
Le choc de la mondialisation au Moyen-Orient

Clement M. Henry*

Le mot mondialisation comporte la notion de suppression des barrières faisant obstacle aux mouvements de capitaux, de marchandises et du travail entre les États.

Tandis que l'abaissement des obstacles au mouvement des facteurs de production a eu pour résultats l'apparition de réseaux transnationaux de production et des éléments d'une société civile internationale, il a aussi facilité les réseaux terroristes internationaux, les cartels de la drogue et autres choses du même genre. Au Moyen-Orient, pour des raisons stratégiques traitées dans cet article, l'éventail des barrières devant être levées inclut non seulement les politiques commerciales et monétaires protectionnistes mais également les régimes en place. Le « changement de régime » peut être brutal ou graduel, imposé ou développé de l'intérieur. Cet article examine les types de changements politiques envisagés par les auteurs de l'*Arab Human Development Report 2002* pour surmonter le « déficit de liberté » de la région, comme il se penche sur les scénarios plus sombres et à présent bien trop familiers qui associent cette dimension de la mondialisation - le changement de régime - aux opérations militaires américaines (multilatérales ou unilatérales). Le Moyen-Orient abrite la part la plus importante du pétrole qui a alimenté la première industrie mondiale réellement globale, mais il est possible que la région devienne aussi l'épicentre de forces qui renversent les tendances mondialisatrices des États.

Ce n'est ni Seattle ni New York mais bien le Moyen-Orient qui est en passe de devenir le principal champ de bataille où vont s'affronter les visions opposées du nouvel ordre mondial. Le choc de la mondialisation (voir Hoffmann 2002) est perceptible d'une manière on ne peut plus intense dans cette région stratégique vulnérable. Le Moyen-Orient est coincé entre les élans impérialistes du gouvernement néo-conservateur de Bush et ceux d'autres partisans

* Professor of Government, University of Texas at Austin.

Article publié in *Middle East economics and Finance*, 2003.

Traduit par Samir Benhlal, professeur certifié d'anglais, au collège Alphonse Cytère Rambervillers (Vosges)

multilatéraux et d'apparence plus bénigne de la mondialisation, tels que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI) et les Nations Unies.

Pour s'opposer à ces forces, on trouve les États de la région et certaines de leurs oppositions internes plus radicales. La mondialisation n'est pas une abstraction sociologique comme la modernisation, bien qu'elle soit facilitée par les nouvelles technologies de l'information. Leurs prédécesseurs, tels que les journaux, le téléphone et le transistor, étaient naguère les indicateurs principaux de la modernisation abstraite mais inévitable des sociétés traditionnelles (Lerner, 1958). La mondialisation est cependant loin d'être inévitable car elle dépend en grande partie des actes politiques des États, notamment ceux des grandes puissances. Comme John Gray (1998) et d'autres l'ont constaté, l'économie mondiale est moins mondialisée sous certains aspects, comme celui des mouvements de capitaux, qu'en 1913.

Le mot mondialisation, comporte la notion de suppression des barrières faisant obstacle aux mouvements des capitaux, des marchandises et du travail entre les États. L'une des manifestations les plus significatives de l'enlèvement des barrières est le développement multinational des réseaux industriels, domaine dans lequel les compagnies transnationales ont fait œuvre de pionniers. Une autre de ces manifestations est la société civile internationale, qui prend la forme d'organisations transnationales non gouvernementales (ONG), incluant des militants écologistes et des syndicalistes, dont certains sont opposés à la mondialisation, celle-là même qui rend leur existence possible. La technologie facilite de nouvelles formes d'association, mais la mondialisation a aussi son côté obscur. Parmi les autres formes d'associations transnationales que les théoriciens libéraux avaient négligées, on compte les cartels internationaux de la drogue et les réseaux terroristes, lesquels ont souvent été entretenus grâce aux transferts d'argent au delà des frontières (Hoffmann, 1995). Les décisions des États de s'ouvrir au commerce international et aux mouvements de capitaux sont réversibles, comme la première guerre mondiale et la crise de 1929 le montrèrent. La mondialisation n'est pas aussi inévitable que la « disparition de la société traditionnelle ».

La mondialisation, au sens où elle sous-entend l'enlèvement des diverses barrières que les États ont érigées au cours des deux ou trois siècles passés, est à présent enracinée dans un ordre mondial bâti par les États-Unis et leurs alliés lors des derniers jours de la Seconde Guerre mondiale. La fin de la guerre froide, symbolisée par la chute du Mur de Berlin en 1989, ouvrit de nouvelles possibilités à la mondialisation mais eut également pour effet d'éviter le noyau des rapports de force qui avaient dissuadé la superpuissance américaine d'agir unilatéralement. Les engagements multilatéraux pour la sécurité collective étaient à la base de l'ordre libéral, et la première administration Bush (1988-1992) les respecta en s'en tenant aux règles du Conseil de Sécurité de l'ONU (et s'aliéna même une partie de l'électorat en omettant d'opposer son veto à une résolution du Conseil de Sécurité critiquant Israël, afin de préserver la coalition formée pour libérer le Koweït). Toutefois, la nouvelle administration Bush a pris l'habitude de faire étalage de traités et d'engagements multilatéraux, que ce soit le traité ABM avec la Russie, le protocole de Kyoto ou la Cour Pénale internationale. Il est possible que l'unilatéralisme américain fasse un pas de plus dans le domaine du « changement de régime » en Irak. Que l'action militaire contre l'Irak soit

entreprise unilatéralement ou qu'elle soit couverte par le consentement du Conseil de Sécurité, la perspective même de quelque action que ce soit risque d'altérer la façon dont la mondialisation est perçue dans le monde arabe. Le « changement de régime », après tout, étend encore davantage le champ d'obstacles possibles que la mondialisation doit éliminer, en y incluant les régimes eux-mêmes.

L'objectif de cet article est d'examiner ces changements de perception et d'analyser les diverses réactions des régimes arabes et de leurs oppositions internes face aux nouveaux défis qui les attendent. Nous traiterons d'abord les caractéristiques spécifiques de la région et les raisons pour lesquelles les tensions liées à la mondialisation sont plus vives dans cette partie du monde. Ensuite nous examinerons les analyses et les recommandations des experts arabes en sciences sociales les plus en vue, telles qu'elles sont exprimées dans la *Arab Human Development Report 2002* (UNDP 2002) parce qu'elles représentent la réponse régionale la plus sincère et la plus constructive face aux défis économiques et politiques de la mondialisation. Comme les auteurs en sont clairement conscients, cependant, l'amélioration de la gouvernance nécessaire à l'application de réformes économiques efficaces risque de mettre en danger les régimes en place et d'exacerber encore davantage leurs oppositions respectives. Dans la mesure où, de plus, les États-Unis devançant la persuasion aimable des institutions multilatérales par des agressions militaires directes et des « changements de régimes », il est probable que les régimes en place durcissent leur opposition à la mondialisation. Il semble actuellement que les États-Unis soient en train de renforcer, au sein des divers régimes et de leurs oppositions dans la région, l'opinion selon laquelle la mondialisation n'est qu'une façade dissimulant un impérialisme américain qui ressemble à s'y méprendre à l'impérialisme des grandes puissances du début du siècle dernier. Il est probable que la conclusion de cet article, quelle qu'elle soit, sera rendue caduque par les événements tragiques qui pourraient bien marquer la fin de la mondialisation telle qu'elle était perçue par les auteurs du *Arab Human Development Report 2002* et celle des efforts conjoints pour réformer la gouvernance dans la région.

Le Moyen-Orient en tant que *Shatterbelt*

Le Moyen-Orient est majoritairement musulman et – à l'exception notable de l'Iran et de la Turquie et, plus récemment, d'Israël – majoritairement arabe, mais sa caractéristique la plus distinctive n'est ni la religion, ni la langue ni la culture mais plutôt son héritage colonial particulier. Leon Carl Brown (1984 : 3) a immortalisé cet héritage avec concision :

« Au cours des deux derniers siècles, approximativement, nulle autre partie du monde non occidental ne fut entièrement prise au piège des décisions politiques des grandes puissances plus implacablement que le Moyen-Orient. Cette expérience politique distinctive, se perpétuant de génération en génération, a laissé son empreinte sur les attitudes et les actes politiques moyen-orientaux. D'autres parties du monde ont à un moment ou un autre essuyé les coups plus durs d'un pouvoir impérial, mais aucune région n'est demeurée aussi inlassablement prise dans la toile de la politique des grandes puissances multilatérales. »

Les spécialistes de la géopolitique nous disent pourquoi. Évidemment le Moyen-Orient est plus proche des grandes puissances traditionnelles du XVIII^e

et du XIX^e siècles, dont la Russie, que ne le sont l'Afrique sub-saharienne, l'Asie du Sud ou du Sud-est ou l'Amérique Latine (dont la doctrine Monroe bloquait en théorie l'entrée aux Européens mais qui dans la pratique était on ne peut plus ouverte aux mouvements de capitaux britanniques au XIX^e siècle). Sir Halford J. Mackinder proposa une interprétation géopolitique consensuelle de la signification stratégique du Moyen-Orient en 1904, lorsque les pouvoirs impériaux (dont les États-Unis après 1899) prenaient la géopolitique au sérieux. Ce dernier se trouve au centre du *Rimland* qui entoure la Russie, l'« État pivot » fondamentalement expansionniste du continent eurasien. Et

« Si l'État pivot devait un jour gagner le contrôle des terres marginales, gagnant ainsi l'accès à la mer, "l'empire du monde serait alors à sa portée." » (Drysdale et Blake 1985 : 23, citant Mackinder 1904).

Ces idées feraient de nouveau surface pendant la guerre froide, lorsque la région était considérée comme une *Shatterbelt*, ainsi qu'elle est représentée dans l'illustration 1.

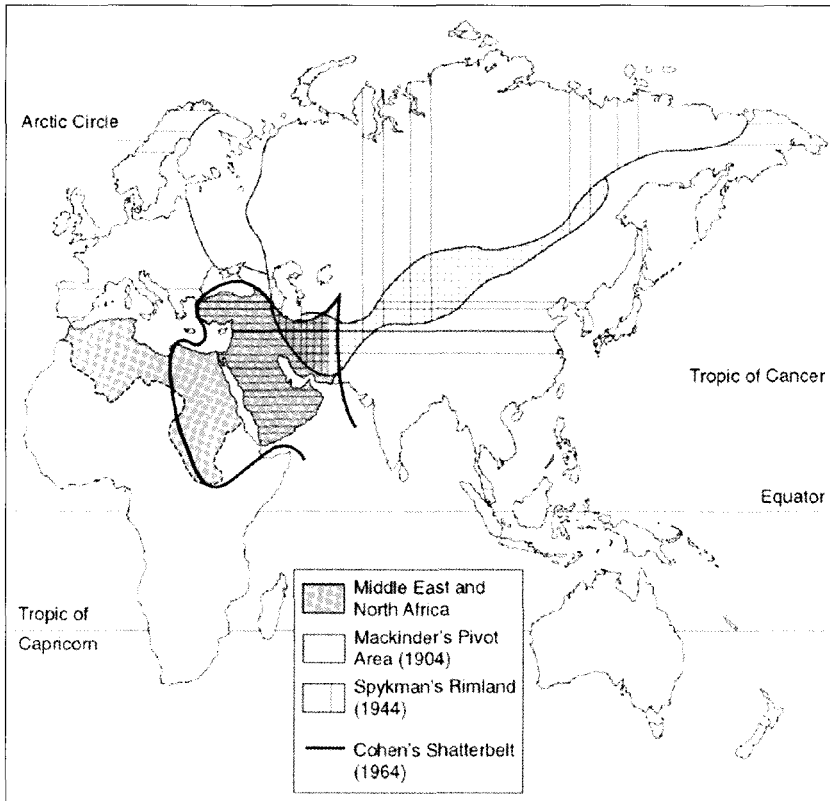


Figure 1. The Middle East as a « Shatterbelt ».

Source : Drysdale and Blake 1985.

Cette région coïncide aussi approximativement avec « l'Arc of Crisis » dépeint par Zbigniew Brzezinski, le conseiller du Président Jimmy Carter pour la sécurité nationale ; elle acquit une signification stratégique accrue avec l'invasion par l'Union Soviétique de l'Afghanistan en 1979 (Brzezinski 1998 : 7). Il est possible que la géopolitique de Mackinder soit dépassée mais la signification stratégique de la région avait déjà augmenté de façon spectaculaire peu de temps après ses écrits sur la question, lorsque du pétrole fut découvert d'abord en Iran et par la suite en Irak, au Koweït, en Arabie Saoudite et aux Émirats Arabes Unis. En ajoutant l'Algérie, la Libye et d'autres producteurs arabes de moindre importance, la région totalisait 69 % des réserves avérées de la planète à la fin 2001 (BP 2002). Le pétrole, la première industrie réellement globale du monde, semble en effet avoir revigoré l'héritage géopolitique de Mackinder. L'économie internationale liée aux hydrocarbures ne fut pas le seul moteur derrière l'offensive de Bush père pour libérer le Koweït – souvenez-vous, comme l'admit le secrétaire d'État James Baker, il y avait des emplois américains en jeu. Plus sérieusement, pour comprendre le choc actuel de la mondialisation, la réflexion de Paul Wolfowitz, le principal planificateur de la stratégie pour Bush fils, suivait apparemment déjà les grandes lignes de Mackinder alors qu'il exerçait au sein de l'administration de Bush père en 1992. Voici les extraits pertinents de sa note de service schématique, « Orientation de l'organisation de la défense pour la période 1994-1999 », divulguée pour la première fois dans le New York Times le 8 mars 1992 :

« Nous continuons à reconnaître que collectivement, les forces conventionnelles des États que l'Union Soviétique comprenait jadis en son sein détiennent le potentiel militaire le plus important de toute l'Eurasie ; et nous ne négligeons pas les risques pour la stabilité en Europe que provoqueraient une réaction nationaliste en Russie ou des tentatives pour réincorporer au sein de la Russie les Républiques nouvellement indépendantes d'Ukraine, de Biélorussie, et d'autres éventuellement... Nous devons toutefois garder à l'esprit que le changement démocratique en Russie n'est pas irréversible et que malgré ses difficultés actuelles, la Russie demeurera la puissance militaire la plus forte en Eurasie et la seule puissance au monde qui soit capable de détruire les États-Unis.

Au Moyen-Orient et en Asie du Sud-ouest, notre objectif global est de rester la puissance extérieure prédominante et de préserver l'accès des Américains et des occidentaux au pétrole de la région » (Tyler 1992 : 14).

Les extraits disponibles ne mentionnaient pas d'autres régions à part les Balkans voisins. La théorie de Mackinder implique aussi que pour préserver la domination mondiale il faut empêcher toute puissance extérieure rivale de défier l'hégémonie américaine le long de l'Arc of Crisis¹. Il faut en effet non seulement ne pas permettre à quelque puissance extérieure que ce soit de menacer le rôle des États-Unis dans la région, mais il faut également empêcher les puissances régionales d'étendre toute influence dans la région (Lustick 1997). En fait, deux membres de « l'Axe du Mal » du Président Bush sont des puissances régionales qui prétendent exercer une hégémonie sur la région.

1. Au bout du compte, une fois son ébauche divulguée, Wolfowitz fut obligé de l'édulcorer face à des critiques quasiment unanimes lui reprochant d'avoir violé le principe de sécurité collective au profit de l'action unilatérale dans le but de préserver l'hégémonie américaine. Cependant, dans la nouvelle administration Bush, lui et le vice-président Cheney (qui était secrétaire d'État à la Défense en 1992) jouissent d'une plus grande influence.

Comme Telhami et Hill (2002 : 170-171) l'expliquent dans le numéro actuel de *Foreign Affairs*,

« Depuis 1949 jusqu'à aujourd'hui, les stratèges américains ont été préoccupés à l'idée qu'un État hostile n'amasse trop de richesse et de pouvoir en contrôlant la plupart des réserves mondiales de pétrole... Aujourd'hui, l'Irak et, dans une certaine mesure, l'Iran, ont remplacé l'Union Soviétique comme puissances hostiles dans la pensée américaine ».

Le *Shatterbelt* représenté dans l'illustration 1 peut être perçu au sens géopolitique comme le cockpit du monde, ayant à sa disposition le pétrole comme les voies de communication maritimes. Pratiquement toutes les administrations américaines, de Truman à Bush fils, ont considéré qu'il se situait au cœur de la sécurité globale des États-Unis. La doctrine Truman, la doctrine Eisenhower, la doctrine Nixon, la doctrine Carter, la doctrine Reagan et maintenant la nouvelle doctrine Bush se concentrent chacune presque exclusivement sur cette région critique. Il est ainsi compréhensible que la mondialisation, propagée principalement par les États-Unis, soit regardée avec un peu de suspicion dans la région, qui garde en mémoire l'expérience subie de divers impérialismes européens auxquels Leon Carl Brown a fait allusion. Bien qu'il soit possible que les États-Unis soient en train d'exercer une « hégémonie d'un genre nouveau » (Brzezinski 1998), pour beaucoup, cela ressemble à un impérialisme à l'ancienne.

La vision du Moyen-Orient sur la mondialisation

La mondialisation a été assimilée en arabe par le biais d'un nouveau mot, « awlaama », mais on la considère encore généralement davantage comme une menace extérieure que comme une occasion de rejoindre l'économie mondiale. La discipline imposée par le FMI aux diverses économies endettées du MENA dans les années quatre-vingt ne semblait pas très différente de celle imposée par les grandes puissances, appuyées par des avis torpilleurs, un siècle plus tôt. Bien que ce genre d'intervention multilatérale n'a pas (encore) conduit à une occupation militaire ou à des protectorats ou des mandats internationaux, elle rabat l'orgueil des régimes en les corrigeant et suscite des réactions qui rappellent celles des générations précédentes face à l'autorité coloniale. Quelque vague dialectique coloniale, si l'on peut dire, est en train d'être remise en vigueur, malgré la souveraineté nominale des principaux acteurs qui écotent de la mondialisation. Cette impulsion, à l'instar des invasions coloniales du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, conduit à une variété de réactions allant de l'accueil favorable de la part des mondialistes putatifs, au rejet complet pour ce qui concerne les mondialistes nostalgiques (des années soixante et soixante-dix) et les divers types d'islamistes. Peu de synthèses viables entre les mondialistes et les tenants d'un rejet moralisateur paraissent imminentes en raison de l'absence d'espace politique où les pays visés pourraient négocier quelque compromis que ce soit. La diminution des revenus générés par le pétrole ou les loyers stratégiques (Égypte, Israël, Maroc, Turquie) a tendance à concentrer des équipes de réformateurs de l'économie sur le besoin de changement, mais l'augmentation des revenus liés au pétrole ou d'autres loyers ont alors pour effet de relâcher leurs efforts. Le résultat, à ce jour, est que la performance économique du MENA, et

particulièrement celle du monde arabe et de l'Iran, a été plus faible, si on la compare à celle de la plupart des autres régions du monde, et cela est démontré par une grande variété d'indicateurs. Les pays de la région ont encore tendance, à l'exception de certains pays riches en pétrodollars, à se cacher derrière des barrières douanières élevées (mais en baisse) et les contrôles des capitaux, et l'investissement direct étranger qu'ils attirent en dehors du secteur pétrolier, est quasiment nul comparé à celui dont bénéficient d'autres régions.

L'exposé le plus sincère des problèmes rencontrés par le monde arabe à s'adapter au nouvel ordre mondial de la mondialisation est l'*Arab Human Development Report 2002* du Programme de développement des Nations Unies, rapport rédigé par des intellectuels arabes. Formés en économie et dans d'autres disciplines liées à la science sociale, ils font partie de l'institution internationale des consultants et des technocrates ayant reçu une éducation occidentale et qui veulent que la région prenne le train de la réforme en marche.

Le *Report* reconnaît que le monde arabe est à la traîne du reste du globe. Le P.I.B. par habitant et par an n'a augmenté en moyenne que de 0,5 % entre 1975 et 1998 - « de fait une situation de quasi stagnation » - (UNDP 2002 : 88). Jusqu'en 1981 le revenu par habitant de la région semblait peu à peu rattraper la moyenne mondiale, mais dès 1998, il baissait jusqu'à atteindre l'équivalent, en réelle parité de pouvoir d'achat, d'un septième seulement de celui de l'habitant moyen des pays de l'OCDE. Les auteurs auraient pu améliorer l'apparence des taux de croissance arabes en modifiant légèrement la période de référence afin de limiter l'effet déformant du prix soit élevé soit bas du pétrole². La ligne de fond qu'ils ont choisie désavantage les riches producteurs de pétrole et les conduit à observer que

« Parmi les pays arabes, seule l'Égypte et dans une moindre mesure la Jordanie et la Tunisie tendaient à s'orienter vers une convergence avec l'OCDE. Tous les autres pays, sans exception, avançaient dans la direction opposée » (UNDP 2002 : 89).

Les populations indigènes réduites du Koweït, du Qatar et des Émirats Arabes Unis jouissaient déjà de niveaux de revenus par habitant dignes de l'OCDE, ce qui ne veut pas dire qu'elles avaient rejoint l'OCDE sur d'autres aspects cruciaux du développement humain pour autant.

Le *Report* distingue trois « déficits » que les indices conventionnels de croissance économique négligent et que le Human Development Index (HDI) classique de l'UNDP ignore également. Ceux-ci sont : 1) le déficit de liberté

2. Considérons, par exemple, les taux moyens de croissance de 1972, avant les premières hausses importantes du prix du pétrole, et de 1998, année où le prix du pétrole atteignait son plus bas niveau. Si l'on calcule les taux de croissance par habitant en fonction des indicateurs du développement mondial de la Banque Mondiale de 2001, l'Algérie double son taux moyen annuel de 0,2 à 0,4 % si l'année de base est 1972 plutôt que 1975. Celui de l'Égypte est alors en légère baisse, de 5,3 à 4,9 %. Ceux du Maroc et de la Tunisie restent les mêmes, soit respectivement 2,0 et 2,9 %. Celui de la Syrie augmente considérablement, passant de 1,4 à 2,3 %, tandis que les pertes de l'Arabie Saoudite diminuent, cette dernière réduisant son taux de croissance annuel moyen négatif de 1,3 à 0,9 %. Ces données comprennent tous les grands pays arabes dont la population atteint ou dépasse les 9 millions d'habitants, hormis l'Irak ; pour l'Irak et les autres pays, les données étaient indisponibles.

2) le déficit d'habilitation des femmes et, 3) le déficit d'aptitudes de la connaissance humaine, du moins si on les met en rapport avec la richesse. Trois des huit chapitres du *Report* se concentrent sur ce troisième déficit et tentent d'aborder le problème qui consiste à atteler le potentiel humain de la région aux tâches de la croissance économique et du développement. Les intellectuels arabes (des hommes pour la plupart) qui ont rédigé ce rapport accordent moins d'attention au problème du rôle de l'homme et de la femme dans la société, mais n'hésitent pas à parler du « déficit de liberté » car ils considèrent la liberté civique et politique comme intrinsèque au développement humain. En fait, Nader Fergany, chef de l'équipe, a conçu un Alternative Index of Human Development (AIHD) spécial qui comporte les dimensions d'espérance de vie et de réussite scolaire contenues dans le HDI mais remplace la richesse par habitant par 1) les moyennes établies Freedom House relatives aux libertés civique et politique, 2) une mesure de l'habilitation en fonction du sexe conçu par l'UNDP, 3) le nombre de serveurs Internet par habitant, et 4) notée négativement, la quantité d'émissions d'oxyde de carbone par habitant. Dans le classement du AIHD, les pays arabes tombent tous dans les catégories moyennes et basses. Dans un échantillon de 147 pays, les seuls pays arabes qui obtiennent un rang supérieur dans l'AIHD que dans le HDI sont les Comores, le Maroc et peut-être la Jordanie. Parmi les 17 pays arabes compris dans cet échantillon, l'Égypte, qui obtient un classement plus faible dans l'HDI que la Tunisie, l'Algérie et la Syrie, les dépasse légèrement dans le nouvel index.

Que l'AIHD remplace ou pas la mesure HDI de l'UNDP, le *Report* ne ménage pas ses efforts pour faire bien comprendre ses implications politiques. Bien que les questions d'éducation, de formation des ressources humaines et d'application des technologies occupent une bonne partie du *Report*, aucune tentative n'y est faite de dissimuler les obstructions essentiellement politiques au développement humain dans la région. Au lieu de camoufler la « gouvernance » dans sa traduction arabe en une sorte de problème de gestion antiséptique, les auteurs montent en première ligne :

« Les efforts visant à éviter les aspects politiques de la gouvernance lorsqu'est traitée cette question reflètent parfois la crainte des conséquences attendues ou imaginées du traitement direct de ce problème. Cependant, restreindre de la sorte le traitement de la question de la gouvernance ne sert pas à long terme les intérêts des pays en voie de développement, dont beaucoup doivent encore faire face à de formidables remises en question de leur capacité à bâtir une bonne gouvernance ou à atteindre les niveaux de développement humain que seule la bonne gouvernance, y compris dans ses aspects politiques, peut assurer » (UNDP 2002 : 106).

La « gouvernance », ou *al-hokm*, est façonnée selon les principes démocratiques universels. Le *Report* appelle à une participation citoyenne, exige que la loi fasse autorité, demande de la transparence, un esprit d'ouverture aux divers intérêts de la société civile et de l'équité, et exige enfin que les dirigeants soient avisés, répondent de leurs actes et aient « une vision stratégique » (UNDP 2002 : 106). La plupart des chefs d'États autoritaires, tout comme leurs oppositions islamistes, s'engagent verbalement derrière ces principes, mais le *Report* préconise des politiques qui, si elles entraient en vigueur, reviendraient à modifier graduellement les régimes en place dans de nombreux pays arabes. Nombre de politiques suggérées pour stimuler le

développement économique et éducatif ont pour condition explicite une meilleure gouvernance. La démocratie constitutionnelle n'est pas uniquement considérée comme un bien intrinsèque par les mondialistes putatifs qui ont rédigé ce *Report* ; c'est aussi un des rouages nécessaires si la région veut cesser de stagner et se mettre à rattraper le reste du monde.

En se concentrant sur le manque de connaissance, les auteurs mettent en lumière l'importance d'une bonne gouvernance d'une manière dont il n'est même pas certain qu'ils aient l'intention. Le monde arabe a régulièrement été à la traîne du reste des pays en voie de développement pour la proportion totale des inscriptions en école primaire, bien qu'il ait engagé plus de dépenses en la matière que ce dernier jusqu'en 1995. Les dépenses des pays arabes étaient davantage consacrées à l'enseignement secondaire et supérieur, où il faisait mieux que la moyenne des pays en voie de développement (mais toutefois moins bien que l'Asie et l'Amérique latine). Évidemment les dirigeants et les administrateurs de la classe moyenne aisée et urbaine s'occupaient de leurs propres intérêts, pas de ceux du peuple pauvre des campagnes et de ses filles en particulier. Le taux d'illettrisme baissa très légèrement entre 1980 et 1995 mais demeurait énorme comparé à la moyenne des pays en voie de développement. Plus de la moitié des femmes vivant dans la région demeuraient illettrées en 1995 (UNDP 2002 : 52-53). Ainsi qu'en débat le *Report* dans d'autres pages lorsqu'il affronte la question du soulagement de la pauvreté, le meilleur moyen de corriger un préjudice d'une telle ampleur serait d'intensifier la participation démocratique.

Le parti pris de la politique de la classe urbaine peut également contribuer à expliquer la « mésalliance » déplorée dans le *Report* entre les programmes scolaires et le marché du travail. L'enseignement technique et professionnel mérite mieux que les trois paragraphes accordés dans ce *Report* (p. 60) : son échec généralisé peut s'expliquer au moins en partie par le fait que la pression des parents et des professeurs propulse d'habitude les établissements d'enseignement professionnel dans un statut de dysfonctionnement académique (Moore 1980 : 62-83). Une formation professionnelle inadéquate combinée à la baisse de qualité des écoles primaires aide à expliquer le taux de chômage des pays arabes, qui est plus important que dans d'autres parties du monde. Ambitieux mais pauvrement formés, les jeunes hommes et femmes qui obtiennent leurs diplômes scolaires et universitaires sont trop nombreux pour être absorbés par les économies locales de façon constructive, et la productivité du travail – comme le revenu par habitant – a stagné ou, d'après une étude réalisée par la Banque Mondiale, a en réalité baissé (p. 87). Les travailleurs ont tendance à produire moins, à salaires équivalents, que dans plupart des autres régions du monde développées.

Les propositions du *Report* pour revitaliser la croissance économique font penser à la liste familière des réformes proposées par la Banque Mondiale dans ces programmes d'adaptation structurelle. Afin de créer un « environnement favorable au secteur privé », les États doivent assurer l'autorité de la loi, un système judiciaire efficace, etc., exactement ce sur quoi la Banque Mondiale (1997) insiste depuis 1997. Que ce soit pour encourager une activité accrue du secteur privé ou pour générer et utiliser le savoir efficace, les institutions fortes sont nécessaires (UNDP 2002 : 96). La proposition qui prête plus à controverse est celle qui consiste à bâtir des « triangles

de croissance » entre les pays dotés d'une main-d'œuvre abondante et ceux dotés de capitaux ; d'après les exemples donnés (p. 97) ce n'est pas clair si le troisième côté technologique du triangle doit venir de l'intérieur (comme dans les zones industrielles jordano-israéliennes) ou de l'extérieur de la région. Les partenariats entre les universités et les établissements de recherche de la région et le secteur privé sont encouragés, mais le *Report* met aussi en lumière le manque d'investissements étrangers directs plus importants, ceux-ci étant pratiquement nuls en dehors du secteur pétrolier, les présentant comme une « force cruciale pour le transfert et le développement des nouvelles technologies » (UNDP 2002 : 95). Pour favoriser le secteur privé local et attirer les capitaux étrangers, le *Report* préconise l'assortiment de base de réformes économiques préconisées par les programmes d'adaptation structurelle de la Banque Mondiale. Ce *Report* met néanmoins avec raison l'accent principal sur la gouvernance. Il reflète nombre de leçons apprises par son parrain du UNDP dans le monde en voie de développement et l'insistance de son bureau central à New York sur les programmes visant à améliorer la gouvernance. En 2000, le *Regional Bureau for Arab States* (Bureau Régional pour les États Arabes) de l'*Ump* lança le *Program on Gouvernance in the Arab Region* (Programme sur la gouvernance dans le monde arabe) (UNDP-POGAR : <http://www.undp-pogar.org/about/index.html>), sur lequel nous reviendrons.

Le *Report* préconise la réforme de la société civile dans l'intérêt des programmes pour la réduction de la pauvreté et la création d'emplois :

« Il est nécessaire que les institutions de la société civile se développent jusqu'à devenir le véhicule viable, à base large, inclusif et efficace d'une action sociale collective viable et efficace qui combatte efficacement l'impuissance qui se trouve au cœur du problème de la pauvreté » (UNDP 2002 : 102).

Par endroits, le *Report* semble prêcher la révolution sociale :

« Le point crucial d'un processus de développement habilitant les pauvres, résiderait dans une réforme institutionnelle de grande ampleur qui étendrait radicalement le rôle des pauvres dans la hiérarchie de la société... plus que la croissance économique en soi, c'est la réforme institutionnelle qui constituerait le cœur d'un développement habilitant les pauvres. »

Dans la pratique, une telle réforme risquerait toutefois d'avoir des effets profondément déstabilisants. Au Maroc, par exemple, le roi Hassan II s'exclama un jour que les pauvres ne pouvaient pas se nourrir de crayons ; sa stratégie consistait à préserver la clientèle de notables des campagnes destinés à les maîtriser (Hammoudi, 1997 : 25-43).

Le chapitre consacré à la gouvernance, en revanche, n'oublie pas d'évoquer le Maroc, de même que Bahreïn, auteurs d'exemplaires réformes politiques (UNDP 2002 : 108). Le Maroc a réuni des partis d'opposition au sein d'un gouvernement d'« Alternance consensuelle » en 1998 (quoiqu'en conservant la mainmise sur les portefeuilles stratégiques - et relevant de la « souveraineté » - de l'Intérieur, de la Défense et des Affaires Étrangères et Religieuses), et la « Charte d'action nationale » de Bahreïn a réaffirmé diverses libertés individuelles promises à l'époque de la Constitution d'origine du pays, qui fut suspendue en 1975. Toutefois, la Constitution révisée de 2001 comporte un nouvel élément qui consiste en une chambre haute dont les membres sont nommés et qui est égale en nombre à la chambre basse élue, et

donc capable d'influencer celle-ci de façon décisive, imitant ainsi ce que faisait celle de Jordanie avec seulement deux fois moins de notables nommés jusqu'à ce que le roi Abdullah II ne dissolve le parlement en 2001.

Utilisant des données provenant de Freedom House et récoltées au fil des ans par une fondation conservatrice américaine, le *Report* documente le « déficit » de liberté de la région, c'est-à-dire le fait que, d'après leurs indicateurs, la plupart des pays arabes ne soient pas libres (bien que certaines monarchies atteignent le statut de pays « partiellement libres ») et que le score moyen soit bien plus bas que ceux des autres régions, y compris l'Afrique subsaharienne. Le *Report* a également recours à un certain nombre d'autres indicateurs inédits et provenant de jurys d'habitude composés d'hommes et de femmes d'affaires locaux ou étrangers, qui notent les pays sur les critères d'expression des opinions et de responsabilité, d'instabilité politique, d'efficacité gouvernementale, de pesanteur administrative, d'autorité de la loi, d'étendue de la corruption et de qualité des institutions³. La moyenne arabe était plus basse (d'environ trois quarts par rapport à un écart normal pour les critères d'expression des opinions et de responsabilité, d'un peu moins pour les autres) que la moyenne de l'échantillon de 147 pays sur tous les aspects hormis l'autorité de la loi, où la moyenne des 17 pays arabes était juste au dessus de la moyenne de ces 147 États.

La mondialisation en tant que changement de régime ?

Si, comme le *Report* le soutient, le monde arabe prétend rattraper le reste du monde en voie de développement, il doit avant toute chose aborder les problèmes liés à la gouvernance que révèle le déficit de liberté de la région. Dans le *Report*, comme dans le programme sur la gouvernance dans la région arabe de l'UNDP (UNDP-POGAR), les aspects de la bonne gouvernance sont dessinés aussi objectivement que possible à la manière d'un programme de réformes appelant : à des élections justes et libres avec « un système électoral solide qui permette la rotation pacifique du pouvoir » (p. 115) ; à un pouvoir législatif qui puisse exercer un contrôle réel sur le pouvoir exécutif ; à une constitution qui définisse efficacement les règles du jeu séparant les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; à l'autorité de la loi et à l'autonomie des institutions judiciaires ; à des autonomies locales ; et à des réformes visant à vivifier la société civile et à garantir la liberté de la presse. Le *Report* ne donne pas d'exemple pays précis mais exhorte plutôt à des réformes qui soient applicables par-delà les frontières, telles que la nécessité de mettre au rebut les systèmes qui autorisent les associations, leur préférant ceux qui leur permettent simplement de se présenter aux élections. Partout où cela est possible, le *Report* cite des autorités extérieures, telles que

3. Kaufmann *et al.* 1999a, b, cité par l'UNDP (2000 : 111-113). Les données utilisées par Kaufmann provenaient de toute une gamme de sondages réalisés auprès d'« experts » employés pour des rapports sur les risques politiques, sur l'environnement économique et sur la gouvernance ; elles provenaient également de sondages réalisés auprès d'hommes et femmes d'affaires et analysés et cités par la Banque Mondiale (1997).

les évaluations faites par Freedom House de la presse arabe, dont aucun représentant n'était estimé authentiquement libre en 2001 (UNDP 2002 : 118).

À l'évidence, le *Report* exprime clairement de nouveaux aspects de la mondialisation pour le monde arabe. Non seulement, comme pendant la crise de la dette des années quatre-vingt, la région est appelée à baisser ses barrières commerciales, de combler les déficits de ses recettes fiscales et de ses comptes courants, de stabiliser ses indicateurs macro-économiques et structurellement de réformer divers secteurs de l'économie et de privatiser les entreprises publiques, mais à présent, elle est appelée à passer de politiques économiques que peu de gens comprennent (en dehors des pertes d'emploi dans le secteur public) à des tentatives nettes et précises de réformes politiques. Appuyé par des citations empruntées au genre du Prophète (et plaisant aussi bien aux Sunnites qu'aux Chiites) le *Report* exige essentiellement la transformation des régimes arabes en démocraties constitutionnelles similaires à celles de la plupart des pays de l'OCDE.

L'UNDP continuera son intervention politique bienveillante à travers l'UNDP-POGAR. Son site internet (www.undp-pogar.org) développe le détail des pratiques des pays que l'*Arab Report on Human Development* ne pouvait pas traiter. Imitant le *Report*, UNDP-POGAR se concentre sur huit thèmes larges ou aspects permanents de la gouvernance qui incarnent les principes normatifs de participation, d'autorité de la loi, de transparence et de responsabilité. Bien que ces critères s'appliquent comme un mètre pour évaluer les institutions et pratiques politiques, leur pertinence varie selon la nature concrète du thème. Ainsi, étendre la participation est la principale préoccupation qui cachent les thèmes que sont la société civile, la décentralisation, les élections et le rôle des femmes dans la vie publique. Les thèmes correspondant à l'autorité de la loi sont ceux du pouvoir judiciaire et des constitutions, tandis que le corps législatif et les institutions financières sont les intermédiaires fondamentaux de la transparence et de la responsabilité.

« Pour renforcer les institutions de gouvernance dans les États arabes, UNDP-POGAR travaille en partenariat avec des institutions-clés de la gouvernance, parmi lesquelles il faut compter les corps législatifs, les pouvoirs judiciaires, les organisations de la société civile et les ministères des finances de toute la région » (<http://www.undp-pogar/activities/index.html>).

Depuis sa création en 2000, POGAR a parrainé toute une gamme de programmes dans la région pour étendre l'accès à la justice, améliorer le processus législatifs, rendre les systèmes électoraux plus efficaces et les institutions publiques plus responsables et, surtout, élargir l'accès à l'information relative à la gouvernance, y compris aux leçons apprises auprès d'autres régions qui ont transité par des formes plus autoritaires de gouvernements. Comme expliqué sur son site Internet,

« La participation démocratique repose sur les échanges libres d'idées et d'informations. Dans cette arène, l'undp encourage une expression plus libre à travers la création de lois et de réglementations nouvelles, en renforçant les médias et en développant le savoir à travers les Human Development Reports nationaux. Conformément à ces priorités, POGAR a pour but d'accroître l'accès à l'information sur la gouvernance dans le monde arabe en encourageant les institutions publiques à rendre l'information plus largement disponible pour le grand public. pogar contribue à ce processus par les informations figurant sur son site Internet ; en commandant des recherches originales auprès de groupes

d'experts, de centres de recherche et d'individus ; et en organisant des conférences et des ateliers dans lesquels les informations sont largement partagées » (<http://www.undp-pogar.org/activities/index.html>).

L'essentiel du public du POGAR est constitué de hauts fonctionnaires directement impliqués dans les divers programmes de l'UNDP, mais peut-être également de nouvelles générations de citoyens jouissant d'un accès à Internet - leur nombre augmente malgré le fossé numérique considérable entre le monde arabe et d'autres régions, fossé documenté par l'*Arab Report on Human Development*.

Le site internet de l'UNDP-POGAR documente les pratiques de gouvernance de 20 pays arabes. La description est neutre et vise à être crédible sans soulever de polémique inutile, car parmi les partenaires du POGAR figurent les gouvernements en question. Derrière le programme de réformes de l'UNDP-POGAR repose peut-être l'espoir que la publicité provoquera graduellement des changements qui, au bout du compte, transformeront les régimes en changeant les mentalités et, plus concrètement, les comportements et les usages. La force de cette approche réside dans le fait qu'elle jouit d'une légitimité aux yeux des parties concernées. Le POGAR est en train d'élargir le champ de la mondialisation, définie, rappelons-le, comme l'élimination des diverses barrières entre les États, en y incluant les barrières entre les usages gouvernementaux propres à chaque pays. Dans l'esprit des Lumières, on s'attend à ce que les bonnes idées et les bons usages chassent les mauvais et que les changements significatifs, tels que la nouvelle constitution du Bahreïn, soit visible afin que chacun puisse les critiquer ou que les monarchies avoisinantes les imitent. POGAR fait partie du nombre croissant d'intermédiaires régionaux et internationaux, qui transmettent les expériences et les leçons dans le domaine de la libéralisation économique et politique auprès des institutions internationales et également auprès de toute une gamme de programmes de développement bilatéral dans les pays de l'OCDE, mais également d'agences multilatérales. POGAR encourage les réformateurs de la région à échanger leurs expériences et à faire de la concurrence pour produire et démontrer des résultats de bonne gouvernance. Puisqu'il s'agit d'une agence régionale au caractère arabe marqué, il contribue aussi à légitimer les perspectives internationales sur la gouvernance et à mitiger ce qui risquerait sinon d'être considéré comme une ingérence extérieure exercée par divers donateurs, notamment l'Union Européenne. Les accords de partenariat de l'UE avec un certain nombre d'États arabes du sud de la méditerranée stipulent que les partenaires engagent la réforme politique - la gouvernance - autant qu'économique.

Il est trop tôt pour évaluer les efforts de ces intermédiaires visant à favoriser la bonne gouvernance, mais le déficit de liberté s'est apparemment aggravé plutôt qu'amélioré au cours des dernières années. Le tableau 1 présente les résultats, établis par Freedom House, de chaque pays arabe pour les périodes 1989-1992 et 1999-2002 et présente ensuite les différences en résultats moyens entre les deux périodes. La colonne du changement politique présente les résultats. Un résultat négatif, tel que celui de l'Algérie, signifie que le pays s'est éloigné de la démocratie constitutionnelle plutôt que d'améliorer ses résultats dans le domaine des droits politiques et de la liberté civile (qui varient de 1, dans l'idéal, à 7, qui représente les pires cas). Le chan-

gement a également avancé dans la mauvaise direction pour le Bahreïn, l'Égypte, l'Irak, le Liban, le Maroc, l'Arabie Saoudite, la Tunisie et le Yémen. Seuls la Jordanie, le Koweït et Oman ont enregistré des progrès.

Tableau 1

Les résultats, établis par Freedom House, de chaque pays arabe pour les périodes 1989-1992 et 1999-2002.

Country	Variable	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Political change
Algeria	Political Rights Index	6	4	4	6	6	6	
	Civil Liberties Index	4	4	4	5	5	5	
	Average Score	5	4	4	5,5	5,5	5,5	- 1,17
Bahrain	Political Rights Index	6	6	6	7	7	6	
	Civil Liberties Index	5	5	5	6	6	5	
	Average Score	5,5	5,5	5,5	6,5	6,5	5,5	- 0,67
Egypt	Political Rights Index	5	5	5	6	6	6	
	Civil Liberties Index	4	4	5	5	5	6	
	Average Score	4,5	4,5	5	5,5	5,5	6	- 1,00
Iraq	Political Rights Index	7	7	7	7	7	7	
	Civil Liberties Index	6	7	7	7	7	7	
	Average score	6,5	7	7	7	7	7	- 0,17
Jordan	Political Rights Index	5	5	4	4	4	5	
	Civil Liberties Index	5	5	4	4	4	5	
	Average Score	5	5	4	4	4	5	0,33
Kuwait	Political Rights Index	6	7	6	4	4	4	
	Civil Liberties Index	4	7	5	5	5	5	
	Average Score	5	7	5,5	4,5	4,5	4,5	1,33

Country	Variable	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Political change
Syria	Political Rights Index	7	7	7	7	7	7	
	Civil Liberties Index	7	7	7	7	7	7	
	Average Score	7	7	7	7	7	7	0,00
Tunisia	Political Rights Index	5	5	5	6	6	6	
	Civil Liberties Index	3	4	5	5	5	5	
	Average Score	4	4,5	5	5,5	5,5	5,5	- 1,00
UAE	Political Rights Index	6	6	6	6	6	6	
	Civil Liberties Index	5	5	5	5	5	5	
	Average Score	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	0,00
Yemen	Political Rights Index	—	6	6	5	5	6	
	Civil Liberties Index	—	5	5	6	6	6	
	Average Score	—	5,5	5,5	5,5	5,5	6	- 0,17

La récédive de la plupart des pays arabes les plus vastes reflète la polarisation croissante entre les régimes et leurs oppositions politiques. La première guerre menée par les Américains contre l'Irak pour libérer le Koweït eut de graves répercussions sur les politiques intérieures d'un certain nombre de pays. Elle polarisa les régimes et leurs oppositions islamistes non seulement en Arabie Saoudite mais aussi en Algérie, en Égypte et en Tunisie, les pays dont les résultats relatifs à la liberté diminuèrent le plus au cours des années suivantes. La « guerre » engagée par les Américains « contre le terrorisme » à la suite des attentats du 11 septembre 2001 fut également utilisée par d'autres régimes dans la région pour légitimer la répression à l'encontre des « terroristes ».

Il est possible que le choc de la mondialisation s'intensifie au cours des prochaines semaines au point de diminuer à nouveau les perspectives démocratiques. Il se peut aussi que les efforts internationaux et régionaux multilatéraux pour favoriser graduellement la bonne gouvernance par des échanges d'informations fassent place à des changements de régimes plus rapides, résultant soit d'interventions militaires américaines, soit d'une augmentation de la violence au sein même des pays à l'encontre des régimes considérés comme de collaborateurs. La mondialisation est à présent associée au changement de régime dans la région, que ce soit graduellement, à travers

les efforts multilatéraux, ou par des méthodes plus extrêmes. C'est le conflit entre les tendances unilatéralistes de l'administration Bush d'un côté, et de l'autre les partisans, aux États-Unis comme dans le reste de la communauté internationale, d'une conception libérale et plus modérée de la mondialisation, qui sous-tend le choc entre ces alternatives. La résolution 1441, adoptée par le Conseil de Sécurité le 8 novembre 2002, est à cet égard tout à fait équivoque : tout en suggérant que les États-Unis s'engagent dans un effort multilatéral pour mettre en place des inspections et l'élimination de toutes armes prétendues de destruction massive de l'arsenal irakien, aucun membre du Conseil de Sécurité ne s'est privé du droit d'entreprendre une action unilatérale si elle décelait une « infraction grave » dans l'exécution par l'Irak des termes très contraignants de cette résolution.

Dans les deux cas, l'expérience de la mondialisation au Moyen-Orient soulève sans ambages l'aspect nouveau du changement de régime. Quand il ne se produit pas avec une apparente spontanéité, provoqué par des forces internes et des « effets boule de neige » régionaux comme en Amérique latine ou en Europe de l'est, il devient associé de façon plus visible aux formes variables de l'intervention extérieure. Il se peut que le Moyen-Orient, qui abrite la part la plus importante du pétrole qui a alimenté la première industrie au monde vraiment globale, s'avère être le champ de bataille où seront renversées les tendances mondialisantes de la plupart des États. À l'intérieur de la région, les réactions, face aux changements de régimes menés par les États-Unis par des moyens militaires, polariseraient probablement davantage les relations entre les alliés des États-Unis, quels qu'ils soient, et leurs oppositions, affaiblissant la minorité des mondialistes libéraux. Les régimes résistant à la coalition verraient la mondialisation comme la simple démonstration de l'impérialisme américain. En dehors de la région, une invasion de l'Irak affaiblirait probablement les institutions multilatérales telles que l'UNDP, tout en augmentant la probabilité d'attentats terroristes multilatéraux supplémentaires. La mondialisation, qui est le résultat de nombreux trains de réformes exprimant la volonté politique des États, risquerait alors d'être de nouveau renversée, comme en 1914.

Références bibliographiques

- BP Statistical Review of World Energy 2002* :
<http://www.bp.com/centres/energy2002/index.asp> (October 5).
- BROWN L. Carl, 1984. *International Politics and the Middle East : Old Rules, Dangerous game*, NJ : Princeton University Press.
- BRZEZINSKI Zbigniew K., 1998. *The Grand Chessboard : American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York : HarperCollins.
- DRYSDALE Alasdair and BLAKE Gerald H., 1985. *The Middle East and North Africa : A Political Geography* (Oxford : Oxford University Press).
- GRAY John, 1998. *False Dawn : The Delusions of Global Capitalism*, New York : New Press.
- HAMMOUDI Abdellah, 1997. *Master and Disciple : The Cultural Foundations of Moroccan Authoritarianism*, Chicago : University of Chicago Press.
- HOFFMANN Stanley, 1995. The crisis of liberal internationalism. *Foreign Policy*, 98 (spring), 159-177.
- 2002, The clash of globalizations. *Foreign Affairs*, 81 (4), 104-115.

- LERNER Daniel, 1958. *The Passing of Traditional Society : Modernizing the Middle East* (Glencoc, Ill : Free Press).
- LUSTICK Ian, 1997. The absence of Middle Eastern Great Powers : political "backwardness" in historical perspective. *International organization* 51 (4), 653-683.
- TELHAMI Shibley and HILL Fiona, 2002. Does Saudi Arabia Still Matter ? *Foreign Affairs*, 81 (6), 167-173.
- TYLER Patrick E., 1992, Pentagon drops goal of blocking new superpowers. *The New York Times*, 23 May : <http://www.yale.edu/strattech/92dpg.html> (October 5, 2002).
- UNDP 2002. *Arab Human Development Report 2002*, United Nations Development Programme : <http://www.undp.org/rbas/ahdr/english.html> (October 5).
- WORLD BANK, 1997. *World Development Report 1997 : The State in a Changing World*, New York : Oxford University Press.