

Que valent les réformes économiques imposées dans le monde arabe ?



Dossier réalisé en décembre 2018 dans le cadre des activités du réseau

Médias indépendants sur le monde arabe



Cette coopération régionale rassemble *Al-Jumhuriya, Assafir Al-Arabi, Mada Masr, Maghreb Émergent, Mashallah News, Nawaat, 7iber* et *Orient XXI*.

Ouvrir le débat



Taher Labadi

Chercheur post-doctorant en économie politique
sur la Palestine et le Proche-Orient,
[LabexMed](#).

La réforme des économies arabes est plus que jamais à l'ordre du jour. Et pour cause. Le taux de chômage y est estimé à 10 % en 2017, contre 5,5 % en moyenne dans le monde. Un chiffre qui cache encore d'importantes disparités. Ce taux est de 12,1 % en Égypte, 14,9 % en Jordanie, 15,4 % en Tunisie. Le chômage s'élève également à 26,1 % chez les jeunes et à 18,9 % chez les femmes dans une région où le taux d'activité, soit la part des actifs dans la population en âge de travailler, est déjà le plus faible au monde (48,6 %). Les taux d'expatriation des diplômés de l'enseignement supérieur y sont aussi parmi les plus élevés au monde, alors que 30 % d'entre eux étaient au chômage en Égypte, en Tunisie et en Jordanie¹.

Les pays arabes importent par ailleurs plus de 50 % des céréales qu'ils consomment et sont les plus gros importateurs en net de denrées alimentaires au monde². Cette forte dépendance à l'égard des marchés internationaux rend la région particulièrement exposée aux rapides fluctuations de prix des produits agricoles. La crise alimentaire mondiale de 2007-2008 et la hausse du prix des céréales de base (riz, blé) à ce moment-là avaient ainsi provoqué davantage d'inflation, accru les déficits commerciaux, aggravé la pauvreté et conduit à des manifestations dans plusieurs pays (Yémen, Égypte, Maroc). Une vulnérabilité qui sera encore exacerbée dans les années à venir du fait de la croissance démographique, d'une faible productivité agricole et de la rareté grandissante des ressources en eau.

STRUCTURES RENTIERES ET TISSUS PRODUCTIFS

¹Lili Mottaghi, « The Problem of Unemployment in the Middle East and North Africa Explained in Three Charts », Banque mondiale, 25 août 2014.

² « The Grain Chain : Food Security and Managing Wheat Imports in Arab Countries », Banque mondiale/FAO, 2012.

Autre symptôme révélateur, onze pays de cette région ont une dette publique qui excède 50 % de leur PIB³. Parmi eux la Jordanie (96,6 %), l'Égypte (101 %), le Liban (149 %). Dans certains cas, le service de la dette compte pour 40 % des dépenses budgétaires. Entre 2012 et 2016, pas moins de 6 pays arabes (Maroc, Tunisie, Égypte, Jordanie, Irak, Yémen) ont ainsi bénéficié de crédits accordés par le Fonds monétaire international (FMI). En échange, leurs gouvernements doivent, deux ou trois fois par an, faire le point avec les experts du Fonds sur le respect de leurs engagements en matière de déficit budgétaire à réduire, de monnaie à laisser filer contre le dollar et l'euro, de subventions à réduire et de postes de fonctionnaires à supprimer.

Pour expliquer ces nombreux « dysfonctionnements », la littérature économique existante pointe généralement du doigt la prédominance de structures rentières et la faiblesse des tissus productifs. Le monde arabe dispose en effet des plus importantes réserves d'hydrocarbures au monde, avec 42 % des réserves de pétrole et 29 % des réserves de gaz naturel en 2016⁴. Aux revenus tirés de la vente de ces hydrocarbures viennent s'ajouter d'autres formes de rente issues des frais de transit sur le commerce international, des retours de fonds des travailleurs installés à l'étranger ou encore des aides et des crédits étrangers, particulièrement nombreux en raison de la position géostratégique unique de cette région.

Une situation qui favorise entre autres l'instauration de régimes politiques autoritaires et irresponsables. Ceux-ci utilisent leurs rentes pour garder le contrôle sur des économies rendues peu efficaces sous l'effet de la corruption, du clientélisme, du népotisme et de l'utilisation abusive des fonds publics. Or depuis le cours des années 1980, le cadre dominant pour penser la réforme de ces économies est celui du « Consensus de Washington » : un ensemble de bonnes mesures destinées à favoriser l'avènement d'économies de marché, canonisées par la Banque mondiale, le FMI et un nombre croissant de gouvernements à travers le monde.

La libéralisation des échanges, la privatisation de l'économie et la dérégulation financière ont ici vocation thérapeutique face aux nombreux maux rencontrés dans le monde arabe. Les réformes engagées devaient donner lieu à la démocratisation des Etats et des sociétés, à la pacification de la région ainsi qu'à la modernisation des économies et leur intégration dans l'économie mondiale. Il semble que nous soyons aujourd'hui plutôt loin du compte. D'où l'urgence qu'il y a d'élargir et d'approfondir le débat au sujet des défis économiques et sociétaux de cette région. Ce qui passe notamment par la promotion et la prise en compte de nouvelles perspectives et la multiplication d'espaces dédiés à ce débat.

³ « Arab Region 2017 in Review », PNUD, février 2018.

⁴ Ibid.

SORTIR DE LA DEPENDANCE

C'est ce à quoi entend contribuer ce dossier thématique préparé par *Orient XXI* et ses partenaires, qui ont constitué ensemble [le Réseau des médias indépendants sur le monde arabe](#), en proposant à des journalistes du monde arabe d'apporter leurs éclairages sur les réformes économiques de la région. Le point commun des sept articles qui constituent ce dossier est qu'ils s'intéressent moins à ce que devraient être les réformes qu'à ce qu'elles sont déjà, ce qui constitue déjà un parti pris subtil. En examinant dans plusieurs pays, et donc à partir de différents contextes politiques, économiques et institutionnels, les conditions de mise en œuvre de ces réformes et leurs résultats, leurs auteurs ont par ailleurs relevé avec brio le défi de s'approprier les termes d'un débat trop souvent accaparé par les seuls économistes. Ils apportent ainsi un autre éclairage sur la mise en œuvre quasi généralisée des politiques d'inspiration néolibérale dans le monde arabe depuis au moins deux décennies. La plupart du temps, ces nouvelles orientations sont introduites par les gouvernements contre l'obtention de financements auprès d'institutions financières internationales ou d'autres États. L'occasion, nous dit [Malek Lakhali](#) (*Nawaat*), pour tous ces « amis » d'intervenir dans la politique intérieure du pays dans un sens conforme à leurs visions et à leurs intérêts, lesquels ne répondent malheureusement que trop peu aux préoccupations de la population. Les dirigeants tunisiens opèrent de cette façon une sorte de gestion de la dépendance qui semble éloigner toute réelle perspective de réforme de l'économie.

Une gestion de la dépendance qui prend une autre forme au Liban. Marie-José Daoud (*Mashallah News*) rend compte, en effet, d'une situation alarmante dans laquelle ce sont les banques locales qui financent [le surendettement de l'État libanais](#) à des taux d'intérêt suffisamment élevés pour attirer les dépôts d'investisseurs internationaux. La dette constitue ainsi une formidable manne de profits pour ces banques et investisseurs grassement rémunérés. Elle fait en même temps peser une charge de plus en plus lourde sur le budget public, au détriment d'investissements productifs et d'infrastructures dont l'économie aurait grandement besoin, dans une fuite en avant qui pourrait bien se terminer par une banqueroute généralisée.

Amar Ingrachen (*Maghreb émergent*) s'intéresse quant à lui au débat relatif aux [mesures d'autonomisation des banques centrales](#) dans les pays d'Afrique du Nord. En théorie, ces dispositifs sont là pour protéger les économies de l'instabilité politique et des logiques politiciennes. Ils sont pourtant aussi une occasion de limiter les objectifs de la politique monétaire à la seule lutte contre l'inflation, ce qui se veut être un signal fort de stabilité financière adressé aux bailleurs et investisseurs internationaux. En ce sens, l'indépendance des banques centrales à l'égard des États constitue une entrave directe à la souveraineté et à la démocratie dans ces pays. Sauf à imaginer des mécanismes garantissant la prise en compte des besoins économiques des populations, ce qui ne semble pas à l'ordre du jour.

UNE DETTE INSUPPORTABLE

Le remboursement de la dette et la capacité de l'État à se refinancer sur la scène internationale sont donc au cœur de toute économie politique de la réforme dans le monde arabe. À partir du cas de la [Jordanie](#), Doa Ali ([7iber](#)) nous invite cependant à prendre garde au mirage entretenu dans les récits officiels du gouvernement et du FMI. Ce dernier continue de fait à présenter la Jordanie comme un modèle de réussite en matière de réformes économiques, pour avoir multiplié les politiques de libéralisation, de privatisation et de rigueur depuis la fin des années 1980. Or ces politiques engagées au nom de la réduction du déficit budgétaire et du remboursement de la dette ont surtout vu l'érosion progressive du filet social et l'appauvrissement de la population, sans modifier la structure du tissu productif jordanien ni remettre en cause la dépendance du pays envers les financements étrangers.

En Égypte également, les réformes engagées et parrainées par le FMI se traduisent par une réduction de la part des dépenses publiques qui affecte directement le niveau et la qualité de vie de la population sans pour autant permettre d'atteindre les objectifs annoncés de réduction de la dette ou encore du déficit de la balance des paiements. Négligeant la santé, l'éducation ou même les transports, l'État se lance au même moment dans d'immenses projets d'infrastructure et de construction dédiés à la création d'un environnement propice à l'investissement étranger. May Kabil ([Mada Masr](#)) pose alors de façon frontale la question du lourd fardeau que font porter ces [réformes](#), imposées sans transparence ni concertation à la grande majorité des Égyptiens.

Si le démantèlement du secteur public vient augmenter la précarité des couches sociales les plus défavorisées, il permet en revanche l'émergence d'une nouvelle classe de « clients » proches du pouvoir politique qui parviennent à s'enrichir en mettant la main sur les moments clés de l'accumulation économique. Yassin Sweehat ([Al-Jumhuriya](#)) évoque ainsi la [formation d'oligarchies](#) en Égypte et en Syrie, où les mesures d'inspiration néolibérale ont été l'occasion d'une réappropriation privée des secteurs les plus florissants de l'économie par les élites dirigeantes, désormais dégagées de toute responsabilité en matière de développement économique ou de progrès social.

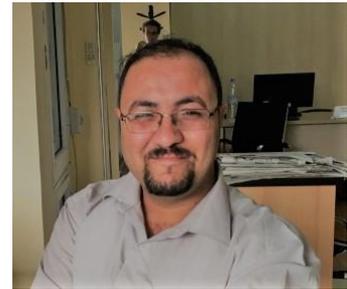
Les réformes économiques en cours dans le monde arabe constituent une modalité parmi d'autres de reconfiguration des pouvoirs en place, dans un contexte international en mutation. Leur dimension politique est mise en évidence par Majd Kayyal ([Assafir Al-Arabi](#)), qui traite de l'application des normes de « transparence financière » et de « bonne gouvernance » dans une logique contre-insurrectionnelle dans les territoires palestiniens occupés. Les dirigeants israéliens, mais aussi ceux de l'Autorité palestinienne, mettent en place tout un système de mesures, qui reprennent

la rhétorique des institutions financières internationales dans l'objectif de mieux venir à bout des circuits de financement parallèle qui alimentent la résistance palestinienne et permettent à une population laissée à la merci de l'occupation israélienne de tenir (les cantines des prisonniers, le soutien aux familles de martyrs etc).

La nécessité de réformer les économies arabes n'est certes pas en cause, bien au contraire. Les articles regroupés dans ce dossier laissent cependant entrevoir un sérieux hiatus entre le discours sur les réformes et les réformes elles-mêmes. Ensemble, ils créent le débat autour de choix et de pratiques qui sont avant tout politiques et ont des effets très concrets pour les populations concernées. Dans le monde arabe comme ailleurs, il s'agit ainsi de déjouer la prétention de la science économique à se présenter comme une « science dure » et à cloisonner tout débat, ce qui est aussi une manière de légitimer le discours dominant. Il est temps en effet que l'on puisse s'inquiéter de cette pratique qui prétend faire le développement des économies en se passant du plus grand nombre.

Afrique du Nord

L'indépendance des banques centrales fait peur



Amar Ingrachen

Journaliste économique à *Maghreb émergent*.

En Afrique du Nord, l'indépendance des banques centrales à l'égard des pouvoirs politiques fait débat. Elle se heurte à de nombreux obstacles et suscite aussi d'innombrables critiques de ceux qui craignent de voir les pays abandonner leur souveraineté nationale.

Depuis quelques années, nombre de pays du nord de l'Afrique ont entrepris des réformes économiques pour, d'une part, arrimer leurs économies respectives à la mondialisation, et de l'autre, répondre aux aspirations sociales et au progrès des populations de la région. Cette tendance réformiste s'est accélérée avec les « printemps arabes » qui ont chamboulé la carte sociale et politique dans ces pays et fait entrer en scène de nouvelles obédiences et de nouveaux acteurs, notamment d'inspiration mondialiste. Ceux-là s'inscrivent dans le sillage du discours qui domine sur la scène internationale, stipulant que toute réforme doit se faire dans le sens de « l'intégration financière mondiale ». Un objectif qui prévoit entre autres l'autonomisation des banques centrales vis-à-vis des États. Or, l'idée fait peur. Aussi bien aux États qu'à

certaines économistes. La mise en œuvre d'une libre circulation des capitaux suppose en effet « *un fort recul des États par rapport à ce bien public essentiel qu'est la monnaie, avec en particulier la fin de l'idée de banque centrale comme banque des États* », explique Jean-Claude Werrebrouck, ancien professeur de sciences économiques à l'université de Lille 2 et auteur de *Banques centrales : Indépendance ou soumission ?* (Yves Michel, 2012).

BRADAGE DE LA SOUVERAINETE NATIONALE ?

La Banque d'Algérie a obtenu son indépendance en 1990, malgré une opposition farouche dans certains milieux politiques et économiques. Une indépendance alors très vite remise en cause, d'abord par l'ancien chef du gouvernement Belaïd Abdesslam puis, définitivement, par le président Abdelaziz Bouteflika à son arrivée au pouvoir en 1999. Dans un entretien qu'il accorde au *Financial Times* le 19 juillet de la même année, le président algérien déclare qu'il est « *seul inamovible* », signifiant par là qu'il serait l'unique interlocuteur de tout le monde. Preuve à l'appui : en 2016, pour financer le déficit du trésor public, il décide de recourir à la création monétaire en modifiant la loi sur le crédit et la monnaie et en limogeant le gouverneur de la Banque d'Algérie de l'époque, Mohamed Leksaci, qui refusait de soutenir une telle mesure. La soumission de la banque centrale aux *desiderata* du président et de son gouvernement est depuis une réalité patente.

Au Maroc, l'idée d'une indépendance de la banque centrale est introduite en 2006 avant d'être concrétisée en 2017 par l'adoption du projet de loi n° 40-17 relatif au statut de la Bank Al-Maghrib. Certains experts, économistes et hommes politiques de gauche y ont vu un cheval de Troie pour entamer le démantèlement de la souveraineté financière du Maroc. « *L'idée d'indépendance des banques centrales est une escroquerie intellectuelle grossière* », fulmine Nabi Akesbi, un des économistes marocains les plus influents. Selon lui, « *l'indépendance de la banque centrale sert à déposséder les États des politiques monétaires et à réduire la marge de manœuvre des gouvernements* ». En effet, jusque-là, les banques centrales pouvaient financer les États à taux nul et sans remboursement réel si besoin. Or, si elles deviennent indépendantes, les États n'ont plus d'autre choix que de recourir à l'impôt, ce qui n'est pas toujours évident, ou de s'endetter sur le marché financier. Une pareille configuration paraît insoutenable pour certains hommes politiques qui considèrent que l'indépendance de la banque centrale équivaut au bradage de la souveraineté nationale.

SOUSSION AUX INSTITUTIONS INTERNATIONALES ?

Mais l'hostilité ne vient pas que des politiques. Des économistes estiment que le fait que la politique monétaire soit le fait du président ou du gouvernement est une « bonne

chose » dans la mesure où ceux-là sont élus et bénéficient d'une légitimité démocratique que les technocrates qui dirigent les banques centrales n'ont pas. *« Confier les politiques monétaires exclusivement aux banques centrales, donc à des technocrates qui ne sont élus par personne et en déposséder les politiques qui ont la légitimité d'en définir les contours, est un coup dur pour la démocratie. [...] En gros, les partisans de cette escroquerie nous disent : votez, votez, et on fera ce qu'on veut »*, estime Najib Akesbi.

Pire, selon lui, les technocrates qui dirigent les banques centrales indépendantes interviennent le plus souvent dans une logique de soumission aux institutions financières internationales. Or concrètement, les réformes de type libéral qui sont à l'œuvre dans plusieurs pays de la région depuis plus de quarante ans, comme l'Égypte, le Maroc et la Tunisie, n'ont rien donné de particulièrement intéressant. *« Pour réussir un processus de reconstruction des économies de la région, il faut le sécuriser en le prémunissant de cette idée d'indépendance des banques centrales. Cette idée est un instrument de domination des tenants du libéralisme qui ne pensent qu'à leurs profits et à l'équilibre interne du système financier international. C'est un véritable danger pour nos pays »*, tranche Akesbi.

Les banques centrales des pays de la région se trouvent par conséquent dans des positions plutôt inconfortables. L'économiste tunisien Aram Belhadj résume bien cette situation. Selon lui, *« elles se trouvent coincées entre le marteau des pouvoirs politiques d'une part (risque de prise en otage de la politique monétaire pour réaliser des objectifs politiques et parfois politiques) et l'enclume des acteurs de la globalisation financière, notamment les grands groupes financiers d'autre part (risque de prise en otage des instruments de politique monétaire pour enrichir davantage les acteurs financiers) »*.

UN OBJECTIF DE PROGRES SOCIAL

Pour Najib Akesbi, le problème viendrait également de ce que *« les politiques néolibérales, qui sous-tendent cette idée d'indépendance des banques centrales verrouillent les politiques macroéconomiques. »* Il en veut pour preuve l'inéluctable contradiction entre la primauté absolue accordée par les institutions financières internationales à la lutte contre l'inflation et la nécessité pour certains pays d'avoir d'autres priorités, comme le développement économique ou la lutte contre le chômage. Ces appréhensions sont-elles réalistes ? Aram Belhadj pense effectivement que la prise en otage des politiques monétaires peut avoir des effets néfastes sur certaines économies, notamment dans les pays en voie de développement. Afin de minimiser ce risque, il suggère que *« les banques centrales aient dans leurs statuts un objectif de croissance et de progrès social »* et que *« la redevabilité de l'institut d'émission soit attribuée au peuple à travers ses représentants pour demander des comptes chaque*

fois que l'objectif risque de ne pas être réalisé ». Pour Belhadj, ce n'est pas tant l'indépendance de la banque centrale qui pose problème que les objectifs de sa politique qui peuvent être contraires aux intérêts des populations dans ces pays.

Il en va de même pour Abderrahmane Hadj Nacer, économiste algérien et ancien gouverneur de la Banque d'Algérie, qui estime que *« quand on a une banque centrale indépendante dont le seul objectif est la financiarisation, ce qui est en cause, ce n'est pas l'indépendance de la banque centrale, mais l'objectif qui lui a été assigné par le législateur »*. Pour Hadj Nacer, l'objectif d'autonomisation des banques centrales ne devrait pas être prisonnier d'un courant idéologique en particulier et relève bien plus d'un débat de fond sur les missions de l'État et le positionnement des économies dans la mondialisation. L'économiste admet néanmoins que les réformes actuelles en faveur d'une plus grande indépendance des banques centrales visent d'abord à soumettre celles-ci *« à la logique de l'internationalisation financière, à la logique de la financiarisation »* et donc *« à les couper de l'économie réelle et des préoccupations des citoyens »*.

LIBERES DES CONJONCTURES POLITIQUES

L'indépendance des banques centrales n'est pourtant pas nécessairement une mauvaise idée. Pour Hadj Nacer, il s'agit avant tout de faire en sorte qu'elles agissent pour renforcer l'industrie et accroître la production nationale, et ce de manière à garantir la création d'emplois tout en maintenant un faible taux d'inflation. L'économiste assure ainsi que l'objectif de l'équipe de travail qu'il dirigeait dans les années 1990 était de faire en sorte que *« la banque centrale serve de point d'appui pour le développement économique de l'Algérie »*, mais aussi d'*« accroître la souveraineté de l'Algérie »*. À une époque de grande instabilité politique, l'autonomisation de la banque centrale algérienne visait au maintien d'une certaine stabilité sur le plan économique et devait être un signal fort adressé aux investisseurs étrangers. Car, nous apprend encore l'ancien gouverneur de la Banque d'Algérie, *« une banque centrale qui n'est pas indépendante obéit nécessairement à des injonctions liées à des conjonctures politiques, et les conjonctures politiques sont toujours de court terme en raison notamment des équilibres qui changent tout le temps. »*

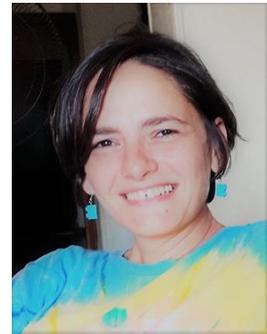
En Tunisie, l'indépendance de la banque centrale a été actée par la loi n° 2016-35 du 25 avril 2016. Elle est alors destinée à prémunir les politiques monétaires des interférences politiques des gouvernements qui, depuis la révolution de 2011, changeaient et provoquaient à chaque fois des ruptures dans l'équilibre interne des pouvoirs en Tunisie. Aram Belhadj considère que cette indépendance est *« nécessaire »*. En même temps, il estime qu'en période de crise, des ajustements doivent être constamment mis en place pour éviter de déstabiliser le système. Il distingue de cette façon *« l'indépendance opérationnelle de la banque centrale »*, qui

doit être effective de l'indépendance des objectifs qui, elle, « *ne doit pas être absolue, surtout en période de crise* ». Une telle indépendance, si elle existe, « *doit être accompagnée par un dialogue régulier entre la banque centrale et le pouvoir politique, de façon à réduire toute discordance éventuelle entre politique monétaire d'une part et politique budgétaire et fiscale d'autre part* ». Autrement dit, pour que l'indépendance de la banque centrale soit utilisée à bon escient, il s'agit de trouver un consensus sur les objectifs à lui assigner et d'assurer une concertation permanente entre ses dirigeants et l'exécutif.

C'est ce que la Mauritanie a fait dans la dernière réforme du statut de sa banque centrale adoptée le 16 juillet 2018 par son Assemblée nationale. En effet, en plus d'avoir renforcé l'indépendance des organes de la banque centrale et délimité les modalités et conditions de désignation et de révocation du gouverneur et du gouverneur adjoint, la loi en question a institué entre autres un nouvel organe collégial dénommé le « Conseil prudentiel de résolution et de stabilité financière ». Ce nouvel organe se veut un espace de concertation entre la banque centrale et le gouvernement dans ce pays, pour fixer le cap et éviter les situations de tension. Autrement dit, il sert à baliser le terrain d'entente entre les technocrates et le gouvernement. D'ailleurs, pour Abderrahmane Hadj Nacer, une telle configuration n'est pas seulement souhaitable, elle est également nécessaire, car selon lui, « *l'indépendance de la banque centrale est le fruit d'un équilibre interne, d'une réglementation interne* », et seule une entité de concertation et de coordination peut assurer cet équilibre en permanence sans qu'une partie n'abuse de son pouvoir. En définitive, assure-t-il, « *l'indépendance de la banque centrale, même quand elle est consacrée par les textes, est le fruit d'un rapport de force* », précisant encore qu'« *il n'y a pas d'indépendance absolue puisque l'indépendance d'un individu ou d'une institution s'inscrit dans un environnement interne et externe toujours marqué par des rapports de force* ».

Égypte

Les perdants de la libéralisation



Maye Kabil

Journaliste économique à *Mada Masr*.

Les Égyptiens ont connu ces deux dernières années une baisse notable de leur niveau de vie, avec la dévaluation de la monnaie locale et la hausse simultanée, à des niveaux importants, des prix des biens et services, ce qui vient s'ajouter aux changements progressifs des précédentes décennies. Des difficultés qui ne sont pas sans lien avec l'application du programme de « réforme économique » qui vise à sortir l'économie égyptienne de la crise par le biais d'un ensemble de mesures d'austérité convenues avec le FMI.

Au moment même où la dépense publique régresse dans des secteurs qui touchent directement à la vie des citoyens, l'État dépense davantage sur des projets d'infrastructures et de construction qui n'ont fait l'objet d'aucune concertation générale, et dont on se demande pour quelle raison ils peuvent se prévaloir d'une telle priorité. Ces dépenses ne contribuent pas non plus à améliorer les indicateurs fondamentaux que le programme de réforme est supposé relever, en tête desquels viennent les balances extérieures et la dette publique, sans parler de la réduction du déficit qui suppose une contraction des coûts et une augmentation des recettes. Faisant fi du droit légitime des citoyens à avoir connaissance de décisions déterminantes pour leur vie, alors qu'ils subissent les effets négatifs des politiques qui leur sont infligées et

que leurs impôts sont mobilisés par ces projets, le gouvernement n'a pas cru bon de soumettre au débat le détail du programme d'ajustement structurel avant sa mise en œuvre. Le plan de réforme a simplement été communiqué au public après sa mise en route. Et c'est le FMI qui a été le premier à en révéler le détail, tandis que le gouvernement obtiendra l'accord du Parlement cinq mois après le début de la mise en œuvre des sections les plus importantes du programme.

Même procédure pour l'adoption des projets gigantesques qui absorbent une grande partie des ressources, ressources dont le programme de réforme économique souligne pourtant la rareté. Pas la moindre concertation ou communication quant à leur opportunité économique, leur possible contribution à l'augmentation du revenu national, leur potentielle valeur ajoutée. Pas de lien établi non plus avec le remboursement des dettes ou la réalisation du développement humain, tous critères qui permettent d'évaluer la salubrité des projets gouvernementaux.

MANQUE DE DEVISES

L'Égypte a commencé d'appliquer le programme d'ajustement structurel convenu avec le FMI en novembre 2016. Il s'échelonne sur trois ans, et bénéficie d'un prêt de 12 milliards de dollars (10,57 milliards d'euros), payé en six versements conditionnés à l'état d'avancement de la mise en œuvre. L'Égypte a franchi les trois quarts du chemin et il lui reste une seule année dans le cadre de l'accord. Les rapports successifs du FMI soulignent la satisfaction du Fonds quant à la performance de l'économie égyptienne. Le gouvernement lui-même considère qu'il s'est acquitté de sa mission en atteignant de nombreux objectifs du programme, notamment l'amélioration du taux de croissance, porté de 4,3 % avant le programme à 5,3 % pour l'année financière se terminant en juin dernier. Le FMI s'attend au même taux pour l'année en cours avec le « rétablissement du secteur touristique, l'augmentation de la production de gaz naturel, le maintien de la confiance due à l'application du programme d'ajustement », selon le rapport des perspectives de l'économie mondiale publié par le FMI en octobre.

L'État a réussi avec cette politique à résoudre le problème du manque de devises grâce aux prêts internationaux d'une part, à la dévaluation de la monnaie et à la libération de son taux de change de l'autre. La Banque centrale a alors accumulé des réserves de devises à des niveaux sans précédent (elles seront passées en deux ans de 17,5 – 15,42 milliards d'euros – à près de 44 milliards de dollars – 38,76 milliards d'euros). La dette extérieure a cependant augmenté de 58 % pour atteindre le chiffre de 88 milliards de dollars (77,52 milliards d'euros) selon les dernières données disponibles de la Banque centrale.

Quant aux autres sources de devises espérées, elles n'ont pas connu l'essor promis par le gouvernement et par les partisans du flottement de la livre égyptienne, notamment concernant les exportations. Celles-ci ont certes connu un mieux, mais n'ont pas réalisé

le boom espéré. Les investissements directs ont connu une hausse de 11 % avec l'accroissement de la production de pétrole et de gaz. Le secteur du tourisme n'a pas répondu aussi favorablement que prévu à la dévaluation la première année, mais a connu une vraie relance au cours de cette dernière année.

Le vrai succès obtenu toutefois par la libération des taux de change, et qui est considéré comme un pilier fondamental du programme de « réforme », c'est l'arrivée des investisseurs sur le marché des titres de créances égyptiennes : les investissements étrangers dans les bons du Trésor et obligations ont atteint 23 milliards de dollars (20,26 milliards d'euros) en mars dernier, à savoir 500 millions (440,48 millions d'euros) de plus qu'avant le flottement.

LE FARDEAU DE LA DETTE PUBLIQUE

Bien qu'ils aient approvisionné le pays en monnaies fortes et permis au gouvernement d'obtenir l'équivalent de liquidités en monnaie locale, ces capitaux représentent tout de même un fardeau pour le budget de l'État, car la valeur des titres de créance se voit augmenter après une certaine période, par des intérêts que le Trésor public est appelé à supporter. Or celui-ci ploie déjà sous le fardeau des dettes et de leur service. La dette intérieure égyptienne atteint aujourd'hui la somme de 3,5 trillions de livres égyptiennes (0,5 trillions d'euros) selon les derniers chiffres de mars dernier, avec une augmentation de 35 % depuis la mise en œuvre de la « réforme ».

Le service de la dette engloutit 40 % de la dépense publique de l'État, un montant supérieur à la masse salariale des fonctionnaires, aux subventions et aux investissements publics.

Outre le fardeau qu'il représente pour le budget, cet investissement étranger dans les titres de créance est par nature d'une extrême sensibilité aux fluctuations des marchés mondiaux, et représente de ce fait, de l'avis de nombreux économistes, un réel danger : cet investissement peut se présenter facilement, mais peut se retirer tout aussi brusquement. C'est ce qui s'est passé ces derniers mois avec la hausse des taux d'intérêt américains et l'extrême volatilité commerciale et politique à l'échelle globale. Ce qui a entraîné un retrait de ces capitaux des pays émergents. En Égypte 6 milliards de dollars (5,29 milliards d'euros) d'investissements dans les portefeuilles de titres ont ainsi quitté le pays entre avril et juillet derniers, ce qui équivaut à peu près au quart de la totalité des investissements en titres. Le fait que le gouvernement ait misé sur ces investissements qu'il a voulu attirer l'a placé dans une situation critique. Il se trouve obligé d'attribuer à ces titres des taux d'intérêt encore plus élevés pour pouvoir attirer de nouveau les investisseurs qui se retirent des pays émergents. Il faut savoir que pour 1 % d'augmentation du taux d'intérêt sur un titre, le service de la dette correspondant augmente de 4 à 5 milliards de livres égyptiennes (0,20 à 0,25 milliards d'euros).

L'objectif majeur des réformes économiques, dans le cas de l'Égypte comme dans la plupart des autres expériences conduites avec le FMI, reste la réduction du déficit budgétaire. La voie habituelle pour y parvenir étant une réduction drastique des dépenses publiques parallèlement à la recherche de moyens d'augmenter les recettes.

L'Égypte s'est engagée à appliquer un certain nombre de décisions de nature à réduire les dépenses et par voie de conséquence le déficit budgétaire. Les deux dernières années ont vu une baisse des subventions à caractère social : carburant, électricité, eau, mais aussi transports publics tels que le métro du Caire. En dépit de l'effet brutal de ce retrait des subventions sur la hausse des prix et sur le niveau de vie des citoyens, l'objectif reste difficile à atteindre. Et le gouvernement doit réviser régulièrement, tous les quelques mois, avec le FMI le niveau souhaité du déficit budgétaire, en lien avec le Produit national, soit en raison de la hausse des prix mondiaux du pétrole dont l'Égypte est dépendante, soit en raison de la charge croissante de la dette et de ses intérêts.

À LA CHARGE DES CITOYENS

Ainsi le citoyen est-il condamné à supporter des hausses de prix continues, ainsi que la suppression des subventions de l'État, sans que celui-ci puisse lui garantir l'augmentation de ses revenus. Le but étant d'assurer l'équilibre d'indicateurs économiques dont on voit mal comment ils pourraient être équilibrés sans de profonds changements dans la structure de l'économie, ce que le programme de « réforme » n'évoque pas.

Les économistes qui critiquent cette méthode, tout comme que les défenseurs des droits fondamentaux du citoyen, mettent en cause la capacité de cette « réforme » à sortir l'économie de l'ornière. Dans quelle mesure, s'interrogent-ils, est-elle capable d'induire des changements dans la structure et la gestion de l'économie de manière à réaliser un développement durable et à garantir un partage équitable des avantages et des fardeaux ? au lieu de faire supporter à la masse des citoyens toute la charge de la réforme, sans aucun retour, alors que certains acteurs parviennent à tirer leur épingle du jeu en évitant les coûts et en réalisant des bénéfices.

Les consommateurs ont commencé à réaliser leurs pertes en septembre 2016, avec la mise en œuvre de la TVA, qui a pris la place de la précédente taxation des ventes. La TVA a augmenté le pourcentage prélevé sur les biens de consommation tout en élargissant la gamme des biens et services imposables.

En novembre de la même année une autre mesure devait suivre : la libération des taux de change de la livre égyptienne, réduisant de moitié la valeur de la livre et d'autant le pouvoir d'achat des Égyptiens. Cette décision était la condition pour l'accord final du FMI sur le prêt, dont le premier versement fut effectué une semaine après l'application

du flottement de la monnaie. Le soir même, le gouvernement augmentait le prix des carburants, dans des proportions variant entre 30 et 80 %.

Suite à ces décisions, une terrible vague de hausses de prix a déferlé sur la population, l'inflation des prix à la consommation atteignant des niveaux record, à savoir 30,7 % de moyenne durant l'année 2017 qui a suivi le flottement de la monnaie. Puis le taux d'inflation a commencé à baisser durant l'année en cours en revenant à 11,5 % du taux de l'année précédente, mais il marque de nouveau une tendance haussière avec le relèvement du prix du carburant en juin, suivi de celui de l'électricité. Dans son rapport sur les perspectives de l'économie mondiale, le FMI s'attend pour cette année à des taux autour de 21 %.

Le recul du taux d'inflation n'a cependant apporté aucune amélioration au niveau de vie de la population, les prix poursuivant leur crue bien qu'à un rythme un peu plus lent, alors que les salaires n'augmentaient pas parallèlement. Certains employeurs ont même réduit les salaires pour comprimer leurs dépenses au moment où la hausse des prix, s'étendant à tous les biens et services, touchait les coûts de production.

C'est donc le citoyen et non l'État ou l'investisseur qui supporte l'essentiel des coûts de ces politiques, qu'elles soient bâties sur la réduction des dépenses ou sur l'augmentation des recettes. Le FMI a affirmé la nécessité d'élargir l'assiette fiscale en l'étendant aux plus hauts revenus, et déploré dans ses documents de suivi du programme économique le recul constant marqué par les impôts sur les bénéfices des grosses entreprises durant la décennie écoulée. Il n'en demeure pas moins que le FMI a permis en définitive au gouvernement de renoncer aux impôts qu'il avait commencé d'imposer aux revenus les plus élevés comme aux transactions officielles. En revanche, le Fonds exerce des pressions pour éviter les retards de collecte de la TVA, alors que cet impôt purement restitutif est subi par un consommateur qui ne réalise aucun bénéfice.

Le gouvernement égyptien a décidé en juillet 2016 (année de début du programme économique) de baisser le taux d'imposition de la tranche la plus élevée des revenus en réduisant l'impôt de 25 à 22,5 %, pour ceux dont les revenus dépassent un million de livres égyptiennes (0,049 million d'euros) par an. En même temps il supprimait un impôt de 10 % sur le revenu des capitaux.

PROJETS PHARAONIQUES : UTILES POUR QUI ?

Parallèlement à tous les efforts déployés pour réduire la dépense publique, réorienter les montants initialement prévus pour les subventions vers la couverture du déficit, rembourser les dettes accumulées avec leurs intérêts, qui empêchent l'État de procéder à l'extension de services publics vitaux en matière de santé et d'éducation, on assiste à des annonces de projets de construction pharaoniques qui coûtent des milliards de

livres. Ceux-ci sont présentés comme ouvrant des perspectives pour l'avenir, mais sans que le gouvernement n'explique clairement leur opportunité économique. Ni en quoi ils peuvent servir le développement durable ni comment ils peuvent être conciliés avec la politique d'austérité imposée à la population.

L'Égypte a signé avec le FMI un prêt de 12 milliards de dollars (10,6 milliards d'euros). Elle a pu collecter 12 autres milliards des pays amis et d'organismes de crédit. Elle a pu mettre sur les marchés mondiaux des titres de créances libellés en devises. Tout cela pour combler le trou béant du financement. Et voilà qu'en même temps le gouvernement s'embarque dans la préparation d'un projet de nouvelle capitale administrative, dont les responsables évaluent le coût à près de 45 milliards de dollars (39,74 milliards d'euros).

À part quelques discours de propagande dans les médias, ces projets n'ont pas fait l'objet d'un débat général sur leur opportunité, ni sur la priorité qui a pu leur être accordée dans une économie engagée sur la voie de l'austérité et de l'endettement. Une économie qui s'évertue à retrouver son équilibre après une période de grande instabilité politique.

Le président de la Société de la capitale administrative, créée par l'État pour mener ce projet, annonce que le coût de la première étape sera de 300 milliards de dollars (264,93 milliards d'euros) et qu'elle sera achevée en trois ans.

Si des ressources de cette ampleur sont disponibles pour un projet essentiellement résidentiel, même s'il prend l'allure d'une ville, pourquoi les fonds ne sont-ils pas plutôt orientés vers des projets plus urgents ayant un cruel besoin de financement, et qui pourraient booster des secteurs de l'économie réelle ou s'assurer d'une véritable rentabilité, contrairement aux financements à fonds perdu ? Pourquoi ne pas tenter d'alléger le fardeau de la crise économique pesant sur les citoyens, et répondre aux besoins pressants des secteurs de l'éducation et de la santé qui se détériorent jour après jour alors que les dépenses qui leur sont consacrées reculent d'une année sur l'autre ?

Les interrogations ne cessent de monter autour de ce projet, dans les rares espaces où une expression libre est encore autorisée, tels que les réseaux sociaux. Alors les responsables saisissent toutes les occasions pour répéter que le projet de capitale administrative n'est pas financé par l'État. Afin que ces interrogations deviennent sans objet.

Pour autant, la propriété de la société responsable du projet est à 51 % celle des forces armées et à 49 % celle de l'Organisation des communautés urbaines, les deux structures étant des émanations de l'État. Même si tout ce qui touche aux forces armées est enveloppé par le secret et demeure impénétrable, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit en définitive de l'argent public.

Mais ces projets ne s'arrêtent pas à la nouvelle capitale administrative. L'État prépare également un projet de ville résidentielle et de loisirs dont la première étape coûterait 50 milliards de livres égyptiennes (2,48 milliards d'euros) et qui comprendrait aussi des résidences gouvernementales et un palais présidentiel. Elle abriterait le quartier général du gouvernement pendant l'été.

Le programme gouvernemental présenté devant le Parlement l'été dernier comprend des projets pour seize villes nouvelles. La volonté d'attribuer la priorité à ces projets de construction dans le plan gouvernemental se justifie difficilement. Il semble vouloir miser sur le secteur du bâtiment pour relancer l'économie et garantir des emplois aux ouvriers, ignorant toutefois la possibilité de créer des emplois plus valorisants dans d'autres secteurs de l'économie assurant une rentabilité et offrant une réelle perspective de développement.

Pour desservir ces villes le gouvernement se penche sur le projet d'un TGV long de 498 km, entre Ayn El-Soukhna et Alamein, reliant la nouvelle capitale administrative à la Ville du 6-octobre, ainsi qu'à Alexandrie, avec un coût de 1,2 milliard de dollars (1,06 milliard d'euros), financé par un prêt concessionnel (*dont le taux d'intérêt est inférieur aux taux du marché, NDLR*) de la Chine.

Le paradoxe de ces partis pris qui fondent les politiques publiques est qu'au moment où le gouvernement adopte ce projet de TGV pour desservir les villes nouvelles projetées, il refuse d'assumer la charge d'un service public tel que le métro du Caire, dont le prix du billet a été augmenté deux fois en un an, et est susceptible de l'être une troisième fois. Le gouvernement avance le prétexte que le métro accuse une perte de 600 millions de livres (29,69 millions d'euros), alors qu'en réalité il est tout à fait rentable. Simplement on essaie de faire supporter aux citoyens le coût de nouveaux investissements liés à une extension du métro à l'intérieur du Caire, extension qui ne répond nullement à une demande de la population. Le métro actuel représente pour elle un moyen de transport sûr, rapide, à prix modique dans un environnement où tout est devenu coûteux. Mais on lui fait payer le prix d'une « réforme » dont profitent les entreprises, les banques, et les créanciers locaux et internationaux.

Traduit de l'arabe par [Nada Yafi](#).

La Jordanie, sa dette et les mirages du FMI



Doa Ali

Rédactrice en chef du magazine en ligne 7iber.

Les manifestations de l'été 2018 ont remis les politiques économiques engagées depuis la fin des années 1980 au cœur du débat public en Jordanie. La contestation a permis de dégager un espace politique qui avait disparu depuis l'échec de l'« embrasement de novembre » 2012, et ramené la question de la fiscalité au centre des discussions. Étendre le débat à l'approche économique globale a au moins permis de mettre en cause plusieurs points centraux du discours officiel, et notamment le sujet récurrent de la réduction de la dette.

Depuis de longues années, le gouvernement fait valoir la nécessité de limiter le déficit budgétaire et d'endiguer l'endettement pour faire passer une série de mesures destinées à réduire les dépenses publiques et augmenter les recettes : suppression des subventions aux produits de base (notamment le pain), hausse des prix du carburant et de l'électricité, application de la taxe de vente à des denrées de première nécessité restées longtemps exemptées, et enfin élargissement de l'assiette fiscale avec l'actuel projet de loi relatif à l'impôt sur le revenu qui prévoit une réduction des exonérations. Dans ce contexte, l'intervention des institutions financières internationales, et plus spécialement du FMI, est présentée comme une assistance aux changements visant à corriger les dysfonctionnements structurels de l'économie, au niveau du budget public en particulier.

Les programmes mis en œuvre sous l'égide du FMI au moyen de multiples crédits n'ont pourtant pas réussi à empêcher l'accumulation des déficits et l'aggravation de l'endettement, et la logique qui sous-tend cette relation s'en est trouvée remise en cause. Le discours maintes fois répété par le premier ministre Omar Al-Razzaz ainsi que par d'autres responsables selon lequel avec quelques efforts, on devrait arriver à bon port a été ébranlé, car l'attente du second volet a trop duré. Au cours de ses tournées dans les gouvernorats pour faire la promotion du projet de loi sur l'impôt sur le revenu, l'équipe gouvernementale a ainsi été huée et parfois même chassée par la population.

La confiance en cette approche économique censée mener le pays à bon port s'est donc clairement érodée. « *Celui qui vend un dounam de terre, que vous dit-il ? : "J'ai marié mon fils, je lui ai construit une maison, et j'ai aussi remboursé quelques dettes" [...]. On a vendu la Jordanie tout entière, et on n'arrive toujours pas à rembourser cette dette !* », tempête un opposant au projet de loi lors de la visite de la délégation gouvernementale à Irbid. Des propos que l'équipe ministérielle aurait pu balayer d'un revers de main en parlant de réaction passionnelle « *bien compréhensible* » — pour reprendre l'expression paternaliste d'Al-Razzaz —, mais qui illustrent la spirale dans laquelle la Jordanie s'est laissée entraîner depuis plus de deux décennies.

LE YOYO DE LA DETTE PUBLIQUE

Le gouvernement et le FMI présentent volontiers leur relation mutuelle comme une « *success story* » si ce n'était la conjoncture régionale qui empêche de récolter tous ses fruits. Ils en veulent pour preuve le fait que durant les périodes d'accalmie politique régionale, la Jordanie a connu une stabilité et une croissance en hausse, que ce soit dans le cadre de programmes parrainés par le Fonds ou grâce aux ajustements effectués précédemment. Cette relation a démarré en 1989 avec un premier « accord de confirmation », tandis que le gouvernement tentait de contenir la crise provoquée par le recours à l'emprunt interne. Une initiative qui s'était soldée par l'épuisement des réserves en devises et l'effondrement des taux de change. Les dons et aides étrangères avaient ainsi permis de combler le déficit budgétaire et de réduire le volume de la dette publique. Alors qu'elle avait atteint 248 % du PIB entre 1987 et 1989 pour plafonner finalement à 264 %, cette dette a ensuite entamé une descente progressive qui s'est poursuivie jusqu'en 1993⁵. Le bilan de l'exercice 1993 fait apparaître que l'ensemble des dons extérieurs a atteint cette année-là cinq fois le montant des emprunts internes.

⁵ Radi Mohamed Al-Adayla, Hassan Abderrahmane Al-Amrou, Hadifa Samih Al-Karala, « La structure de la dette publique en Jordanie et ses incidences sur la croissance économique (1980-2012) » in : *Sciences administratives*, vol. 42, n° 2, 2015.

Ces aides sont intervenues dans le cadre de l'assistance apportée par le FMI et la Banque mondiale aux changements structurels initiés par la Jordanie depuis le début de leur relation. Dans un rapport de 1996, le FMI qualifie de « remarquable » l'action menée jusqu'alors par Amman grâce, selon lui, à « *un processus solide, audacieux et exigeant d'ajustement et de réforme structurelle entamé en 1989 et renforcé en 1992* ». L'objectif de ce processus « audacieux » était de « *réduire les dysfonctionnements de l'économie dans son ensemble et entreprendre une réforme structurelle dans plusieurs secteurs* ». En 1990 pourtant, ce progrès salué par le FMI avait marqué un coup d'arrêt avec la seconde guerre du Golfe, et un second accord de confirmation avait été signé en 1992 avec le soutien du FMI, de la Banque mondiale et de divers bailleurs de fonds et créanciers.

Le FMI — et le gouvernement à sa suite — a toujours ignoré le « bénéfice » que le pays tirait des crises régionales, attribuant les progrès réalisés à l'exécution de programmes ciblés, tandis que les échecs sont systématiquement imputés aux troubles régionaux. Malgré l'impact de la guerre du Golfe, les taux de croissance des années suivantes ont dépassé les prévisions du FMI et atteint 14 % en 1992. Une situation qui s'explique par la baisse des importations, mais aussi par les investissements des Jordaniens de retour du Golfe et l'arrivée d'investisseurs arabes, qui ont contribué à relancer l'économie jusqu'à la fin des années 1990⁶. La croissance réalisée durant la seconde moitié de la décennie 1990 a été portée en grande partie par les aides accordées en récompense de la signature du traité de Wadi Araba avec Israël. Entre 1990 et 1999, la Jordanie a ainsi reçu l'équivalent de 622 millions de dollars par an (543,49 millions d'euros).

Malgré une remontée de la dette à partir de 1994, le ratio par rapport au PIB a diminué graduellement avec le relèvement de ce dernier, et poursuivi ensuite sa baisse de façon quasi constante depuis la seconde moitié des années 1990 pour atteindre son plus bas niveau (55 %) en 2008⁷. Le PIB a atteint de son côté sa croissance maximum entre 2005 et 2008, grâce notamment aux investissements des Irakiens ayant trouvé refuge en Jordanie après la guerre de 2003⁸. Le ratio entre dette publique et PIB est ainsi resté relativement faible en dépit de l'accumulation constante de la dette.

UNE « SUCCESS STORY » TROMPEUSE

Cette croissance est intervenue alors que le pays était sorti momentanément des programmes du FMI avec, en 2004, l'expiration du quatrième « accord de facilité élargie ». La Jordanie passe ainsi à l'époque pour un véritable modèle : accompagnée

⁶ Centre d'études stratégiques de l'université jordanienne, 2017. « Programmes du FMI (Jordanie) 1989-2016 : résultats et enseignements ».

⁷ Al-Adayla, Al-Amrou, Al-Karala, *op. cit.*

⁸ Centre d'études stratégiques, *op. cit.*

dans sa réforme par le FMI et la Banque mondiale dont elle a respecté les exigeantes prescriptions (privatisation, libéralisation de l'économie et réduction des dépenses publiques), elle a réussi ensuite à aller seule de l'avant, augmentant sa croissance et réduisant son endettement. La récession qui a suivi a été présentée comme un phénomène passager dû à la crise financière mondiale de 2008, ainsi qu'au printemps arabe de 2011 qui a provoqué un afflux de réfugiés syriens et un ralentissement dans le secteur du tourisme.

Les déficits se creusant à nouveau, le gouvernement a alors eu recours à des emprunts auprès des banques, et le ratio entre dette publique et PIB est passé de 80 % en 2012 à 93,4 % en 2015 pour atteindre aujourd'hui 96,1 %, avec une dette de 27,9 milliards de dinars (34 milliards d'euros).

L'aggravation de la dette après 2011 s'expliquerait donc, d'après le FMI et la Banque mondiale, à la fois par de funestes désordres régionaux et par le fait que le gouvernement s'est écarté du plan de réforme économique. Pourtant, en y regardant de plus près, on constate que le brillant tableau des années 2000 brossé par le FMI est moins le résultat d'une « réforme » rigoureuse que de la volonté de présenter la Jordanie comme un modèle de réussite des programmes d'ajustement structurel et de la mondialisation, afin de justifier le maintien des aides à un pays qui était alors l'un des principaux alliés des États-Unis dans la région.

En effet, la croissance réalisée s'appuyait non pas tant sur les exportations commerciales, comme c'est généralement le cas des pays ayant « réussi » leurs programmes d'ajustement structurel, mais sur les secteurs financiers. De plus, quelques dérapages dans la mise en œuvre du plan ont été relevés un peu avant 2004. Même si le FMI et la Banque mondiale ont continué de saluer publiquement la conduite économique de la Jordanie, un certain nombre de rapports publiés à l'époque par leurs instances font état de la « modestie » des avancées et reconnaissent que la « clémence » du FMI dans l'exécution de certaines clauses, notamment celles qui sont relatives à la réduction des dépenses publiques, a donné « *une impression trompeuse de réussite de la réforme structurelle* »⁹. Ainsi, et bien que les indices économiques des années 2000 soient supérieurs aux indices actuels, la Jordanie n'a jamais été l'élève modèle dont le FMI et la Banque mondiale déplorent aujourd'hui le naufrage dans un océan régional déchaîné.

D'autre part, la thèse de « l'élève modèle » néglige les autres facteurs qui ont conduit à la remontée du ratio entre dette publique (interne, surtout) et PIB après 2008. La crise financière mondiale a conduit les banques — en particulier américaines — désireuses de restaurer la confiance à proposer des crédits à faibles taux d'intérêt. Les banques

⁹ Bulletin de la dette publique, second trimestre 2018, ministère jordanien des finances.

jordaniennes ont profité de cette opportunité en empruntant à l'étranger pour ensuite prêter à des taux élevés au gouvernement. Ce recours aux banques locales pour combler le déficit budgétaire s'est donc soldé par une reprise accélérée de l'endettement. Le volume de la dette intérieure, qui a dépassé en 2008 celui de la dette extérieure et n'a plus diminué, représentait 51,6 % du PIB au second trimestre de 2018, contre 39,8 % pour la dette extérieure¹⁰. Avec la révision du régime de la dette publique intervenue en 2001, le pourcentage maximum autorisé de la dette publique brute dans le PIB a été relevé à 80 %, contre 60 % pour la dette intérieure.

LE CERCLE VICIEUX DE LA REGULATION FINANCIERE

Aujourd'hui, le FMI se reprend prudemment à croire au modèle jordanien, et un nouvel accord de « facilitation élargie » pour la période 2016-2019 a ainsi été approuvé par son conseil exécutif. Les 723 millions de dollars (631,69 milliards d'euros) débloqués sont destinés à « *donner une impulsion au processus de régulation financière en vue de parvenir progressivement à une réduction de la dette publique et à la mise en œuvre de réformes structurelles de grande ampleur* », indique l'un de ses communiqués. Une déclaration du directeur général adjoint du conseil exécutif Mitsuhiro Furusawa témoigne d'un optimisme mesuré : « *La Jordanie a mené une action économique positive dans un environnement externe difficile [...], mais la baisse possible de la croissance économique, la hausse du chômage et la conjoncture économique délicate font de la persévérance dans l'exécution des réformes requises un élément indispensable à la préservation de ces acquis* ».

Des propos qui illustrent bien la logique circulaire qui régit la relation entre la Jordanie et le FMI. Le processus de régulation financière destiné à réduire la dette et en effet devenu un objectif en soi, sans lien avec la recherche de la croissance, de la baisse du chômage et de l'atténuation des difficultés sociales..., autant de problèmes ramenés au rang de simples inconvénients dont il faut s'accommoder tout en persévérant dans l'exécution des réformes destinées à contenir l'endettement. Le gouvernement, qui s'est engagé à plusieurs reprises à respecter le plan du FMI, peut ainsi parler en toute assurance de « *supprimer les exonérations de la taxe publique de vente et des taxes douanières durant toute la durée du programme* ».

Mais il est pleinement acteur de ce cercle vicieux. Défendant le projet de loi concernant l'impôt sur le revenu, le premier ministre a indiqué que le FMI insistait sur la nécessité de modifier la loi afin d'inclure de nouvelles catégories sociales dans l'assiette fiscale en réduisant les exonérations. Le gouvernement, qui estimait pouvoir réaliser les mêmes recettes en luttant contre l'évasion fiscale, a finalement accepté cette exigence

¹⁰ « Stratégie de gestion de la dette à moyen-terme 2016-2020 », ministère jordanien des finances, 2016.

parce que le moindre doute sur la stabilité financière de la Jordanie risquerait, selon Al-Razzaz, de se traduire par une baisse de sa note souveraine (cote de crédit), ce qui aurait pour effet de limiter la capacité du pays à contracter de futurs emprunts extérieurs. La capacité à emprunter est ainsi devenue elle aussi une fin en soi, tout comme — et sans crainte du paradoxe — la réduction de la dette publique. Et c'est dans cet objectif également qu'ont été décrétées des politiques très controversées.

DES MESURES ANTI-DEMOCRATIQUES ET IMPOPULAIRES

Naturellement, toutes ces considérations d'ordre économique ne nous disent rien quant aux conditions non démocratiques d'adoption de ces politiques. Au hiatus fondamental dans le soi-disant processus démocratique que constitue la nomination du chef du gouvernement directement par le roi sans passer par le Parlement, s'ajoute le fait que de nombreuses « réformes » sont intervenues au cours des deux années de vacance législative qui ont suivi la dissolution du Parlement en 2001. Durant cette période, le gouvernement a adopté 211 lois provisoires, entrées en vigueur avec l'approbation du roi et sans faire l'objet d'un débat parlementaire. Ces textes, qui portaient sur les privatisations, l'impôt sur le revenu et la taxe de vente, les douanes et l'encouragement à l'investissement, ont ainsi tracé les grandes lignes de la phase de « réforme » en l'absence du pouvoir législatif, et donc de façon non démocratique.

Cette marginalisation de la question démocratique n'est pas l'apanage des autorités jordaniennes. Dans une déclaration qui a suscité un véritable tollé, le vice-premier ministre Rajaï Al-Muasher rapporte ainsi une partie du dialogue avec le FMI au sujet du dernier projet de loi sur l'impôt sur le revenu : « *Une fois parvenus à une entente au sujet de la loi concernant l'impôt sur le revenu, on nous a demandé de garantir qu'il s'agirait d'une décision du Parlement* ». Et d'ajouter que, ne pouvant s'en porter garant, le gouvernement a rejeté cette exigence et adressé au FMI des vidéos des manifestations lors de la tournée de la délégation ministérielle dans les gouvernorats, pour montrer qu'il n'est pas si simple de « convaincre » la population du bien-fondé de la loi. On voit ainsi le peu de cas que le FMI fait de la démocratie, dès lors qu'il est déterminé à faire appliquer les « réformes » auxquelles le gouvernement continue de se plier.

En résumé, le cercle vicieux des réformes liées au problème de l'endettement dans lequel le FMI a entraîné la Jordanie restera insoutenable, non seulement pour les contradictions qui résident dans sa logique même, mais aussi pour la contestation populaire qu'il engendre.

Traduit de l'arabe par Brigitte Trégaro.

L'impossible réforme du système financier libanais



Marie-José Daoud

Journaliste basée à Beyrouth,
cofondatrice de Labneh&Facts.

Ces derniers mois, le Liban bruisse de rumeurs sur une éventuelle dévaluation de sa monnaie. À la mi-septembre, le gouverneur de la banque centrale Riadh Salameh devait officiellement démentir les nouvelles de sa démission et de sa maladie. Le président de la République Michel Aoun intervenait lui aussi pour déclarer que la livre libanaise se portait bien et que le pays n'irait pas vers la banqueroute. Deux choses qui paraissent bel et bien liées pour tous les Libanais, qui savent que le pays est extrêmement endetté.

La dette du Liban est de 80 milliards de dollars (70,56 milliards d'euros) en 2017, ce qui équivaut à 150 % de son PIB (estimé à 51,85 milliards de dollars, soit 45,73 milliards d'euros). C'est le troisième ratio le plus élevé au monde, derrière le Japon et la Grèce. Si aucun effort n'est fait dans les années à venir, les économistes prévoient un taux de 160 %, voire plus, d'ici 2021. « *Au-delà du niveau préoccupant de la dette, c'est avant tout le fait qu'elle soit insoutenable qui est très inquiétant* », explique dans un entretien Sibylle Rizk, directrice des politiques publiques au sein de Kulluna Irada, un groupe d'influence pour la réforme politique fondé et financé par des personnalités de la société civile. « *Le service de la dette est devenu tel qu'il asservit toute la politique économique et financière du pays.* »

LE CERCLE VICIEUX DE L'ENDETTEMENT

Le service de la dette, soit les intérêts que l'État libanais paie sur sa dette, avoisine en 2018 les 5 milliards de dollars (4,41 milliards d'euros). Une charge qui représente déjà 25 % de son budget annuel, estimé à 19,1 milliards de dollars (16,85 milliards d'euros) en 2018 (le Liban n'a pas publié de budget officiel). Les économistes du FMI estiment que ce service pourrait compter pour **60 % du budget de l'État** d'ici à 2021, ce qui serait évidemment insoutenable.

Pour pouvoir à la fois rembourser sa dette et financer ses dépenses budgétaires, l'État a besoin de rentrées d'argent. Celles-ci sont aujourd'hui inférieures à ses dépenses : les taxes (TVA, douanes) ainsi que les revenus des différentes administrations et propriétés gouvernementales (Casino du Liban, transferts de télécoms) ramèneront en 2018 12 milliards de dollars (10,58 milliards d'euros). En conséquence de quoi le déficit budgétaire sera de 7 milliards de dollars (6,17 milliards d'euros) environ, ce qui signifie que 37 % des dépenses budgétaires viendront cette année encore alourdir la dette, d'après Christian Abou Tayeh, banquier d'investissement à Merrill Lynch.

En d'autres termes, l'État libanais émet chaque année de la dette pour se financer. Celle-ci est libellée en livres libanaises à 60 % et en dollars à 40 % et se voit rémunérée à des taux relativement élevés de 9 % pour la livre libanaise et de 7 % pour le dollar. De quoi attirer les investisseurs. Cette dette est souscrite en majorité par les banques libanaises et la Banque du Liban (BDL), qui en détiennent à ce jour plus de 85 %.

Les banques libanaises sont quant à elles en capacité d'acheter de la dette, car elles sont riches en dépôts. La taille des dépôts du secteur bancaire au Liban avoisine les 200 milliards de dollars (176.42 milliards d'euros), soit quasiment 4 fois la taille de son économie en 2017. Près de 40 % du total de ces dépôts vient de la diaspora libanaise, précisément attirée par les taux avantageux proposés au Liban par rapport à l'étranger. Et plus de 80 % des dépôts bancaires sont libellés en dollars. Jusqu'ici donc, tout va bien.

« Cet afflux de dépôts est essentiel pour pouvoir financer la dette ainsi que la balance des paiements (11,6 milliards de dollars en 2016) [13,15 milliards d'euros] libellée en devises », explique dans un entretien Rosalie Berthier, analyste auprès du centre de recherche Synaps. Le pays importe en effet 80 % de ses biens de consommation, qu'il paie en devises (en euros et en dollars majoritairement). C'est là où le bât blesse. Le FMI estime que pour pouvoir financer son déficit commercial et les intérêts toujours croissants de sa dette souveraine, le pays a besoin de 6 à 7 % d'augmentation d'apports en dépôts en dollars, soit entre 6 et 7,2 milliards de dollars (6,34 milliards d'euros) supplémentaires par an.

Or ces dernières années, les dépôts augmentent moins vite qu'auparavant pour diverses raisons : il y a moins d'argent dehors, les taux d'intérêt, notamment américains, ont augmenté, le risque pays est plutôt élevé... « *En bref, le Liban a une économie très dollarisée qui dépense beaucoup de dollars et qui n'arrive plus à en attirer* », dit Rosalie Berthier. D'où le risque de dévaluation de sa monnaie.

La parité de la livre libanaise au dollar est fixée depuis 1997, au taux de 1 dollar = 1507,5 livres libanaises. C'est ce qu'on appelle le *peg*¹¹. Celui-ci est tellement ancré dans la vie des gens que l'économie libanaise fonctionne dans les deux monnaies. Dans n'importe quelle boutique du pays (ou presque), vous pouvez payer en dollars ou en livres, et il est garanti que cet argent est échangeable. Cette parité dépend pourtant de la capacité de la banque centrale, ou Banque du Liban (BDL), à garantir l'équivalence entre les deux monnaies. Pour cela, elle fait en sorte d'avoir toujours suffisamment de réserves en dollars pour acheter des livres, et vice versa.

Aujourd'hui, nul ne connaît exactement le montant des réserves en devises de la BDL, qui ne publie pas de chiffres détaillés. Ce qui est sûr en revanche, c'est que l'augmentation moins rapide des dépôts en dollars met en danger ces réserves et donc la capacité de la BDL à soutenir la livre.

RENDRE LA DETTE SOUTENABLE

Malheureusement, le pays ne crée pas suffisamment de richesses pour générer de l'épargne et renflouer ses caisses. La croissance économique est très faible (moins de 2 % prévus cette année) ; l'inflation bat des records (6,3 % pour les huit premiers mois de 2018) ; les infrastructures (routes, télécoms, eaux, gestion des déchets) ont un besoin urgent d'entretien et de modernisation, besoin renforcé par l'afflux de plus d'un million et demi de réfugiés syriens depuis 2011 ; et surtout, les investissements dits productifs représentent moins de 1 % du PIB (la moyenne mondiale est de 8,2 %).

« *Le problème aujourd'hui est qu'il est impossible de relancer la croissance tant ses piliers ont été affaiblis*, explique Sibylle Rizk ; *des investissements massifs dans les infrastructures physiques et institutionnelles sont nécessaires* ». Le Liban s'est ainsi vu promettre 11 milliard de dollars (9,70 milliards d'euros) en prêts à des taux relativement avantageux lors de la **conférence CEDRE** qui s'est tenue en avril de cette année. L'objectif était alors précisément de lever des fonds pour financer le développement des infrastructures et la relance de l'économie. « *Il s'agit de dette*

¹¹ NDLR. Le *peg* est un système d'arrimage non officiel d'une monnaie à une autre.

additionnelle que nous ne pouvons soutenir sans plan d'ajustement des finances publiques », commente Sibylle Rizk.

Aujourd'hui, il s'agirait plutôt de rendre la dette soutenable, et donc de réduire le ratio dette/PIB. La conférence CEDRE a pour but d'accroître le PIB, mais une autre alternative serait de diminuer la dette. Pour ce faire, le gouvernement peut choisir entre mettre en place des mesures fiscales (la hausse hautement contestée de la TVA de 10 à 11 % en 2017) et mettre en place des restrictions budgétaires (en baissant notamment la charge salariale de la fonction publique).

Mais si on met à part le fait que le gouvernement n'est toujours pas formé, cinq mois après les élections, le pays fait face à un système endémique de corruption et de clientélisme qui rend très compliquée toute mesure de réforme. Par exemple, dans certaines régions du pays, [moins de 65 % des factures d'électricité sont collectées](#) tandis que c'est l'État qui paie lui-même le manque à gagner à Électricité du Liban. Cela revient à 7 % de son budget en 2018. Autre exemple : la collecte de la TVA dépend de la part des factures qui est déclarée. Or la grande majorité des entreprises au Liban possède un livre blanc et un livre noir de comptabilité, de façon à payer le moins de TVA possible à un État estimé, à juste titre, être corrompu ([Le Liban arrive en 136^e position sur 176 pays en termes de corruption](#)).

Quant aux restrictions sur la masse salariale de la fonction publique, qui représente 35 % du budget de l'État, la grille des salaires a été relevée l'année dernière, et des nouveaux postes ont été créés. *« La masse salariale de la fonction publique au sens large pèse très lourdement sur les finances publiques, mais ce problème se double d'un enjeu social : le recrutement est depuis des années la base du système de captation des ressources de l'État à des fins clientélistes, mais le résultat est aussi que ces emplois servent, qu'on le veuille ou non, de filet social, indispensable dans un pays à bout de souffle »*, analyse Sibylle Rizk.

UNE MANNE POUR LES BANQUES

Il existe une solution pour alléger le poids de la dette, dont personne n'ose encore parler. Celle de la restructuration de la dette libanaise d'un commun accord avec les créanciers. Cela pourrait se traduire par un rééchelonnement de la dette, une réduction des intérêts, voire même carrément une réduction du montant de la dette.

La majorité (plus de 85 %) de la dette libanaise est entre les mains de banques libanaises et de la BDL. Cela signifie que plus de 60 % des actifs des banques commerciales libanaises sont composés de dette libanaise. On ne connaît pas la part de la dette dans les profits des banques, mais il n'est pas impossible d'envisager que certaines des 52 banques libanaises ne sont rentables que grâce à la dette.

La relation entre banques libanaises et gouvernement est donc très forte, les deux profitant d'un système et n'ayant aucun intérêt à ce qu'il s'écroule. *« C'est d'ailleurs pour ça qu'un scénario à la grecque ou à la turque, où les créanciers internationaux ont fait pression sur le pays en faillite pour entamer des réformes drastiques qui souvent laissent la population exsangue, et où la monnaie se dévalue rapidement ne fait pas sens »* estime dans un entretien Nassib Ghobril, directeur du département de recherche et d'analyse économique à la Byblos Bank. *« On est endetté entre nous. »* Le gouvernement conserve donc l'option d'emprunter aux banques locales, pour mieux les rembourser grassement, comme il le fait depuis plus des décennies.

« La question de la restructuration de la dette est encore taboue, car elle suppose un accord politique pour une répartition consensuelle des pertes. Comme on en est loin, l'option privilégiée consiste à gagner du temps par des opérations monétaires de plus en plus coûteuses », explique Sibylle Rizk. Mais jusqu'où ce système peut-il encore tenir avant que la dévaluation ne s'impose ?

« C'est une question de confiance, explique Rosalie Berthier. Aujourd'hui le maintien du peg envoie une image de stabilité. Tant que le gouverneur de la Banque centrale, Riad Salameh, qui est en poste depuis 25 ans, est là, tant qu'il inspire confiance, ça va. Le jour où la confiance s'enraye, le jour où la livre ne tient plus, tout est possible : par exemple, si les banques refusent de se prêter entre elles, on aura un problème de liquidité, et un scénario à la Lehman Brothers où tout le système se grippe. »

« La parité livre-dollar a survécu à quatre gros chocs par le passé, relativise Nassib Ghobril. À l'assassinat de Rafic Hariri en 2005, à la guerre de 2006 avec Israël, à la chute du gouvernement de Saad Hariri en janvier 2011, et à la "démission" de Saad Hariri en novembre 2017. Seuls les deux premiers ont mis la pression sur la livre libanaise. Et à chaque fois, le peg a tenu, malgré une fuite des capitaux sur le moment qui a toujours été rectifiée rapidement. Il faudrait donc un choc plus sévère que l'assassinat du premier ministre ou une guerre pour menacer la livre. »

LE COUT POUR L'ECONOMIE

Ce que beaucoup de Libanais ne réalisent pas, c'est que tout le monde profite d'une façon ou d'une autre du peg. *« La livre libanaise est surévaluée. Si la livre devait flotter, l'aliment de base qu'est l'aman'ouché qui vaut 1000 livres coûtera beaucoup plus »*, explique Rosalie Berthier, ne serait-ce que parce que le blé dont elle est composée est importé. Ce serait une catastrophe pour la classe moyenne et pauvre.

Pour enfoncer le clou, les banques sont bien peu enclines à financer l'investissement productif des entreprises, pourtant nécessaire à l'économie, étant donné la rente confortable que leur rapporte la dette de l'État. Les taux d'intérêt sur les prêts aux PME sont en effet suffisamment élevés pour en décourager plus d'un. Il faut compter au

minimum 12 % d'intérêt pour un prêt en dollars et 14 % pour un prêt en livres libanaises dans l'une des plus grandes banques libanaises.

Le problème, c'est que l'inertie politique et les mesures prises par la BDL pour éviter les crises ne font que repousser le problème et reportent le poids de la dette sur les générations futures. « *Depuis la fin de la guerre civile, , et mis à part les deux années qui ont suivi, les gouvernements successifs ont dépensé sans compter, sans se soucier de la discipline fiscale* », explique dans un entretien Sami Makdessi, économiste à l'université américaine de Beyrouth.

« *Le Liban a énormément d'expertise pour trouver des solutions* », poursuit-il ; *malheureusement, il manque de gouvernance pour les appliquer* ». Le Liban arrive en 140^e position en termes de gouvernance selon l'indice de la Banque mondiale. Or sans gouvernance, même si des solutions existent, aussi dures à appliquer soient-elles, toute réforme et toute amélioration sont impossibles.

Le pays semble aujourd'hui paralysé dans la crise, la corruption et le gaspillage, avec peu de voies de sortie envisageables. Pour le moment le système financier tient quand même, porté par une confiance qui a déjà survécu à de nombreux chocs. Mais cette situation n'est pas soutenable et nul ne peut dire quand cette confiance sera ébranlée ou quand le système s'écroulera.

¹NDLR. Le *peg* est un système d'arrimage non officiel d'une monnaie à une autre.

Palestine

La « bonne gouvernance » pour enterrer l'Intifada



Majd Khayval

Chercheur et écrivain, publie des articles sur la Palestine et le sionisme pour *Assafir Al-Arabi*.

La deuxième Intifada s'est appuyée sur un vaste réseau d'aide financière parallèle et informel pour fournir un soutien matériel et logistique à la résistance palestinienne. C'est la raison pour laquelle Israël a imposé à l'Autorité palestinienne des réformes qui ont joué un rôle déterminant dans sa stratégie de contrôle. Présentées comme un pas vers la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, elles ont contribué au coup d'arrêt donné à l'Intifada après la mort de Yasser Arafat.

Sans l'aide destinée au financement de la résistance et de la société, la deuxième Intifada n'aurait pas pu tenir le coup face à l'embargo, à la répression sanglante et aux tentatives d'affamer la population. La Cisjordanie comme la bande de Gaza ont vécu depuis la fin septembre 2000 un effondrement économique sans précédent. Selon l'organisme palestinien des statistiques (Palestinian Central Bureau of Statistics, PCBS) 20 % des familles palestiniennes ont perdu tout revenu en moins de deux ans, et 56 % ont perdu plus de la moitié de leurs revenus, ce qui a contribué à la hausse exceptionnelle des taux de pauvreté. Soixante-sept pour cent des familles vivaient alors sous le seuil de pauvreté.

Dans de telles conditions, les besoins individuels et sociaux étaient pressants. Il en était de même pour les organisations palestiniennes. Le soutien financier reçu par l'Intifada à travers des canaux « informels » a pu répondre, en partie, à des besoins très divers. Rations alimentaires, adoption d'orphelins, soutien aux familles des martyrs ainsi qu'aux familles de prisonniers (quand ceux-ci en étaient le principal gagne-pain), assistance directe aux prisonniers (transferts financiers sur des comptes intitulés « cantina » pour l'achat de nourriture et de vêtements destinés aux prisonniers), frais d'inscription et versements à l'université pour un étudiant, logement pour ceux dont les maisons avaient été détruites (21,142 personnes jusqu'au milieu de 2004), ainsi qu'un appui logistique à la résistance à l'agression israélienne.

À TRAVERS LES FAILLES INSTITUTIONNELLES

Avec l'Intifada, un réseau de soutien à la fois populaire et officiel s'était constitué à travers le monde. Considéré par Israël comme illégal, ce soutien était différent de l'aide étrangère qui parvenait, avec l'accord d'Israël, à l'Autorité palestinienne (AP) depuis sa création. Le réseau comptait sur des sources populaires (campagnes d'appels aux dons collectés par des fonds, des organisations ou encore des communautés palestiniennes à travers le monde), ainsi que sur des donateurs étatiques (les gouvernements iranien et irakien notamment). L'aide parvenait en Cisjordanie et à Gaza à travers tout un système d'entreprises, d'organisations à vocation sociale et de réseaux d'activistes à l'intérieur comme à l'extérieur de la Palestine.

Confronté à l'agressivité de l'occupation, ce système exploitait le manque de transparence de l'AP et ses failles institutionnelles, et mettait à profit le fonctionnement peu rigoureux des banques, des agences de change ou des entreprises. Le recours étendu aux liquidités monétaires, les budgets laxistes, l'absence de service comptable central au sein de l'Autorité et la faiblesse des systèmes de contrôle de manière générale, toute cette conjoncture a favorisé l'ouverture de nombreux canaux de financement informels et ramifiés visant à irriguer la Palestine et à faire vivre les territoires. Le système parallèle a également bénéficié du nombre croissant de banques actives en Cisjordanie et à Gaza (de deux banques en 1993 on est passé à 23 en 2000), de la levée des entraves imposées avant Oslo par l'occupation israélienne sur les opérations de change, et du boom de l'informatique permettant les transferts d'argent par voie électronique. C'est ainsi que des opérations qui sont considérées par les économies officielles comme relevant de la corruption — telles que le blanchiment — sont devenues vitales et indispensables pour maintenir un niveau de subsistance et de résistance à l'occupation. Des termes tels que « transparence » et « bonne gouvernance », pour légitimes que soient les notions qu'ils recouvrent, allaient devenir des alibis visant à assécher les ressources de la résistance.

LA RIPOSTE ISRAËLIENNE

Israël s'est directement et vigoureusement attaqué au système financier parallèle qu'il a considéré comme « illégal ». Il l'a fait sur le terrain, avec son armée et ses services de sécurité. Mais Israël ne s'est pas contenté des arrestations sur le terrain et des rafles dans les banques. Il a mis en place une stratégie basée sur la coopération internationale, permettant un contrôle renforcé des institutions de l'AP, ainsi que la surveillance de l'ensemble de son activité financière, de sorte à prévenir et entraver toute relance du système de soutien à l'Intifada. Israël est parvenu à ce résultat par des pressions à l'échelle internationale. Il a pu inscrire son discours sur la « réforme de l'Autorité palestinienne » dans le cadre de la nouvelle communication mondiale post-11 septembre 2001 et de nouvelles mesures internationales adoptées pour « lutter contre le financement du terrorisme ».

De nouveaux critères furent en effet fixés à cet égard, visant à une plus grande transparence et une rigueur renforcée des contrôles. Un nombre important de résolutions internationales furent adoptées, appelant aux « réformes ». Parmi les préconisations figuraient les législations spécifiques pénalisant le « financement du terrorisme », le gel des avoirs et leur confiscation, la surveillance des organisations non gouvernementales, le renforcement du contrôle des virements internationaux et le suivi des organismes financiers non gouvernementaux. Israël s'est appuyé sur ces résolutions pour inciter les gouvernements occidentaux à fermer voire à poursuivre nombre d'organisations caritatives mondiales qui collectaient des fonds pour les Palestiniens, dont Interpal, [the British Charity, Palestinian Relief and Development Fund](#).

REFORMER L'AP, UNE DEMANDE « INTERNATIONALE »

Dans cette conjoncture, Israël aura donc réussi à faire de la demande de « réformer l'Autorité palestinienne » pour lutter contre « le financement du terrorisme » une demande internationale. Israël a exigé, en échange de la poursuite du processus de paix, une réforme des institutions de l'AP dans tous les domaines, de sorte à réduire le rôle de Yasser Arafat, à mettre l'Autorité sous contrôle, à lui faire cesser toute activité d'opposition à l'occupation, tout particulièrement s'agissant de ses deux appareils financier et sécuritaire.

Le premier ministre israélien de l'époque Ariel Sharon a clairement exposé sa conception de ces « réformes économiques » dans son discours de Hertzilia en 2002 : *« il est très important que l'Autorité palestinienne puisse gérer ses finances conformément aux règles de bonne gouvernance, ce qui l'obligera à établir des budgets détaillés avec un système de contrôle budgétaire. Celui-ci devra établir un équilibre entre recettes et dépenses et vérifier que le budget vise des objectifs*

économiques dignes de ce nom dans l'intérêt du peuple palestinien et de sa prospérité. Ce système permettra en outre de veiller à ce que des transferts d'argent ne puissent être faits à des individus ou des organisations compromis dans le terrorisme. Il faut retirer le système financier des mains d'Arafat, et nommer un ministre des finances fort et doté de vrais pouvoirs, qui mette en place une parade sérieuse au système terroriste géré par l'Autorité palestinienne ».

Cette « stratégie réformatrice » a commencé à être appliquée à travers des pressions exercées sur Yasser Arafat. Celui-ci s'est vu obliger de nommer Mahmoud Abbas au poste de premier ministre et Salam Fayad, représentant du FMI en Palestine de 1987 à 2002, à celui de ministre des finances. Les changements qualifiés de « réformes » ont alors été menés tambour battant, notamment au milieu de 2007 lorsque Salam Fayad a été promu premier ministre. On peut citer la « réforme de l'administration financière générale » suivie du « plan de réforme et de développement 2008-2010 ».

Pour les Palestiniens, ces réformes relevaient d'une vision qui faisait du développement économique la condition principale pour l'établissement d'un État palestinien, et du manque de confiance de la communauté internationale dans la capacité des Palestiniens à gérer des institutions étatiques l'obstacle principal à l'avènement de cet État. La gestion palestinienne paraissait en effet entachée d'un grave manquement aux critères de l'État de droit. En faisant dépendre le développement économique palestinien de la confiance de l'étranger, la vision se voulait « réaliste » : l'économie palestinienne était précaire et prisonnière des contraintes imposées par l'occupation. Cela ne pouvait que la rendre dépendante des facteurs externes.

Les facteurs externes en question se sont révélés des facteurs de pression et de chantage vis-à-vis de l'AP pour la mise en œuvre des réformes. Parmi les plus importants figurent les subventions internationales qui avaient atteint 24 milliards de dollars (21 milliards d'euros) entre 2006 et 2016 (dont 5 milliards entre 2012 et 2016 en appui à l'AP). Ainsi que les revenus de compensation¹ qui ont atteint en 2017 le pourcentage de 67,7 % des recettes nettes de l'Autorité : ils pouvaient à tout moment être bloqués par Israël dans sa politique de pressions.

LE BON ELEVE DU COMITE DE BALE

Par le biais de ces pressions, et de la « *tutelle financière internationale concrétisée par des mécanismes de supervision, de suivi et de contrôle interne du budget ainsi que par le biais de l'assistance technique, les donateurs et les organisations internationales étaient à présent en mesure de suivre les trajectoires financières jusqu'au dernier shekel* », selon Khalidi. Des programmes de réforme ont ainsi été appliqués dans tous les domaines de la vie collective en Palestine. Dans le secteur financier, cela s'est produit sous le contrôle étroit du FMI qui rendait compte

régulièrement au comité de liaison des pays donateurs. Le résultat était probant : renforcement du contrôle sur les dépenses de l'Autorité, rigueur dans la préparation et l'exécution du budget, reconstitution du système de statistiques, élaboration d'un cadre juridique pour la lutte antiterroriste.

Dans le domaine bancaire, des mesures strictes de contrôle ont été adoptées en Cisjordanie et à Gaza. L'Autorité monétaire palestinienne vérifiait que la réglementation du Comité de Bâle² était bien appliquée par les banques, notamment l'obligation de mettre à disposition toute information financière requise, la mesure du risque de crédit, le système de paiement électronique pour limiter le risque de liquidité. Un cadre juridique a été mis au point, en conformité avec les exigences internationales, avec de nouvelles lois bancaires, une nouvelle loi sur la lutte contre le blanchiment (amendée pour devenir une « loi contre le blanchiment et pour la lutte antiterroriste »).

Quant au secteur financier non bancaire, l'autorité palestinienne des marchés financiers a décidé de renforcer, dans ce domaine également, les mesures restrictives. Tout cela s'est fait pour satisfaire aux « critères internationaux » et a valu aux Palestiniens un satisfecit quant à leur capacité à gérer un État !

RESTRICTION MAXIMALE DE TOUT MOUVEMENT D'ARGENT

Dans la société palestinienne aujourd'hui un très grand nombre de séquelles de ces vastes réformes — notamment dans le domaine financier — affectent la vie de tous les jours et la résilience de la société à long terme.

Ainsi les banques palestiniennes ont-elles renforcé les restrictions aux virements à partir de et en provenance de Gaza, ainsi que les exigences en matière d'informations requises pour de tels transferts. Elles ont fixé (selon des témoignages de journalistes) un montant maximal de 100 dollars (87,8 euros) toutes les deux semaines. Des rapports de l'organisme palestinien indépendant des droits humains Diwan Al-Madhallem (Bureau des doléances) signale des cas fréquents de confiscation par les services de sécurité palestiniens des transferts d'argent de Cisjordanie à destination de Gaza ou de recettes commerciales parvenant par mandats. Des rapports font également état de dizaines d'arrestations, ou de convocations par la police de simples citoyens ayant reçu ou émis des virements bancaires de ou vers Gaza. L'année 2015 a également été celle d'un sit-in illimité des organisations caritatives de la bande de Gaza à la suite de la suspension de tous les virements bancaires destinés au soutien des orphelins, des familles de martyrs et des nécessiteux. La Banque de Palestine s'est contentée de réagir à ces contestations par une déclaration selon laquelle « *la Banque applique les critères internationaux dans le domaine de l'activité bancaire* ».

L'Autorité monétaire a durci les directives concernant les opérations de change, ce qui a rendu plus difficile l'obtention de licences. Des mises en garde ont alerté les banques

contre le risque de traiter avec les agences de change et la nécessité d'une régulation en la matière, ce qui a finalement abouti à des accords iniques imposés par les banques aux professionnels du change. Le président de la compagnie des agents de change Mohamed Al-Noubani a déclaré en 2012 que « *l'Autorité monétaire menait une politique visant à la fermeture d'un certain nombre de bureaux de change* ».

L'Autorité leur a également imposé d'harmoniser leur système de calcul avec ses propres procédures et sous son contrôle. Ces restrictions ont été imposées parallèlement aux descentes répétées de l'armée israélienne dans des bureaux de change et aux arrestations de professionnels accusés de « financer le terrorisme ».

PAS DE « RECOMPENSE DU TERRORISME »

Les opérations de contrôle sur les bureaux de change diffèrent d'une région à l'autre. Le contrôle se fait par exemple plus strict à Hébron ou dans des régions où Israël et l'AP pensent que le Hamas a une assise populaire plus importante. Les agents de change ont indiqué que toute opération dépassant la somme de mille dollars (878 euros) les oblige à passer par deux services de sécurité : celui de la sécurité préventive et celui des renseignements, où ils subissent un interrogatoire en bonne et due forme avant d'obtenir l'autorisation.

Certains agents révèlent que les officiers de sécurité de l'Autorité ont pris dès le début l'habitude de confisquer les *cantina* pourtant très modestes destinées aux prisonniers dans les camps. De même, tout virement destiné aux veuves des martyrs ou épouses de prisonniers est passé au crible des services pour en déterminer les sources, au risque de retarder pendant des jours et des jours le versement effectif.

La gestion par l'AP de ces allocations destinées aux familles de prisonniers, de martyrs et aux prisonniers libérés a fourni à Israël toutes les informations de nature à nourrir son concept de « récompense du terrorisme ». Ce terme a été propagé au sein de la communauté internationale afin de l'amener à faire pression sur l'Autorité palestinienne pour obtenir d'elle la suppression de ces allocations. Ce qui devait plus tard légitimer la réduction, en guise de sanction, de l'aide accordée à l'Autorité, ainsi que la rétention par Israël des taxes douanières dues.

Le gouvernement de Salam Fayad a dissous tous les comités de la *zakat* (aumône légale destinée aux nécessiteux). Il a fait adopter par le ministère des *awqaf* (biens de mainmorte) et des affaires religieuses la décision de créer onze comités (chargés de la collecte de cette aumône), dont les nouveaux membres étaient des personnalités acceptables pour l'Autorité. Ces comités furent ensuite centralisés en un seul. De même, de fortes restrictions ont été imposées aux bénéficiaires de cette aumône. Tout porteur d'un chèque dépassant 1000 dinars jordaniens (1238 euros) doit obtenir la signature du ministre des *awqaf* et de divers services pour pouvoir retirer la somme.

Il ne fait pas de doute que tous les appareils de l'AP et de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) auraient besoin d'une réforme de nature radicale et approfondie. Et il serait irresponsable de sous-estimer la nécessité et l'urgence d'une telle réforme visant à mettre un terme au clientélisme, au trafic d'influence et à la corruption et à instituer la transparence et l'État de droit. Mais il y a un vrai problème avec les réformes qui, sous couvert de transparence et d'État de droit, visent en réalité la restructuration du système financier sous contrôle d'Israël pour lui permettre de prévenir tout nouveau soulèvement contre l'occupation.

Traduit de l'arabe par Nada Yafi.

Syrie-Égypte

De surprenantes analogies



Yassin Swehat

Journaliste, co-fondateur
et rédacteur en chef de *Al-Jumhuriya*.

Malgré les systèmes politiques en principe opposés mis en place en Égypte et en Syrie depuis les années 1970, les deux pays ont développé des réformes économiques similaires, notamment à partir des années 1990. Dans les deux cas, et au-delà des différences, elles ont permis aux élites de se renforcer, et à la dictature de perdurer.

Comme bien d'autres pays du tiers-monde, l'Égypte et la Syrie ont été confrontées au néolibéralisme économique dans sa forme la plus féroce, consistant à défaire l'économie dirigée et le rôle « stratégique » du secteur public dans la réalisation d'une certaine autonomie. Ces pays ont considéré comme une nécessité l'économie de marché, la connexion avec les marchés mondiaux, et ont favorisé l'investissement et l'économie financière détachés de la production et de l'emploi. En l'absence de systèmes politiques et juridiques démocratiques et transparents et en dehors du contrôle que permettent les libertés politiques et parlementaires et les médias indépendants, la libéralisation économique a abouti à une véritable catastrophe sociale. Elle est devenue, ici comme ailleurs, un moyen de reproduction des élites dirigeantes, qui se sont élargies ou rétrécies au gré des besoins du pouvoir, et a permis de faire fructifier les recettes du « pillage premier » des caisses publiques par la première génération autoritaire, les fonds étant réinvestis à l'international, mis à l'abri

dans des paradis fiscaux ou utilisés pour créer des multinationales, décuplant ainsi les fortunes en question.

Conséquence de la nature différente des régimes en place et des élites, le processus de « libéralisation économique » entamé dans les années 1980 et qui s'est poursuivi jusqu'aux révolutions de 2011 n'a cependant pas été tout à fait le même dans les deux pays.

« INFITAH » ET PRIVATISATION

Le discours sur l'ouverture (*infithah*) en Égypte remonte à l'époque de l'ancien président Anouar El-Sadate, qui prend ses distances avec la doctrine et les positions politiques de Gamal Abdel Nasser après la guerre d'octobre 1973. Il entreprend simultanément la transformation économique du pays, en parfait accord avec les courants de pensée qui avaient commencé à se propager mondialement et étaient déjà arrivés au pouvoir dans d'autres régions du tiers-monde, notamment en Amérique latine. Il déconstruit alors le credo sur lequel s'était édifié l'État après l'indépendance, qui donnait la priorité à l'industrialisation (dans laquelle la main-d'œuvre joue un rôle déterminant) et à l'autosuffisance (destinée à préserver la souveraineté égyptienne). Pour Sadate, il devient indispensable de s'intégrer aux marchés mondiaux en encourageant l'import-export et de renforcer des activités telles que la rente du canal de Suez (rouvert en 1975), la transformation du pétrole et l'investissement dans les secteurs touristique et immobilier. Les troubles populaires que ne manque pas d'engendrer cette politique sont contenus par la répression.

Le discours de l'*infithah* a profité de l'expansion d'une logique économique qui se développe dans les années 1970 pour culminer au cours des décennies 1980 et 1990. La maîtrise de l'inflation et de la croissance devient la priorité absolue, et peu importe l'impact social de réformes prises sans véritable réflexion sur la légitimité et l'intégrité du contexte politique et administratif. Totalement distinct du libéralisme politique, le libéralisme économique est un système influencé par l'École de Chicago qui, comme l'explique Naomi Klein dans son fameux ouvrage *La stratégie du choc* a engendré de terribles situations de détresse dans de nombreux pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie.

C'est dans les années 1990 que le changement le plus profond se fait sentir en Égypte, avec la mise en œuvre d'un néolibéralisme qui n'affecte pas seulement l'économie, le droit et le travail, mais génère des situations cauchemardesques, restées très présentes dans l'imaginaire collectif, liées à une image négative de la « privatisation ». À partir de 1991, les gouvernements successifs de Hosni Moubarak (Atef Sedki, Gamal Ganzouri, Atef Ebeid, Ahmed Nazif) entreprennent en effet de démanteler de nombreux services économiques de l'État, procédant à des fermetures et à des licenciements, ainsi qu'à des cessions — partielles ou totales — au profit de certains

« investisseurs » égyptiens et étrangers (essentiellement du Golfe). Ce programme de privatisations culmine dans les cinq premières années du XXI^e siècle, avant que la commission des politiques administratives du Parti national démocratique (PND) alors au pouvoir n'y mette un terme en 2008.

Les statistiques disponibles font ainsi état de quelque 400 cessions d'entreprises publiques et de centaines de milliers de licenciements ou mises à la retraite anticipée. Initié en dehors de tout contrôle et dans l'opacité totale concernant la signature des marchés, le programme de privatisation se transforme en un nouveau mécanisme autoritaire de reproduction et d'élargissement des élites, lesquelles se rapprochent des cercles de décision pour tisser avec eux des liens financiers et politiques.

C'est ainsi qu'apparaissent les « clients », appellation populaire donnée aux hommes d'affaires qui ont prospéré grâce à des mesures économiques adoptées sous leur propre influence.

Un article d'Ibrahim Hadibi publié en janvier 2018 sur le site Mada Masr donne une idée de leur importance. On y apprend que la proportion des « hommes d'affaires » au Parlement est passée de 12 % en 1995 à 22 % en 2005, tandis que leur nombre a doublé (de 2 à 4) entre le premier et le second gouvernement Nazif. Mais c'est la commission des politiques administratives du PND présidée par Gamal Moubarak qui constitue leur espace de prédilection. On y trouve en effet pléthore d'entrepreneurs en situation de monopole ou de majorité dans l'import-export et les dernières industries rentables : fer, ciment et céramique, toutes productions utiles à l'immobilier qui, depuis la décennie 1980 est, avec le tourisme et l'import-export, l'un des secteurs les plus florissants de l'économie égyptienne « libéralisée ». Bénéficiant déjà de cessions douteuses et monopolisant l'import-export et les franchises, les clients de Moubarak profitent aussi du subventionnement de l'énergie indispensable à l'industrie. Un soutien qui va aux secteurs les plus polluants et les moins pourvoyeurs d'emplois. Dans un document publié en 2015, l'Initiative égyptienne des droits personnels parle à ce propos d'un « *cumul dramatique d'incompétence et d'absence de vision stratégique couplées avec une corruption et un clientélisme de grande ampleur* ».

Les clients ont également accès aux réserves des banques. Selon les statistiques de la dernière demi-décennie du siècle dernier, une trentaine d'entreprises appartenant aux grands pistonnés ont ainsi accaparé 40 % des fonds dédiés aux emprunts. C'est durant cette période qu'éclate le scandale des « petits clients » avec l'affaire dite des « députés aux crédits », de nombreux membres du Conseil du peuple profitant de leur position pour obtenir d'importants crédits sans présenter de garanties significatives.

La « privatisation » n'aura donc pas tenu les promesses dont elle était porteuse dans les années 1980 et 1990. Bien au contraire, puisqu'au lieu d'améliorer la situation des classes populaires, la mise en œuvre catastrophique des réformes structurelles a fait

exploser la corruption et ruiné des centaines de milliers d'emplois. « Ouverture économique » et « privatisation » ayant pris dans la conscience collective une connotation extrêmement négative, la commission des politiques administratives au sein du PND — dont le président Gamal Moubarak, alors candidat à la succession de son père, est en quête d'une réputation positive — décide de mettre un terme à l'opération. Hormis quelques procès autour des scandales les plus médiatisés, il n'y aura ni évaluation critique ni demande de comptes, et le fond de l'expérience ne sera pas remis en cause.

À PÈRE CACIQUE, FILS ENTREPRENEUR

À l'instar de l'Égypte, la Syrie connaît à partir de la fin des années 1980 une montée du discours vantant l'efficacité du secteur privé. « Fin du gaspillage », « rationalisation des dépenses publiques », « liquidation des secteurs économiques en faillite », tels sont alors les leitmotifs. L'État entreprend de se désengager des « secteurs stratégiques » de l'agriculture et de l'industrie sans se préoccuper le moins du monde du sort des populations les plus démunies. C'est ainsi qu'entre 2006 et 2010, une terrible catastrophe économique s'abat sur le nord-est de la Syrie alors en proie à l'une des plus graves sécheresses de la dernière décennie, lorsque le pouvoir décide de supprimer totalement les subventions des engrais et du carburant utilisé dans l'agriculture. Une mesure aux conséquences dramatiques, qui provoque l'effondrement du secteur agricole et entraîne un exode vers les ceintures de pauvreté des grandes villes en privant de leur source de revenus des centaines de milliers de personnes dans les gouvernorats de Hassaké, Deir Zor et Rakka.

Et c'est tambour battant que l'État mène, en parallèle, des campagnes visant à favoriser d'autres secteurs : banques privées, compagnies d'assurances, immobilier, bâtiment et import-export. Cette orientation se confirme avec l'arrivée de Bachar Al-Assad, qui succède à son père durant l'été 2000, puis avec la mise en œuvre de « l'économie sociale de marché » au milieu de la dernière décennie. Une vaste opération de « libéralisation » conduite par le vice-premier ministre pour les affaires économiques Abdallah Dardari permet ainsi aux investisseurs d'accroître leurs profits et d'agrandir leurs bureaux situés au cœur de Damas et d'Alep.

Le modèle syrien de « privatisation » présente quelques différences avec l'égyptien. D'une part, le secteur public se retire au profit des clients du régime qui, à compter des années 1980, intègrent certaines branches de l'agriculture et de l'élevage. D'autre part, ces mêmes clients s'approprient des secteurs qui n'existaient pas à l'époque de l'économie dirigée (import-export, banques privées, assurances privées, universités privées, transport aérien et terrestre privé), tandis que les adjudications et la sous-traitance permettent de confier l'exécution de programmes publics à des entrepreneurs privés. Les opérations se déroulant dans une opacité totale et en l'absence de tout

contrôle, de nombreux projets livrés sur le papier ne seront en fait jamais mis en œuvre — un procédé qui constitue sous l'ère Assad l'un des principaux moyens de pillage organisé.

Cette situation s'explique par la nature du pouvoir en Syrie, où le cercle de décision politique est particulièrement étroit et la puissance économique concentrée à l'intérieur de ce cercle. En l'absence de tout contrepoids, l'État apparent — ministères et institutions — ne fait qu'exécuter les décisions des détenteurs du pouvoir politique, financier et sécuritaire. Exemple extrême de détournement total de l'édifice de l'État, gouvernement et institutions, la Syrie a vu ce cercle se rétrécir encore au cours des dix dernières années.

Rami Makhoulf, cousin du président, est le type même du « client » du régime Assad. Directement ou par le biais d'associés minoritaires regroupés dans la société Cham Holding et membres des élites damascènes et alépiques, il a la haute main sur de vastes pans de l'économie nationale : téléphonie cellulaire, transport aérien, concessions de la plupart des marques d'automobiles et d'engins, zones franches dans les aéroports, ports et passages frontaliers. Il possède également des parts importantes dans les banques privées, les compagnies d'assurances mutuelles et l'immobilier, et est majoritaire dans le secteur pétrolier et les industries minières. Partenaire obligé pour tout investisseur national ou étranger souhaitant opérer en Syrie, il utilise à sa guise les pouvoirs législatif et judiciaire, comme on l'a vu avec le règlement du litige l'opposant à la société Orascom, avec laquelle il avait créé Syriatel à la fin des années 1990. Ou encore lorsque le gouvernement a interdit l'importation des véhicules et des pièces de rechange de la marque Mercedes suite au refus du constructeur de retirer sa concession à la famille Sankar pour la lui confier.

Le cas extrême de Rami Makhoulf illustre parfaitement le fonctionnement du système des clients du régime : des hommes d'affaires de la génération de Bachar Al-Assad, dont les pères, officiers ou anciens responsables du régime, ont réalisé une « accumulation première » en pillant directement les caisses de l'État, raflant les appels d'offres, s'appropriant les sociétés publiques en faillite dans les années 1970 et 1980, et mettant la main sur les divers trafics. Les fils ont pris la relève dans les années 1980 et 1990 en tant qu'hommes d'affaires. On trouve ainsi en bonne place les familles Makhoulf (cousins de Bachar Al-Assad), Tlass (fils de l'ancien ministre de la défense Mustapha Tlass, parmi lesquels Firas Tlass, fondateur de la société MAS et partenaire local du cimentier Lafarge dans le nord du pays, qui a vu, après le départ à la retraite de son père au milieu de la dernière décennie, son influence décroître au profit des clients du régime avant que le différend ne s'envenime avec la révolution), Khaddam (les fils de l'ancien ministre des affaires étrangères et vice-président de la République Abdelhalim Khaddam, magnats des affaires jusqu'à ce que leur père entre en dissidence) Souleimane (fils de Bahjat Souleimane, l'un des principaux officiers de la

sûreté à l'époque de Hafez Al-Assad). Et la liste des clans auxquels s'applique la formule « père-cacique-policier-bureaucrate, fils-entrepreneur » est encore longue.

Associés à de petits entrepreneurs de Damas et d'Alep, les clients du régime syrien font aussi — tout comme les Égyptiens — des affaires avec des investisseurs du Liban et du Golfe. Grâce à ces intermédiaires, ils ont accès aux marchés internationaux et aux banques et parviennent ainsi à contourner les sanctions internationales imposées à la plupart d'entre eux. Ils ont une mainmise totale sur l'économie syrienne et ne sont pas acculés à la privatisation. Leur mépris absolu des principes de la démocratie politique ne les empêche pas d'adhérer totalement aux pires théories de « réforme économique », présentées comme une condition *sine qua non* de la démocratie. Le néolibéralisme, qui n'est ici rien d'autre qu'un moyen pour les puissants de se reproduire et de rejoindre les élites mondiales, est ainsi non seulement nocif, mais également porteur de mépris envers les populations locales. Ce qui est là un point commun aux « clients » des pays du tiers-monde.

Traduit de l'arabe par Brigitte Trégaro.

Tunisie

Nos très chers amis financiers

Malek Lakhal

Journaliste à *Nawaat*,

cofondatrice du magazine littéraire *Asameena*.

En novembre 2016, Tunis accueillait la conférence internationale Tunisie 2020. Coorganisée par les gouvernements tunisien, français et qatari, elle ambitionnait d'obtenir des « pays amis » conviés des promesses d'investissements sur des projets pourvoyeurs de croissance et d'emploi ainsi qu'un appui budgétaire conséquent. Mais l'aide promise n'est jamais arrivée, obligeant l'État à s'endetter auprès des marchés financiers à un coût plus élevé.

L'expression « [les amis de la Tunisie](#) » revient souvent dans la bouche des responsables locaux. Depuis 2011, les « pays amis », investisseurs et bien souvent créanciers de la Tunisie sont attendus de pied ferme par un État qui ne cesse de répéter qu'il est nécessaire de venir en aide à « l'exception démocratique » de la région face à une crise économique sans précédent. Mais derrière l'élément de langage diplomatique, des rapports de pouvoir, de dépendance, entretenus de part et d'autre sont à l'œuvre, plus ou moins ouvertement. La dette publique extérieure, qui [a bondi à 48 % du PIB fin 2017](#), est au cœur de ces rapports. Elle lie l'État tunisien à d'autres États, des banques transnationales, mais aussi, bien sûr, à des organisations internationales comme le Fond monétaire International (FMI) et la Banque mondiale. Ces entités sont bien souvent soupçonnées d'ingérence voire de néo-colonialisme du fait des conditionnalités qu'elles adossent à leurs prêts à taux d'intérêt faibles.

La Tunisie, tout comme d'autres pays de la région [à l'instar de l'Égypte](#), entretient un passé tumultueux avec la dette publique extérieure, puisque c'est celle-ci qui aura permis au colonialisme européen de s'implanter->1399] à la fin du XIX^e siècle. D'ailleurs, les accords mettant en place le protectorat français sur la Tunisie — le [Traité du Bardo](#) de 1881 et la [Convention de la Marsa](#) de 1883 — évoquaient tous deux dès la première page « l'amitié » reliant la Régence de Tunis à la République française. À l'heure où Tunisiens et Égyptiens subissent de plein fouet les effets de l'austérité prônée par ces organisations internationales auprès desquels se sont endettés leurs gouvernements, la question du lien entre dette et perte de souveraineté, voire entre dette et colonialisme, se pose avec une insistance grandissante. En effet, ces organisations ne cessent de presser les autorités des deux pays à « [accélérer le rythme](#)

des réformes économiques » — nul besoin d'en préciser l'orientation —, condition nécessaire au décaissement des tranches successives des prêts accordés, devenus indispensables aux États en question. Mais comment en est-on arrivé là ?

UNE DETTE QUI EXPLOSE

Au temps de Zine El-Abidine Ben Ali, la dette publique ne représentait que 40 % du PIB. La gestion sérieuse de l'économie tunisienne, à l'origine du tant vanté « miracle économique tunisien » cher aux « amis de la Tunisie », était un argument de poids dans la promotion du régime dictatorial en place depuis novembre 1987. Mais le soulèvement de l'hiver 2010 a mis à nu l'illusion que recouvrait le « miracle tunisien ». Les disparités régionales, le chômage de masse, notamment des diplômés du supérieur ont explosé au visage de tous les tenants du statu quo. Après la fuite de Ben Ali, le 14 janvier 2011, les manifestations se sont poursuivies, réclamant le départ des caciques de l'ancien régime. *« Ceux qui sont arrivés au pouvoir après Ben Ali, qu'ils soient issus de l'ancien régime ou de l'opposition, ont tout fait pour désamorcer la dynamique révolutionnaire qui emplissait les rues du pays à l'époque »*, nous explique le politologue Hamza Meddeb, *« ils se sont mis à embaucher, à budgétiser des projets d'infrastructures dans les régions délaissées, et ce, pour acheter la paix sociale. L'objectif était de déplacer la dynamique des rues vers la table des négociations »*. Les aides distribuées à tour de bras, les emplois, souvent précaires, créés *ex nihilo* dans la fonction publique — quelques 155 000 entre 2010 et 2014 [d'après l'Institut national des statistiques \(INS\)](#) —, tout cela a pesé sur le budget de l'État, faisant glisser [le déficit budgétaire](#) de 1 % en 2010 à 3,3 % en 2011 pour ensuite passer à 5,5 % en 2012. Par ailleurs, le soulèvement de 2011 a causé quelques paralysies dans la collecte d'impôts, *« les huissiers du trésor ne sont pas revenus au travail durant les premiers mois de 2011 ; dès lors, le solde d'impôts recueillis était négatif par rapport à celui de l'année précédente »* nous explique un haut fonctionnaire du ministère des finances. La conséquence prévisible d'une telle conjoncture a été le recours croissant à des emprunts bilatéraux ou multilatéraux, en plus, bien sûr de l'émission de bons du Trésor.

Lorsque l'on s'intéresse de plus près aux chiffres, on note que c'est surtout à partir de 2013, date à laquelle la Tunisie a officiellement sollicité [l'aide du FMI](#) pour un prêt de 1,7 milliard de dollars (1,48 milliard d'euros), que les chiffres se sont mis à gonfler sérieusement. Politiquement, la date est significative : *« On s'est très tôt tournés vers le FMI. En cela, la troïka au pouvoir à l'époque, emmenée par le parti Ennahda ne se distingue en rien des autres partis de pouvoir »*, précise Hamza Meddeb. Depuis cette date, la dette publique connaît une croissance moyenne de 16,84 % par an. En décembre 2017, les chiffres du ministère des finances indiquaient un encours de dette publique de 68 073,7 millions de dinars (20 609,34 millions d'euros). Soixante-neuf pour cent de cette somme est due à des entités extérieures, la moitié étant due à des institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, Banque africaine de

développement, Union européenne, etc.), 36 % à des États et 14 % aux marchés financiers.

D'après Chafik Ben Rouine, président de l'Observatoire tunisien de l'économie (OTE), « ces sommes servent à financer le budget de l'État, que ce soit le déficit ou les projets d'infrastructure comme les routes ou les centrales électriques ainsi que le déficit commercial du pays ». L'OTE est l'une des quelques organisations non gouvernementales tunisiennes à suivre de près le dossier de l'endettement public et à critiquer le plan d'ajustement structurel qui accompagne le prêt du FMI au gouvernement tunisien. En janvier dernier, Jihen Chandoul, vice-présidente de l'Observatoire, a publié [une tribune](#) dans *The Guardian*, y pointant du doigt la responsabilité du Fond dans l'inflation galopante qui touche la Tunisie depuis quelques années. Les hausses des prix qui ont suivi l'adoption de la loi des finances 2018 avaient donné lieu durant ce même mois à des mouvements de protestation qui s'étaient soldés par la mort d'un manifestant, écrasé par un fourgon de police. Le FMI s'est fendu d'une réponse à cette tribune sous forme de [communiqué](#), preuve s'il en est que si l'on veut être entendu des organisations internationales quand on est tunisien, il faut s'exprimer à partir des lieux de pouvoir que sont Londres, Paris ou Washington.

DES RESPONSABILITES PARTAGEES

Mais tout réduire au FMI, comme c'est souvent le cas, serait une erreur. De fait, le FMI, nous explique Ben Rouine « n'est qu'un outil qui peut être utilisé par tout un chacun : les États bien sûr, l'Union européenne, mais aussi les grandes banques transnationales. Avec le FMI, on peut faire passer des lois qui ne passeraient pas si elles étaient soumises au Parlement ». Et c'est là que le bât blesse en matière de lien entre endettement et atteinte à la souveraineté : si par le passé, l'endettement de l'État a donné lieu à une mise sous tutelle de type coloniale, c'est-à-dire, d'État à État, aujourd'hui, « le multilatéralisme brouille les pistes. La déterritorialisation affaiblit la critique de colonialisme ou de néo-colonialisme », explique Ben Rouine qui illustre ses dires : « L'UE, par exemple, négocie depuis des années des accords de libre-échange avec la Tunisie. Trois aspects jouent en leur défaveur dans les négociations, car ce sont des aspects sur lesquels l'organisme de référence, l'Organisation mondiale du commerce n'a pas statué : l'investissement, les marchés publics et la concurrence. La Tunisie peut donc résister aux demandes de l'UE à ces sujets ». Seulement, on remarque que « grâce à des conditionnalités imposées par la Banque mondiale, les textes juridiques sur ces trois aspects ont déjà été modifiés dans un sens qui favorise les intérêts européens ».

Pour le président de l'OTE, « les bailleurs de fonds de la Tunisie forment un cartel. Un cartel qui a commencé à voir le jour à Deauville ». Deauville, c'est là que s'est tenu [le sommet du G8](#) de mai 2011, celle qui devait répondre « aux défis posés par le

Printemps arabe », à l'époque encore en effervescence. Les pays du G8 ainsi que l'Union européenne ont promis leur soutien aux pays en transition démocratique, notamment l'Égypte et la Tunisie, représentés au sommet par leurs dirigeants de l'époque, le maréchal Mohamed Hussein Tantaoui pour l'Égypte, et le premier ministre Béji Caïd Essebsi, devenu aujourd'hui président de la République. Ce soutien devait prendre la forme de facilitations en matière de prêts.

Mais pour l'OTE, le [Partenariat de Deauville](#) a surtout été l'occasion d'uniformiser entre bailleurs les conditionnalités imposées à l'obtention des prêts par les pays de la rive sud de la Méditerranée. En somme, Deauville était un moyen d'accorder les violons entre « amis de la Tunisie » pour mieux coordonner le passage des différentes pilules de réformes économiques. La récente visite de pas moins de [neuf représentants de bailleurs de fonds](#) au chef du gouvernement Youssef Chahed, en froid avec le président de la République, montre bien cette concomitance entre bailleurs.

LES AMBITIONS DES PAYS DU GOLFE

On pourrait croire qu'à l'instar de la situation dépeinte dans le film *L'Ami de la Famille* de Paolo Sorrentino où un vieux créancier véreux humilie ses obligés et s'immisce dans leurs vies privées, la Tunisie serait un pays victime, réduit à faire passer ses créanciers pour des « amis de la famille » afin de ne pas perdre la face. Mais ce serait mal distribuer les rôles. En effet, la responsabilité des politiciens tunisiens est au cœur de la question de l'ingérence par la dette. Les relations de certains pays du Golfe avec l'échiquier politique tunisien en est un exemple des plus nets. Si le flux de créances auprès des pays du Golfe est minime, il est profondément politique. Le Qatar, allié des islamistes dans le monde arabe, a [prêté 500 millions de dollars \(435,11 millions d'euros\)](#) à la Tunisie sous la Troïka menée par ces derniers, tandis que « *les Émirats ont boycotté la Tunisie et leur ancien parti Nidaa Tounès, dès que ce dernier a annoncé son alliance au pouvoir avec le parti Ennahda* », nous explique l'analyste politique Youssef Cherif. Le remboursement du [prêt qatari](#) a d'ailleurs récemment été ajourné. « *Le Qatar sera là tant qu'Ennahda sera bien placé au pouvoir* », ajoute Cherif.

Du côté des dettes contractées auprès des Occidentaux, si le tableau est plus flou, il n'en est pas moins réel et ancien. « *La dette est au cœur de l'économie politique tunisienne depuis 150 ans. Elle a été un moyen pour les élites locales de s'enrichir. Ces dernières gèrent l'économie politique de la dépendance, jouant de la rente démocratique, de la rente géopolitique [la migration irrégulière] mais aussi à travers les discours de rapprochement avec l'Occident qui prennent la forme d'une mise en valeur de " l'exception tunisienne" par rapport au reste du monde arabe* », souligne Hamza Meddeb.

Une gestion de la dépendance qui met *de facto* la Tunisie dans une position de terre rêvée pour les ingérences de tout type et qui surtout, marginalise ce qui devrait être au cœur de l'agenda politique tunisien : améliorer la capacité de l'État à mobiliser des ressources à l'échelle nationale, à travers une réforme fiscale et une meilleure gestion du recouvrement fiscal (1400 agents gèrent 600 000 dossiers), sans parler de la nécessité d'imaginer une stratégie économique de long terme pour un pays qui navigue à vue depuis près de sept ans.

