Lisbon

Michael Danderstädt
Friedrich Ebert Stiftung, Bonn

Maria Carrilho, MP
ISCTE, Lisbon

Carlos Echeverría
WEU Institute for Security Studies,
Paris

Anabela Soriano de Carvalho
Instituto Superior de Economia e
Gestão, Lisbon

Fernanda Faria
IEEI, Lisbon

Armando Antunes de Castro
IEEI, Lisbon
Instituto Superior de Economia e
Gestão, Lisbon

António Dias Farinha
University of Lisbon

António Horta Fernandes
Portuguese Air Force, Lisbon

George Joffé
SOAS, London

Carlos Frota
Director, Middle East and Maghreb
Unit
Ministry of Foreign Affairs, Lisbon

Alexander Kallweit
Friedrich Ebert Stiftung, Lisbon

Graham Fuller
RAND, Santa Monica

Albert Koenders
DG I A, European Commission,
Brussels

Francis Ghiles
Consultant on North Africa,
London

Margarida Santos Lopes
Journalist, *Público*, Lisbon

Abdelbaki Hermassi
Professor of Sociology, Tunis
Current Minister for Culture, Tunis

Alberto Moreno
Ministry of Industry and Energy,
Lisbon

Rabah Izri
Former journalist in Algeria,
Lisbon

Miguel Santos Neves
IEEI, Lisbon
Universidade Moderna, Lisbon

Josef Janning
Forschungsgruppe Europa, Univer-
sity of Munich

General Gonçalves Ribeiro
Director, National Defence Policy
Ministry of National Defence,
Lisbon

Abdallah Saaf
Centre d'Etudes Stratégiques
Université Mohammed V, Rabat

Álvaro de Vasconcelos
Director, IEEI, Lisbon

Raúl Morodo
Spanish Ambassador to Lisbon,
representing the Spanish presidency
of the European Union
(Written remarks)

Maria do Rosário de Moraes Vaz
IEEI, Lisbon
Roberto Zadra
Rome
Currently at Nato, Brussels

Maria João Seabra
IEEI, Lisbon

Yahia Zoubir
The American Graduate School of
International Management, Thunder-
bird, Arizona

Teresa de Sousa
Foreign Editor, *Público*, Lisbon
Claire Spencer
Centre for Defence Studies
King's College, London