

CONFERENCE ANNUELLE DE L'ISS-UE

(Paris, 22-23 novembre 2011)

Introduction au GROUPE DE TRAVAIL 2

The socio-economic dimension (answers and governance)

LES REVOLUTIONS ARABES APPELLENT UN NOUVEAU CONTRAT ECONOMIQUE ET SOCIAL EN MEDITERRANEE

Henry Marty-Gauquié *

Au cours des dix années qui ont précédé les révolutions arabes, les progrès économiques réalisés par les pays du sud et de l'est de la Méditerranée cachait mal les prémisses du soulèvement démocratique dont le Peuple tunisien fut l'initiateur. Les taux de croissance obtenus pendant la décennie 2000-2010 (de 4 à 6% par an) avaient certes placé ces pays dans une apparente logique de convergence avec leurs voisins européens et permis d'amorcer le rattrapage du déficit en infrastructures au sud de la Méditerranée, mais cette croissance n'avait pas été utilisée pour moderniser la gouvernance, ni instaurer un nouveau contrat social dans ces pays.

Dans ce contexte, le Maroc constituait une heureuse exception. Pays en évolution démocratique depuis la première révision de sa Constitution (1995), le Maroc avait conçu et mis en œuvre, à partir de milieu de la décennie, une ambitieuse politique de modernisation : au plan sociétal, cet effort s'est matérialisé par des réformes des droits humains et la promotion de la femme, tandis qu'au plan économique, l'adaptation a porté sur le système financier, sur des politiques structurelles sectorielles (Plans Émergence, Maroc Vert, etc.) et le rééquilibrage du territoire autour de deux axes : des opérations de revitalisation urbaine comme à Tanger, Casablanca, Souss-Massa-Draâ ou l'Oriental et la mise en place d'investissements structurants comme le TGV et le complexe portuaire de Tanger-Med.

De surcroît, le Maroc, la Tunisie, la Jordanie et, dans une moindre mesure, l'Égypte avaient également réalisé des progrès sensibles vers l'économie de la connaissance, autorisant quelques secteurs (comme l'automobile ou l'aéronautique) à s'inscrire dans une chaîne de valeur euro-méditerranéenne. Fort de ces avancées, certains de ces pays avaient opté pour une libéralisation des mouvements de capitaux, modérée en Tunisie et au Maroc, mais sans doute imprudente dans le cas de l'Égypte.

Cependant, ces efforts (d'ailleurs soutenus par les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux) étaient sans effet sur les racines du mal faite, dans la plupart des cas, d'une véritable évolution démocratique et de la mise en place de politiques structurelles capables d'assurer une meilleure répartition de la richesse. De surcroît,

* Directeur des liaisons avec les Organisations Internationales
Représentant du Groupe Banque européenne d'investissement à Paris
(L'auteur s'exprime à titre personnel)

la logique de convergence avec l'Europe n'était qu'apparente sans parvenir à cacher le rapport très inégalitaire des flux commerciaux tant le système des certifications douanières et les barrières non-tarifaires empêchent les entreprises des pays du Sud de bénéficier des accords de libre-échange euro-méditerranéens.

Surtout, cette croissance, créée par une bourgeoisie dynamique et compétente, avait été atteinte au prix d'un capitalisme prédateur organisé pour nourrir une autocratie confiscatrice. Loin de parvenir à un meilleur équilibre sociétal ou de nourrir la convergence régionale, cette croissance avait donc contribué à creuser un fossé entre le peuple et le pouvoir et créé des poches de pauvreté où le désespoir s'était accumulé. C'est ainsi que les sentiments de frustration et d'humiliation ressentis par les jeunes face à leur exclusion des processus de décision et d'insertion économique ont fait naître un paradoxe d'une rare violence : la classe la plus nombreuse de la population était sciemment laissée à l'écart des lieux stratégiques que sont les cercles de pouvoir et le marché du travail.

La situation économique des pays arabes, en apparence heureuse à la fin 2010¹, n'a donc prémuni les régimes autoritaires ni contre le soulèvement courageux des peuples, ni contre les effets de court terme des révolutions. En effet, l'instabilité sociale et politique est intervenue à l'issue de deux années de lutte contre la crise ayant érodé les marges de manœuvre des comptes publics des États concernés. Ainsi, l'effondrement des flux extérieurs (commerce, investissements directs étrangers, tourisme) s'est conjugué à la prise de mesures sociales de compensation² pour mettre à mal tant l'attractivité de ces pays que les équilibres des comptes publics. Des pays comme l'Égypte et la Tunisie, par exemple, se sont ainsi trouvés en forte récession à la fin du 1^{er} semestre 2011 et ont connu une croissance faiblement négative en 2011, une reprise difficile étant prévisible pour 2012. Cependant, comme le souligne le Fonds Monétaire International³, leur potentiel reste élevé une fois que seront stabilisées les situations politique et économique, ce qui ne pourra pas se réaliser à court terme.

Des révolutions aux enjeux économiques autant que politiques

Les révolutions arabes ont donc illustré que les régimes autocrates auraient dû d'abord assurer plus d'équité politique et sociale avant d'aspirer à une croissance forte et à l'intégration régionale. Elles se sont également insurgées contre plusieurs réalités économiques que les autocraties avaient trop longtemps voulu ignorer : en premier lieu, l'instabilité naturelle que produit une ouverture trop rapide à l'économie mondiale si elle n'est pas compensée par des politiques d'équilibres sociaux ; en second lieu, l'extraordinaire disparité territoriale que connaissent tous les pays du Sud (souvent organisée pour des raisons politiques) et qui a laissé se

¹ Les pays du sud et de l'est de la Méditerranée avaient opposé une forte résilience à la crise économique de 2009-2010, comme en ont témoigné les taux de croissance de 3,5 à 5% reconquis dès la fin de l'année 2010.

² Les dépenses de compensation, destinées à contenir le prix des denrées de base et le soutien, au pouvoir d'achat, sont une caractéristique commune à tous les pays du sud-méditerranéen. Elles ont explosé sous l'effet des révolutions pour connaître, par exemple, une hausse de 50 % au Maroc depuis le début de l'année 2011 où elles devraient atteindre 45 milliards de MAD à la fin de l'année 2011 (soit 27% du budget voté).

³ Étude régionale du FMI et déclarations de Mme Christine Lagarde au G8 Finances de Marseille, 10 septembre 2011.

gonfler des poches de pauvreté enclavées en milieu rural et sur la périphérie des villes ; enfin, l'extraordinaire asymétrie commerciale entre les rives sud et nord de la Méditerranée⁴.

Plus qu'une reconstitution économique, c'est donc *une demande de moralisation* qu'expriment les révolutions arabes. Celle-ci touche tant l'organisation de l'État et la responsabilité de la classe politique, que le modèle économique au sud de la Méditerranée. Cette exigence nous appelle à réinventer notre accompagnement de la reconstruction des pays partenaires suivant un nouveau paradigme: une meilleure gouvernance pour plus de justice et un autre modèle de croissance pour plus d'inclusion économique et sociale. Un nouveau paradigme qui remplacerait l'ancien fait de croissance non régulée, d'ouverture internationale et d'intégration régionale asymétriques.

Au plan économique, ce nouveau paradigme se traduira par l'instauration d'un nouveau modèle de croissance. Plus *inclusive*, tout d'abord, c'est-à-dire plus créatrice d'emplois et porteuse d'un meilleur équilibre social entre les territoires, mais aussi entre les générations. Toutefois, cette croissance devra être aussi plus *juste*, c'est-à-dire en ayant pour objet de s'assurer que les créations de richesses essaient au bénéfice de l'économie dans son ensemble afin d'enrichir le contenu qualitatif des emplois, notamment des jeunes diplômés dont le chômage n'a cessé d'augmenter pour atteindre des taux effrayants⁵. Ce qui suppose des réformes sociétales et de structure touchant les systèmes d'éducation, le financement de l'économie et la modernisation de la décision publique d'investissement, l'appui à l'innovation dans les entreprises, etc.

Enfin, une plus grande intégration régionale demeure un objectif nécessaire pour corriger le déficit du commerce extérieur de ces pays envers ceux de l'Europe et pour offrir aux entreprises du Sud la possibilité de maîtriser des segments précis de processus de production partagés entre les deux rives de la Méditerranée. Cependant, cet objectif d'intégration régionale est nécessairement de long terme : non seulement parce qu'il implique la redéfinition des systèmes de coopération régionale (Barcelone, Agadir, 5+5, UpM), mais aussi parce qu'il suppose d'abord un renforcement qualitatif de la compétitivité des pays du Sud sans laquelle l'ouverture au monde extérieur entraîne la création de fortes inégalités et une grande vulnérabilité des comptes publics.

Le levier du changement : plus de démocratie

S'il faut évidemment de la croissance pour nourrir les choix, celle-ci est en soi insuffisante pour assurer une évolution qui est avant tout politique et impliquera des révisions en profondeur des mécanismes de gouvernance de la main publique, comme du comportement privé. En un mot, ce que les peuples en transition

⁴ Le déficit commercial des pays de la Méditerranée en transition démocratique envers l'Europe s'élève à quelque 40 milliards de US\$ par an ; il n'est compensé que par les flux extérieurs précités que sont les transferts financiers des travailleurs expatriés en Europe (+/- 18 milliards), les investissements directs étrangers (+/- 12-15 milliards) et l'achat de services, dont principalement le tourisme (+/- 15 milliards).

⁵ De 30 à 45% pour certaines catégories en Tunisie, par exemple

démocratique demandent est bien l'instauration d'un *nouveau contrat social* où l'avancée économique dégagerait les moyens d'une rétribution politique et sociale.

La définition d'un pacte social résulte en effet d'un débat sur la mobilisation des sphères non marchandes de l'économie : quelle gouvernance (régulation) de l'économie et quelle logique distributive de la richesse (fiscalité, systèmes de protection sociale, assurances ou systèmes de répartition, etc.) pour quels objectifs de solidarité générationnelle, sociale et territoriale.

Le moteur de ces changements est, évidemment, plus de démocratie au sens premier du terme : le contrôle par le peuple des objectifs, moyens et méthodes mis en œuvre par l'exécutif pour la gestion de l'intérêt commun. Mais il résulte aussi dans l'innovation institutionnelle que le peuple et ses représentants sauront développer à divers niveaux, au service d'une vision de long terme pour l'organisation de la société. Vision qui se décline au plan des objectifs (Constitution, articulation des libertés individuelles et publiques, agencement des politiques d'équilibre territorial et d'équipements collectifs) et des moyens (consultation publique en préalable aux grandes options sociétales, décentralisation, autonomie des agences publiques, gouvernance des projets aux niveaux national, régional et local, modernisation des systèmes fiscaux et financiers, etc.).

A cet égard, qu'il s'agisse de création d'emplois comme d'équité sociale, le développement urbain et l'équilibre des territoires sont les deux politiques qui sont au cœur des mutations économiques et sociétales à instaurer au sud de la Méditerranée. En effet, d'ici à 2050, si la population urbaine de la rive européenne restera stable, celle des pays du Maghreb et du Mashrek devrait doubler pour atteindre plus de 300 millions d'habitants. Plus des deux tiers de la population de ces pays sera ainsi concentrée sur 10% seulement du territoire : les zones côtières, déjà fortement surexploitées tant en termes d'espace que de vulnérabilité environnementale.

Les transformations structurelles qui en résulteront nécessitent que, dès à présent, les modalités de gouvernance puissent être adaptées aux nouvelles politiques d'aménagement du territoire et de gestion de la métropolisation qui seront nécessaires pour conduire de manière harmonieuse l'immense effort d'investissement en utilités collectives (chiffrable à quelque 200 milliards d'€) à mener d'ici à 2030.

Mais alors que le besoin d'investissement dans ces domaines était déjà une nécessité économique avant les révolutions, il prend à présent *une dimension d'urgence politique* depuis les soulèvements du printemps arabe et les aspirations que celui-ci a si fortement exprimées.

Ainsi, la transition démocratique impliquera-t-elle patience et vigilance de la part du corps social à qui il incombe de définir, à travers ses représentants, une régulation de la production et les mécanismes de répartition de la richesse qui respectent les besoins de la collectivité dans sa diversité.

Quel appui pour la transition : G8 ou Euro-Méditerranée ?

Si la conduite de la transition démocratique appartient en premier lieu aux peuples qui l'ont déclenchée, son accomplissement politique et économique est également

de la responsabilité des pays développés qui sont les partenaires des pays en transition : en effet, sans rétablissement rapide de la prospérité et des emplois, il ne saurait y avoir de consolidation de la démocratie.

Dans la réussite de cet accompagnement, l'Europe a une responsabilité particulière, non seulement en raison de la dépendance économique et humaine qui traverse la Méditerranée, mais aussi en raison des acquis de plusieurs décennies de coopération euro-méditerranéenne. En effet, la démarche initiée en 1995 par les accords de Barcelone avait développé, malgré ses échecs, les réseaux et échanges entre les sociétés civiles, les flux de capitaux et de commerce, ainsi que la valorisation de la proximité géographique et culturelle qui est le véritable avantage comparatif des relations entre les deux rives de la Méditerranée.

Pourtant, au premier trimestre 2011, l'Europe apparaît incapable de définir une réponse aux révolutions arabes : ses marges budgétaires sont infimes, le consensus sur les politiques de voisinage inexistant et, surtout, la crise de la dette publique prévaut sur toute autre urgence. C'est pourquoi, après l'échec du Conseil européen des 16-17 mars (presqu'entièrement consacré à la question de l'intervention en Libye), l'initiative d'une réponse de la Communauté internationale aux révolutions arabes passe de l'Europe au G8. Réuni sous présidence française, le Sommet du G8 (26-27 mai) avait en effet invité la Tunisie et l'Égypte et lancé l'idée d'un « Partenariat de Deauville » qui fut concrétisé au plan financier par la réunion des ministres des Finances de Marseille (10 septembre 2011) et, au plan diplomatique, par celle des ministres des Affaires Étrangères à New-York (19-20 septembre 2011).

Dès lors, compte tenu du désarroi qui prévaut en Europe depuis le début de l'année 2011, le lancement réussi du Partenariat de Deauville constitue sans aucun doute une réelle avancée : outre une feuille de route détaillée⁶ et les engagements chiffrés pour l'appui financier des IFIs⁷ (dont la BEI – voir encadré), ce partenariat offre aux pays arabes méditerranéens (jusqu'alors peu associés à l'exercice de la gouvernance mondiale) un cadre multilatéral organisé spécifiquement pour eux. En outre, le partenariat fait le pari d'impliquer les pays du Golfe et les institutions financières arabes dans le soutien à la démocratie et sa stabilisation économique.

Cependant, cette construction n'est pas sans faiblesse. En premier lieu, elle consacre la gestion de la transition par des modes de décision intergouvernementaux qui sont loin de présenter les avantages de la relation euro-méditerranéenne qui, elle, est régionale et intégrative, tant économiquement que socialement. En outre, son

⁶ La « feuille de route » du partenariat est basée sur les plans de développement économiques présentés par les quatre pays en transition démocratique (Tunisie, Égypte, Maroc et Jordanie, la Libye étant invitée en tant qu'observateur) et consacre des priorités définies par les ministres pour la reconstruction économique des pays en transition : croissance inclusive nourrie par le développement du secteur privé local et l'apport d'investissements directs étrangers, soutien financier des institutions financières (assistance technique et prêts), développement du commerce extérieur par l'ouverture des marchés des pays développés et la réalisation d'une zone de libre-échange interarabe.

⁷ Les institutions financières internationales (IFIs) acteurs du partenariat de Deauville sont le Fonds monétaire international, le Groupe Banque mondiale/SFI, la BEI, la Banque africaine de développement, la BERD, ainsi que les institutions financières régionales arabes : la Banque islamique de développement, le Fonds OPEP, le FADES, le Fonds monétaire arabe. Les montants engagés sont : 35 milliards de \$ d'aide à l'ajustement structurel portés par le FMI et 38 milliards d'aide à l'investissement accordés par les banques et fonds de développement.

efficacité tient beaucoup à l'engagement personnel de la présidence (M. Sarkozy en 2011, puis M. Obama en 2012, mais après?). Par ailleurs, l'implication des monarchies conservatrices du Golfe au soutien de la transition est loin d'être sans ambiguïté (comme en atteste l'important soutien financier que ces monarchies accordent aux mouvements islamistes dans les pays en transition). Enfin, le partenariat n'est défini que jusqu'à la fin 2013, soit 30 mois !

Or les processus de transition démocratiques sont de long terme ainsi que l'ont illustré les expériences ibériques et centre-européenne : dans les deux cas, la stabilisation politique a pris au moins cinq ans, la modernisation économique a duré une quinzaine d'années en mobilisant d'immenses moyens largement financés par l'Europe, et la convergence économique et sociale a été portée par la perspective de l'adhésion. Une offre politique de long terme impossible à définir dans le contexte actuel, l'élargissement à des pays hors du continent étant incompatible avec le ressenti des opinions publiques européennes.

Au plan économique, pourtant, les quatre pays en transition sont intimement liés à l'Europe par une dépendance, certes en voie de lente réduction, mais encore très prégnante. C'est donc du contenu de la relation avec l'Europe que viendra la solution au rapport fortement asymétrique qui lie les pays arabes à notre continent. Pour exemple, les déficits des flux commerciaux (40 milliards de \$ par an) comme de capital (10 milliards de \$ par an) ont un ancrage européen et c'est sur cet ancrage que se reconstitueront les transferts de savoir faire, de capital et l'interpénétration seuls susceptibles de réaliser l'emploi et la qualité de vie attendus par les populations.

Au plan politique, par ailleurs, on ne peut manquer d'observer que le soulèvement démocratique arabe trouve un reflet saisissant dans les révoltes de la jeunesse sud-européenne face à la crise économique. Les deux mouvements expriment une mise en doute de l'impartialité de l'État, exigent plus d'équité sociale et générationnelle, souhaitent une plus grande responsabilité de la part des élites politiques. Cette concordance politique et matérielle indique que le progrès économique n'est rien s'il n'est pas soutenu par une logique de convergence et accompagné par une vision de la transition à l'échelle régionale.

Ainsi, l'enjeu principal sera-t-il bien de savoir rebondir sur la dynamique créée à Deauville pour revitaliser la relation Europe-Méditerranée. Compte tenu des particularismes de chaque pays et des proximités culturelles, la définition de cette nouvelle relation devra aussi envisager de s'exprimer à travers des cadres d'action subrégionaux. Mais, quel que soit le nom qu'on lui donne, cette relation reste incontournable ; ne serait-ce que parce qu'elle est la seule à ne poser qu'une conditionnalité purement démocratique et qu'elle est suffisamment désintéressée pour pouvoir résister aux années d'incertitudes qui accompagnent tout processus de stabilisation post-révolutionnaire.

L'engagement de la BEI-FEMIP aux pays en transition démocratique en Méditerranée

La Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP : www.eib.org/femip) est l'instrument de la BEI dédié au Partenariat euro-méditerranéen. L'institution financière de l'Union européenne est ainsi, de loin, le premier financeur du développement socio-économique des 9 pays partenaires, où elle a investi plus de 13 milliards d'€ ces huit dernières années (dont 2,6 Mrds en 2010 en réponse aux effets de la crise mondiale).

Présente à Tunis dès le 3 mars pour évaluer les actions d'urgence, la BEI s'est engagée au G8 de Deauville (26-27 mai) à consacrer 3,5 milliards d'€ au soutien de l'emploi et de la transition démocratique en Tunisie et Égypte d'ici à la fin 2013, soit un quasi doublement de ses activités dans ces pays.

Moins de 6 semaines après Deauville, la FEMIP avait déjà accordé plus de 315 millions à la Tunisie pour la modernisation de routes et la construction d'une nouvelle usine de traitement du phosphate, et 81 millions à la Jordanie pour le soutien aux PME. Dans les mois qui suivirent, la BEI accordait 200 millions pour un important projet industriel à Safi (Maroc) et 50 millions pour une usine de génération électrique à Giza (Égypte).

Au G8 Finances de Marseille (10 septembre 2011) élargissant le « Partenariat de Deauville » à 17 nations, dont 4 pays en transition démocratique (Tunisie, Égypte, Maroc et Jordanie), 35 milliards de \$ d'aide à l'ajustement structurel par le FMI et 38 milliards de \$ d'aide à la reconstruction démocratique ont été consacrés.

De ce dernier montant, la BEI s'est engagée à fournir 7,5 milliards de \$ pour des projets de croissance inclusive comme les infrastructures dans les régions paupérisées, les services urbains, l'énergie, les PME et la microfinance.