



Étudiants de l'université Ain Chams du Caire.

Pas de pain SANS LIBERTÉ

Marwan Muasher

Dans les pays arabes, les réformes économiques et le changement politique doivent aller de pair

À VOIR les redoutables difficultés économiques auxquelles se heurtent aujourd'hui les pays arabes, il est facile d'oublier qu'il n'y a pas si longtemps, nombre d'entre eux ont déjà connu une situation comparable, voire pire. Or, pour pouvoir s'attaquer au problème du chômage, encourager l'investissement étranger et favoriser la croissance économique, les dirigeants doivent tirer les enseignements du passé récent.

Ce passé nous enseigne cinq règles d'or pour réussir : les réformes économiques ne sauraient être efficaces isolément et doivent aller de pair avec la transition politique; elles doivent profiter

à toutes les catégories sociales et faire l'unanimité; elles doivent être mesurables et se référer à des buts précis; enfin, elles doivent faire l'objet d'une communication efficace.

Rien de nouveau sous le soleil

Ce n'est pas la première grande épreuve économique pour les pays arabes en transition, ni la première fois que sont lancées des réformes économiques cruciales.

Il y a 20 ans, l'Égypte et la Jordanie, par exemple, ont fait face à des crises économiques comparables, voire pires à certains égards. À la fin des années 80, l'Égypte affichait un déficit



budgétaire de presque 20 % du PIB et un taux d'inflation également de 20 %, soit plus du double des chiffres actuels dans les deux cas. Le taux d'endettement était alors de 76,5 % du PIB, très proche des 76,4 % d'aujourd'hui. En Jordanie, il culminait à 133 %, contre 65 % actuellement selon les estimations. Les réserves en devises de ces deux pays ont fondu de manière spectaculaire en 2011 et 2012, mais celles de la Jordanie avaient quasiment disparu en 1988.

Au cours des deux dernières décennies, l'Égypte et la Jordanie ont consenti de vastes efforts pour réformer leur économie. Des accords ont été signés avec le FMI et bon nombre d'entreprises publiques ont été privatisées. L'Égypte a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. La Jordanie en est devenue membre en 1999 et a conclu un accord de libre-échange avec les États-Unis en 2000. L'un et l'autre pays ont signé des partenariats avec l'Union européenne.

Ces différentes initiatives leur ont permis d'enregistrer une croissance solide et soutenue entre 2000 et la crise financière mondiale de 2008. Malgré ces avancées, les citoyens égyptiens et jordaniens continuaient de se sentir déçus par un système qui, faute d'équilibre des pouvoirs, leur échappait en très grande partie et par une croissance dont ils ne voyaient pas l'effet dans leur vie quotidienne. Comment expliquer l'échec?

Le pain d'abord, la liberté ensuite

Avant les soulèvements de 2011, les dirigeants arabes avançaient que les réformes économiques devaient précéder les réformes politiques : «le pain avant la liberté». Selon eux, il était prématuré, voire dangereux, de lancer des réformes politiques avant d'avoir pourvu aux besoins élémentaires des citoyens, car le peuple ne pouvait pas prendre de décisions responsables tant que ses besoins élémentaires n'étaient pas satisfaits. Mais cette stratégie, même quand elle procédait de bonnes intentions, n'a pas fonctionné comme prévu.

Certes, elle a préservé la stabilité macroéconomique, qui protège les plus pauvres, ceux qui sont les premiers à souffrir des effets de l'inflation et de l'atonie de la croissance, mais elle n'a pas réussi à générer une croissance solidaire ni à remédier au problème de la corruption qui, en l'absence de toute réforme politique, s'est multiplié.

La libéralisation de l'économie, qui prévoyait des privatisations et une déréglementation des échanges, mais aussi une réglementation moins stricte de l'investissement et une intégration accrue dans l'économie mondiale, a rarement réussi à engager des réformes, politiques ou économiques. Comme les mesures économiques qui s'imposaient n'étaient pas accompagnées d'un système d'équilibre des pouvoirs, certains grands opérateurs économiques ont pu bafouer les lois en toute impunité.

Au final, de nombreuses réformes économiques ont profité à une élite plutôt qu'à l'ensemble de la population. L'accumulation des avantages au profit d'une minorité a contribué à neutraliser encore plus les effets des réformes économiques. Faute de parlements forts, capables d'exercer un contrôle approprié, la privatisation d'un grand nombre d'entreprises publiques a souvent été opérée dans une relative opacité, donnant le sentiment, souvent justifié, que la corruption régnait.

Il est difficile d'attirer les investisseurs étrangers en l'absence d'une justice indépendante à laquelle ils peuvent s'adresser en cas

de litige, et difficile de lutter contre la corruption — qui ampute la productivité — quand il n'existe ni presse indépendante ni système parlementaire fort. D'après le classement publié par Transparency International sur la base de son indice de perception de la corruption, la Jordanie a chuté de la 37^e place (sur 178) à la 58^e place (sur 176) entre 2003 et 2012. De 2003 à 2010, c'est-à-dire juste avant la révolution, l'Égypte a été rétrogradée de la 70^e à la 98^e place.

Bien que les revendications des manifestants différaient considérablement entre les pays du Moyen-Orient et au sein d'un même pays, tous cherchaient à combattre la corruption. Il fallait sanctionner les coupables, mais aussi opérer des changements institutionnels afin d'extirper le mal. Un contrôle démocratique approprié allait pouvoir être exercé en lançant des réformes politiques qui mettraient fin à la domination par l'exécutif et redistribueraient le pouvoir entre le législatif et le judiciaire.

Les élites en Égypte, en Jordanie et dans le reste du monde arabe considéraient généralement qu'un parlement représentatif fort n'entendait rien aux réformes économiques et était un obstacle au développement plutôt qu'un partenaire. En Égypte, en Jordanie et ailleurs, les lois électorales avaient été conçues pour produire des parlements structurellement faibles, qui dépendaient du pouvoir exécutif, lui obéissaient servilement et étaient incapables de contester ses politiques, y compris les politiques et pratiques économiques des 20 dernières années.

Les citoyens ordinaires étaient habitués à se tourner vers l'État pour subvenir à leurs besoins élémentaires. Il n'y avait pas de pouvoir législatif fort pour débattre de la décision du gouvernement de céder des actifs de l'État, de supprimer des subventions ou de poursuivre des politiques commerciales libérales jugées préjudiciables à l'industrie locale par certains. Un véritable débat aurait démontré que les décisions prises étaient transparentes et responsables et rassuré les citoyens ordinaires sur le fait qu'ils en seraient les bénéficiaires.

Mais il est clair que les réformes économiques du passé, même bien pensées ou vitales, ont échoué, car elles ont été entreprises isolément, sans réformes politiques parallèles. De fait, les gouvernements ont souvent considéré les réformes politiques comme inutiles, voire comme un frein à la libéralisation économique, qui risquait de marquer le pas en cas de renforcement du pouvoir parlementaire.

Les prescriptions de politique économique axées sur le marché qui privilégient la croissance, mais délaissent la réforme politique et n'améliorent pas le sort des plus défavorisés ne peuvent pas résoudre les problèmes économiques du monde arabe, où le fossé entre riches et pauvres s'est creusé depuis 20 ans. Et le phénomène s'accroît depuis quelques années en raison de la flambée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie et de la crise financière mondiale. L'écart grandissant de revenu s'observe surtout dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord importateurs de produits de base (denrées alimentaires, énergie, etc.).

Au Moyen-Orient, le «Consensus de Washington» et ses réformes axées sur le marché ont échoué par omission. Les politiques du passé n'étaient pas nécessairement mauvaises, elles étaient surtout insuffisantes. Elles ont perdu de vue le fait que développement politique et développement économique sont interdépendants. Sachant que ces politiques ne sont plus adaptées aux nouvelles réalités, que peuvent faire les pays concernés?

Bréviaire des réformes

Les futures réformes économiques des pays arabes doivent obéir à de nouvelles règles.

Règle n° 1 : pas de réforme économique sans réforme politique

Face aux problèmes économiques, les solutions purement économiques sont insuffisantes.

En 1988, quand la Jordanie a traversé une grave crise économique qui a entraîné une dévaluation de la monnaie de plus de 50 % par rapport au dollar, feu le roi Hussein a dû composer avec des déficits publics considérables et de maigres réserves en devises. Sa solution a été de nature largement politique : il a convoqué des élections libres, qui ont donné à la Jordanie son premier parlement représentatif depuis plus de 30 ans. Et cela a marché.

Non seulement la Jordanie a survécu à sa crise économique, mais le nouveau parlement, malgré les très fortes réticences de l'opposition islamique, a approuvé un programme du FMI et plusieurs initiatives de libéralisation, ce qui s'est traduit par une accélération de la croissance au début des années 90. Le pays a subi de plein fouet la première guerre du Golfe quand toutes les aides en provenance des pays arabes et des États-Unis lui ont été retirées, car il s'était opposé à l'entrée de forces étrangères dans la région. Pourtant, les citoyens ne sont pas descendus dans la rue pour manifester, estimant que leur voix avait été entendue par le biais du parlement. Ils étaient partie prenante dans le processus.

Mais cette leçon a été vite oubliée par les pays de la région, y compris par la Jordanie elle-même, dont le traité de paix signé quelques années plus tard avec Israël a contribué à ce que le pays décide de retarder les réformes politiques. Au cours des deux dernières décennies, ces réformes ont marqué le pas, avec des conséquences désastreuses évidentes. Les pays qui traversent aujourd'hui des crises économiques comparables, aggravées par l'envolée des prix de l'énergie et de l'alimentation et par une crise financière mondiale persistante, ne peuvent pas s'en sortir en prenant simplement des mesures économiques draconniennes comme la suppression ou la réaffectation de certaines subventions. Les citoyens ne veulent plus d'un pouvoir exécutif dominant, dont les décisions unilatérales ne font qu'aggraver leurs conditions de vie déjà difficiles.

Désormais, les électeurs arabes veulent être consultés sur les politiques économiques qui les concernent et qui, en tout état de cause, doivent être soumises au contrôle rapproché d'un parlement fort, élu et responsable.

En Égypte, aucun des deux régimes de transition instaurés après le renversement du président Hosni Moubarak n'a été capable de signer un accord avec le FMI pour obtenir le prêt dont le pays a tant besoin, justement parce que les dirigeants en place n'avaient pas été élus et craignaient les réactions de la rue. À contrario, le gouvernement formé après l'élection de Mohamed Morsi, le candidat des Frères musulmans, est en train de négocier un accord financier avec le FMI, pourtant traditionnellement suspect dans ce pays.

Le FMI lui-même a appris de ses erreurs passées. Les accords financiers qu'il signe avec les pays de la région depuis le Réveil arabe mettent l'accent sur des programmes nationaux que les nouveaux gouvernements ont largement contribué à élaborer. Ces accords encouragent aussi un meilleur ciblage et une réforme des subventions et soulignent qu'il faut tisser des filets de protection

sociale solides, créer des emplois, répartir plus équitablement les revenus et améliorer la gouvernance.

Tous les gouvernements élus ont fondamentalement intérêt à apporter les bonnes solutions aux problèmes économiques de leur pays et à prouver à leurs électeurs qu'ils peuvent amener plus de prospérité. Ce qui signifie que la peur de l'islam ne peut pas être utilisée comme excuse par les tenants de l'ordre établi ou par l'élite politique en place pour bloquer les avancées politiques qui doivent accompagner les réformes économiques. Il n'y a rien à craindre des islamistes sur le front économique. Malgré sa relative inexpérience, le parti égyptien Liberté et Justice, par exemple, a adopté un programme économique qui ne devrait en aucun cas effrayer les non-islamistes ou la communauté internationale. Il reconnaît en effet l'importance de la propriété privée et le rôle du secteur privé, une économie de marché qui met l'accent sur la justice sociale dans le cadre du droit coranique, et la nécessité des investissements locaux et étrangers. Face aux difficultés économiques qu'il doit surmonter, le Moyen-Orient pourrait être amené à dynamiser la réforme politique, car il est évident qu'il faut des gouvernements élus pour prendre les décisions économiques difficiles.

Règle n° 2 : la croissance doit être plus solidaire

Les nouveaux dirigeants doivent veiller à ce que la croissance ne profite pas qu'à une petite élite ou que les réformes économiques n'intéressent pas que certaines couches de la société. Après les révolutions conduites en Égypte, en Libye, en Tunisie et ailleurs, la volonté des peuples d'obtenir des améliorations immédiates (création d'emplois, augmentation des salaires, justice sociale) exige de définir une nouvelle vision du développement économique pour la région.

Les réformes économiques passées ont généré une croissance dont les effets n'ont pas été perceptibles pour le citoyen moyen. Au lieu de réduire l'écart entre riches et pauvres, elles l'ont souvent creusé. Les réformes à venir devront comporter un volet social important afin d'améliorer le sort des plus défavorisés. Les subventions doivent aller à ceux qui en ont le plus besoin, les gouvernements doivent absolument investir dans l'amélioration des services de santé et d'éducation, au profit de la majorité de leurs citoyens.

Règle n° 3 : la société doit contribuer à l'élaboration des projets de réforme économique

Par le passé, les processus de réforme engagés dans les pays arabes étaient essentiellement symboliques et dictés par le régime, souvent sans consultation, puis mis en œuvre par le gouvernement ou l'administration sans aucun débat. Le plus souvent, ces processus de réforme pilotés par le régime étaient insuffisants, ponctuels et mal communiqués. Or, sans une réelle adhésion populaire, même les meilleures intentions ne se traduisent pas en changements concrets.

Ces réformes dirigistes ont produit parfois des résultats économiques spectaculaires et une croissance impressionnante, y compris en Tunisie et en Égypte, mais elles n'ont pas modifié la nature autoritaire des régimes. Elles ne s'appuyaient pas non plus sur des stratégies clairement destinées à rendre la croissance plus solidaire, de sorte qu'elles ont surtout profité à l'élite du monde des affaires qui gravitait autour du pouvoir. Cette dérive n'a pas échappé à l'opinion publique, ce qui explique la

profonde hostilité et la suspicion que ces politiques suscitent dans la plupart des pays de la région.

D'autres projets, qui ont vu le jour après des périodes d'agitation sociale, prévoyaient des réformes politiques limitées telles que la Charte d'action nationale de Bahreïn. En réponse aux citoyens qui appelaient le changement de leurs vœux, la Charte a été rédigée et appliquée à l'initiative du roi, sans consulter les acteurs de la vie sociale et politique. Promulguées en 2001, les réformes comprenaient la création d'une chambre parlementaire désignée et d'une seconde chambre, élue, ainsi que l'évolution progressive du régime vers une monarchie constitutionnelle héréditaire. Malgré ces nobles ambitions, les programmes n'ont pas tenu leurs promesses : la chambre élue ne détient pas le pouvoir législatif réel et le royaume n'est pas une authentique monarchie constitutionnelle. Déçus par leur gouvernement, les Bahreïniens continuent d'en appeler au changement.

Les projets de réforme conçus et mis en œuvre par la classe dirigeante qui a justement besoin d'être réformée illustrent la nécessité que les programmes soient suffisamment représentatifs de toutes composantes essentielles de la société et obtiennent leur adhésion. Les réformes qui ne prennent pas en compte le point de vue de ceux qui subissent leurs effets sont vouées à l'échec et ne sont jamais perçues comme significatives ou crédibles. Après la chute de Moubarak, quand les militaires à la tête de l'Égypte ont tenté de dicter tous seuls les règles du jeu politique, l'opinion s'est immédiatement cabrée. Dans le nouveau Moyen-Orient, on assiste au réveil des citoyens arabes de toutes tendances, qui veulent faire changer la donne. Les institutions politiques appropriées sont en train de voir le jour, et les citoyens ont découvert qu'ils pouvaient se faire entendre en descendant dans la rue.

Règle n° 4 : les projets de réforme économique doivent fixer des objectifs mesurables et tendre vers un but précis

Par le passé, les réformes étaient trop souvent porteuses de multiples promesses rarement tenues. Il faut fixer une série d'objectifs clairs et mesurables pour que les gouvernements entreprennent effectivement les réformes et ne se contentent pas de simples discours.

Lors d'un sommet organisé à Tunis, en 2004, les dirigeants arabes s'étaient accordés sur un document de réforme dans lequel ils renouvelaient leur engagement à «élargir la participation à la vie politique, aux affaires publiques et au processus décisionnel; à défendre la justice et l'égalité entre tous les citoyens; à respecter les droits de l'Homme et la liberté d'expression; à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire; à promouvoir le rôle des femmes dans la société arabe; à reconnaître le rôle de la société civile et à moderniser le système éducatif».

Plusieurs années se sont écoulées et ces promesses sont loin d'avoir été tenues, ce qui n'a rien de surprenant compte tenu de l'absence de mécanismes permettant de suivre et de mesurer la réalisation des objectifs. Le Programme national établi par la Jordanie définissait non seulement des objectifs à atteindre, mais aussi des étapes clés et des indicateurs de résultats, ainsi que des dates butoirs; il n'a jamais été mis en œuvre et aucune initiative de ce type n'a vu le jour dans la région. La parole sans l'acte n'arrive plus à convaincre.

Les projets nationaux de réforme économique devraient aussi définir des buts à atteindre (par exemple équilibre budgétaire

dans les 10 ans ou couverture maladie universelle). Les citoyens sont plus enclins à accepter les sacrifices à court terme s'ils savent précisément à quoi ils serviront. Dans les pays du Moyen-Orient, il est courant de penser que les gouvernements n'ont qu'un seul mode opératoire : la gestion de crise. Ils demandent continuellement aux citoyens de payer pour les abus de l'administration sans espoir de retombées positives. Par exemple, les Jordaniens ont manifesté il y a peu contre la suppression des subventions aux carburants dans un contexte d'envolée des prix mondiaux. Le peuple doit être réellement impliqué dans le processus de réforme. Même si les changements prennent du temps, les politiques devraient être conçues de manière à produire des effets positifs dès les premières années et à impliquer les citoyens à chaque étape de la réalisation d'un but national explicitement défini.

Règle n° 5 : la communication est un outil stratégique essentiel

Une communication moderne et efficace ne doit jamais être une simple adjonction; elle doit faire partie intégrante du processus de planification, y compris pour les politiques de réforme économique des pays arabes.

La communication doit commencer avant que le programme de réforme n'ait été entériné par le gouvernement. L'élaboration des réformes doit s'appuyer sur une consultation du parlement et de la société civile et les dirigeants doivent, à chaque étape, annoncer clairement les buts visés. Entretenir le secret autour de ces programmes, comme cela a souvent été le cas au Moyen-Orient, ne fait que renforcer le scepticisme déjà bien ancré des citoyens et nourrit souvent une franche hostilité à l'égard des réformes. Aussi difficile soit-elle, la communication doit être un outil stratégique majeur, à employer très tôt pour espérer obtenir une large adhésion populaire.

Le changement est indispensable

Au Moyen-Orient, les processus de réforme économique fonctionneront à condition de rompre avec les modèles des deux dernières décennies. Pour réussir, les programmes économiques devront avoir des composantes politiques. Ils doivent être mesurables, de portée générale et profiter à tous. Ils devront s'inscrire dans un projet public faisant intervenir la société civile. Les initiatives de réforme ne doivent pas être imposées d'en haut, elles doivent être approuvées par des gouvernements élus. Enfin, elles doivent s'appuyer sur une maîtrise des liens entre les différents aspects d'un programme. C'est la seule façon de définir et d'appliquer une méthode englobant la diversité de composantes politiques et économiques à la fois, et comportant des objectifs clairs et réalisables.

Le Réveil arabe incite les citoyens à attendre davantage de leurs gouvernants. La situation politique cessera d'évoluer si les fruits de la prospérité ne sont pas largement partagés. Dans le même temps, le changement économique sera inopérant si les institutions qui permettent et soutiennent la définition de processus économiques plus efficaces et plus transparents sont sans pouvoir. La région n'avancera que si les réformes politiques et économiques sont menées de concert. ■

Marwan Muasher est vice-président chargé des études, Programme Moyen-Orient, Carnegie Endowment for International Peace.