



AfDB

Septembre 2011
www.afdb.org

NOTE ÉCONOMIQUE

CONTENU

1 – Introduction p.1

2 – Contexte : L'économie d'un Etat rentier p.2

3 – La réforme économique en Libye p.6

4 – Reconstruire la Libye : Réalités et planification économiques d'après guerre p.12

5 – Options stratégiques p.14

Aloysius U. Ordu
Vice Président ORVP
a.ordu@afdb.org
+216 7110 2001

Jacob Kolster
Directeur ORNA
j.kolster@afdb.org
+216 7110 2065

Nono Matondo-Fundani
Directeur ORNB
f.matondo@afdb.org
+216 7110 2054

Libye: Défis d'après guerre

1 – Introduction

Les problèmes économiques, sociaux et politiques que la Libye devra résoudre dans le sillage de sa guerre civile seront énormes. Vu que la quasi-totalité des institutions économiques et politiques de l'État libyen a été affaiblie, le pays sera confronté au besoin de restructurer son économie. Celle-ci devra s'affranchir d'une dépendance excessive à l'égard de l'État et des recettes pétrolières et à devenir plus réglementée, efficace et diversifiée, afin de pouvoir mettre en activité le nombre élevé de ses citoyens sans emploi. Afin d'assurer la réussite des réformes économiques, la Libye devra trouver une formule politique qui soit acceptable aux différentes composantes de sa population. Enfin, pour appuyer ses efforts de réforme économique et de reconstruction, la Libye devra créer un système de droit et de responsabilisation qui soit au service équitable de ses citoyens et fournisse des orientations claires pour sa politique économique.

En réalité, la reconstruction des institutions de l'ancienne Libye ne sera pas nécessaire. Au

contraire, la Libye aura besoin de la création pour la toute première fois des règles, des obligations mutuelles et des contrôles qui caractérisent les États et les économies modernes.

Compte tenu de la méfiance traditionnelle entre les différents groupes tribaux et les différentes provinces, et à la lumière de l'absence de cadres pour la résolution de différends, les défis qui seront lancés à la gouvernance au lendemain du conflit seront énormes.

De plus la reconstruction de la Libye devra se faire d'une manière intégrée et systémique, en alliant différentes initiatives sociales, politiques, juridiques et économiques de nature à éviter les régressions que les efforts disparates et isolés de réforme économique et juridique et de libéralisation politique ont si souvent provoquées dans le passé.

L'impact du conflit sur l'économie libyenne se répercutera de façon significative sur l'étendue de l'effort de reconstruction à entreprendre. Dans cette étude, nous supposons que l'infrastructure pétrolière de la Libye a émerger relativement indemne de ce conflit.

Ce rapport a été préparé par Dirk Vanderwalle, membre de la faculté de science administrative à l'École Amos de management de Dartmouth, États-Unis, sous la supervision de Vincent Castel, (Coordinateur principal de programme, ORNA). Ce travail bibliographique et fondé sur des recherches de terrains antérieurs a été réalisé en 2011 sous la conduite générale de Jacob Kolster (Directeur, ORNA) et de Matondo-Fundani (Directeur, ORNB). Les auteurs souhaitent remercier Emanuele Santi (Economiste pays, Libye), Yasser Ahmad (Chargé de programme pays, ORNA) et Paula Ximena Mejia (Consultant, ORNA) de leur contribution.

2. Contexte : L'économie d'un Etat rentier

Une documentation volumineuse existe concernant les impacts de gros afflux de capitaux non réglementés sur les destins économiques et politiques d'États dits rentiers, allocatifs, non productifs, ou distributifs.¹ Les paragraphes qui suivent distillent la bibliographie qui a été produite, essentiellement par des économistes institutionnels et des auteurs en économie politique, dans le but d'élucider non seulement les problèmes économiques auxquels les pays exportateurs de pétrole ont à faire face, mais également la proche association qui existe entre stratégie économique et survie politique dans des pays comme la Libye, association dont tous les interlocuteurs économiques de la Libye auront à tenir compte.

Le concept d'État rentier représente un paradigme désormais accepté, quoiqu'imparfait, pour décrire le développement des pays exportateurs de pétrole. Malgré certaines ambiguïtés au niveau des définitions, les constatations sur ce qu'on se plaît à désigner la malédiction des ressources et sur les rapports qui existent entre l'économie et la politique d'un développement axé sur les ressources naturelles, font désormais partie du discours standard sur le développement. Un ensemble d'observations concerne les conséquences franchement délétères d'un développement de type rentier.² Le problème tient spécifiquement au fait observé que les gouvernements de ces pays n'ont pas su créer ce qu'on pourrait appeler « des institutions macro-économiques plus décisives » capables d'entreprendre des ajustements rapides et efficaces. Mais le reproche plus général qui leur est adressé est que ces pays sont atteints de distorsions économiques très répandues : le syndrome hollandais³ et des « décalages institutionnels » (la distorsion ou l'éviscération d'institutions réglementaires et extractives (fiscales) en faveur de mécanismes de distribution susceptibles d'être manipulés à des fins politiques).⁴

La réalité des faiblesses macro-économiques et du syndrome hollandais est suffisamment attestée dans la biographie pour ne pas devoir être reprise ici.⁵ Les décalages institutionnels et la liaison dans les deux sens entre déficiences institutionnelles et plus grande ouverture du système politique ont été moins souvent traités. Dans ce contexte, il est soutenu que dans les économies productives, l'aptitude à extraire des ressources s'est manifestée par deux évolutions complémentaires : l'apparition d'une multitude d'institutions réglementaires (notamment fiscales, juridiques et de recueil d'information), afin de répondre à la complexité croissante de l'organisation économique de l'État et à la demande d'une représentation en contrepartie des taxes et impôts.

Dans des pays comme la Libye, ce triangle de fer entre extraction, développement institutionnel et représentation dans la durée ne s'est

pas implanté. Au contraire, le pays a connu une désarticulation graduelle de ses structures institutionnelles, sans éprouver le besoin, ou être capable, de créer de la diversité institutionnelle. Dans des États de ce type, les dirigeants sont à l'abri de toutes pressions en vue de prescrire des droits de propriété⁶ afin de maximiser leurs revenus. Ces pays n'ont pas besoin de créer ou de suivre leur fiscalité interne pour maximiser les revenus susceptibles d'être dégagés de leurs citoyens. Ils ne se soucient pas davantage de leurs coûts de transaction et n'ont besoin que d'un petit nombre d'agents (qui peuvent être temporairement importés) pour gérer leurs économies. Dans les cas les plus flagrants, l'orientation de la politique macro-économique dépendra de moins en moins d'un consensus au sein de la société locale.

Tant que la rente issue du pétrole demeure élevée, il n'est guère nécessaire pour des individus d'influencer les organes de l'État ou de contribuer à façonner la politique publique dans le sens de leur avantage matériel. Ils ne sont guère incités à interpeller l'État activement en vue de tracer les contours des contrats sociaux de leur pays. Dans un contexte où les citoyens agissent comme des rentiers et où le besoin ne se présente pas de faire progresser des bureaucraties et des institutions étatiques pour permettre au pays de tirer parti des gains du commerce, la croissance va devenir perverse. Gonflées dans le cadre de contrats sociaux explicites ou implicites, les bureaucraties du gouvernement vont se transformer en une classe de rentiers. De leur côté, les citoyens, dans la mesure où ils ne contribuent pas à la création de richesse, ne vont pas logiquement pouvoir militer en faveur d'une part plus importante de la largesse distributive de l'État, ou en faveur de réformes. La tendance atomistique de ce type de développement, surtout aux échelons populaires, est de favoriser les intérêts individuels, et non les intérêts de groupe.

Par ailleurs, en raison de l'attention qu'ils accordent à la distribution, les dirigeants des pays exportateurs de pétrole consacrent souvent un temps excessif à tenter de promouvoir leurs clients et de créer des coalitions d'appui susceptibles d'écarter les autres prétendants aux richesses et aux pouvoirs du pays. Pour une bonne part, ces tactiques sont dissimulées par la manière dont les revenus du pays sont soustraits aux regards du public. Comme moyen de contrôle, les décisions concernant les politiques économiques, la distribution et les investissements sont communiquées à de petites coalitions et ne sont pas diffusées au marché. On n'est donc pas surpris que la largesse distributive des dirigeants soit le plus souvent accrue avec l'appui de mécanismes informels liés à l'histoire, à la religion ou à la culture.⁷

Lorsque la destinée et l'existence d'un potentat deviennent étroitement liées à la distribution de recettes et à son aptitude à réunir des coalitions

autour de lui, une crise économique risquera invariablement de devenir une crise politique. De ce fait, les pays exportateurs de pétrole ont tendance à reporter la réforme de leurs institutions économiques, qui ont été créées en réponse directe aux forces économiques internationales agissant pendant les booms pétroliers. Pour éviter les réformes, les pays exportateurs de pétrole mettent en place des contrats sociaux complexes jugés cruciaux pour la survie du régime, ou qui n'intéressent pas la population générale. Ces contrats prennent la forme de dispositions de patronage et d'intermédiation donnant naissance à une classe d'ayants droits qu'il sera extrêmement difficile de déloger le jour où des réformes économiques seront nécessaires.⁸

A la suite des tentatives infructueuses de la Libye pour réformer son économie à la fin des années 1980 et au début des années 1990, la plupart des institutions financières internationales estimaient qu'une réorientation économique approfondie s'imposait au vu de la gravité des circonstances économiques de la Libye. Les économistes avaient de la peine à déterminer les causes de l'échec des tentatives de réforme économique du pays. Ils se demandaient si ces tentatives n'avaient pas été velléitaires ou si l'économie libyenne ne serait pas structurellement et institutionnellement viciée. La première hypothèse illustrerait les causes immédiates : un pays dont les morceaux de politiques seraient en place, mais dont la performance serait insuffisante compte tenu de sa dotation en facteurs en raison d'un manque d'engagement et de volonté. La seconde hypothèse, qui est qualitativement différente, supposerait que la Libye était lésée d'obstacles autrement plus profonds et intransigeants : institutions faibles, problèmes de gouvernance et une foule de facteurs socioculturels (y compris des contrats sociaux incrustés) faisant obstacle à toute réforme sérieuse. Nous soutenons que la Libye tombe carrément dans cette seconde catégorie.

Reflétant l'importance croissante qui était accordée depuis le milieu des années 70 à l'économie institutionnelle, la bibliographie sur l'économie du développement, notamment celle des exportateurs de pétrole, soulignait que la croissance et la réforme économiques ne sauraient se suffire d'une privatisation et d'une déréglementation destinée à susciter, dans son sillage, des institutions qui seraient une retombée de la croissance économique. Ces ouvrages soulignaient au contraire que la croissance et la réforme économiques devaient être précédées d'un souci de gouvernance et de supervision, d'incitations et d'assurances quant aux droits de propriété, de la création de filets de sécurité sociaux, de la transparence, de bureaucraties compétentes, et de tout en ensemble d'autres mécanismes de soutien devant étayer les réformes. Il s'agissait en particulier de tenir compte d'une multitude d'institutions ne relevant pas du marché mais reflétant les différents contextes sociaux leur servant de cadre.⁹ La grande leçon qui en découlait était que les

solutions institutionnelles et les politiques de croissance et de réforme sont conditionnées et enserrées par un contexte politique donné, que l'on ne peut ignorer, sous peine de vouer à l'échec toutes les recommandations qu'on pourra formuler. Cela se vérifie particulièrement, comme la Libye le démontre, dans le cas de pays où les calculs de croissance et de réforme sont assujettis à nombre des difficultés politiques élargies évoquées dans la présente étude.

Les caractéristiques économiques des pays exportateurs de pétrole qu'on vient de mentionner n'ont pas tardé à apparaître en Libye après les premières exportations pétrolières de ce pays en 1961. En 1969, quand le Colonel Qadhafi est arrivé au pouvoir, le pays affichait déjà toutes les caractéristiques d'un exportateur de pétrole : une économie dualiste dans laquelle, au-delà du secteur pétrolier, un certain nombre de secteurs et de bureaucraties inefficaces employaient encore la majorité de la population libyenne. Bien qu'à 2 168 dollars US, le revenu par habitant en 1969 eût progressé de manière spectaculaire par rapport aux niveaux de subsistance du début de la monarchie, cette augmentation était due presque uniquement aux revenus pétroliers.¹⁰

Lorsque le nouveau régime a diffusé ses premières directives économiques hésitantes et prudentes en mars 1970, elles étaient empreintes d'une suspicion envers le rôle du secteur privé et visaient à placer les secteurs non pétroliers sous le ferme contrôle de l'État. Le capitalisme clientéliste qui avait sévi pendant la monarchie avait suscité beaucoup de ressentiment parmi les auteurs du coup d'État, qui de toute évidence considéraient l'entrepreneuriat privé d'un regard suspect. Le secteur privé fut, du moins temporairement, conservé, mais de nouveaux décrets ne manquèrent pas de lui interdire toute action qui contreviendrait aux politiques économiques du gouvernement. Il était également clair que la conservation du secteur privé constituait une politique que le gouvernement avait l'intention de corriger le jour où il serait en mesure de le faire.

À l'éclatement de la première crise pétrolière en 1973, la Libye affichait de manière encore plus prononcée les pathologies économiques et politiques typiques d'un état allocatif et non productif :

- Déficiences réglementaires
- Recherche universelle des rentes de situation
- Réglementation économique incohérente et minimale
- Économie dualiste
- Politiques économiques incohérentes
- Domination étatique de l'économie
- Patronage et intermédiation excessifs
- Grande autonomie du régime
- Fragmentation de la société

Les politiques du gouvernement libyen dans le sillage du quadruplement des prix pétroliers devaient se révéler encore plus destructives. Il est difficile de sous-estimer, à ce sujet, l'impact destructif immédiat et à long terme du Livre Vert qui a été publié après le milieu des années 1970. Les directives économiques du Livre Vert aboutirent à un nouvel affaiblissement des mécanismes réglementaires qui subsistaient, et ouvrirent la voie à des efforts encore plus déterminés pour affaiblir des institutions censées assurer une certaine cohérence et orientation dans la planification économique. Dans la foulée, un certain nombre d'institutions accessoires, mais servant d'appui aux institutions économiques, telles qu'un cadre juridique cohérent et légal, furent négligées. Dans plusieurs cas, il en résulta la destruction physique, la réinstallation d'un lieu à l'autre, ou l'abandon effectif de ministères du gouvernement, d'instituts de planification et centres de recherche. Lorsque de tels établissements continuaient à exister, leur cohérence fut gravement réduite ou soumise aux directives de comités révolutionnaires chargés de protéger la révolution.¹¹

À la différence d'économies plus matures dans lesquelles l'État prend un certain temps pour élaborer et affiner un ensemble de mécanismes réglementaires, extractifs et distributifs en vue de guider le développement économique, en Libye, ce processus évolutif a été coupé court et détruit par les stipulations du Livre Vert. Un ensemble de considérations idéologiques et le pouvoir donné par l'afflux rapide de capitaux produisirent l'exemple insolite d'un État centralement non planifié : un État dans lequel la panoplie des défis sociaux, économiques et politiques excédait largement l'aptitude de cet État à y faire face. Il en résulta que la « gestion » en toute chose, un patronage et une intermédiation à tous les niveaux devinrent une caractéristique dominante du paysage économique.

Un petit cercle jouissant de la confiance du pouvoir accédait aux échelons de décision les plus élevés. Cela donnait lieu à des canaux élaborés pour la distribution de largesses économiques et de prébendes. Dans le même temps, les capacités réglementaires et juridiques des institutions économiques et étatiques, déjà affaiblies par les processus initiaux de construction de l'État, restaient inefficaces et sous-développées. Le manque de données économiques en Libye, la destruction physique de bureaux et d'archives ministériels, et les interventions sporadiques et directes de l'État dans des questions variant de l'emploi à la fixation des prix et aux droits de propriété constituaient tous des mesures de raccourci témoignant de la faiblesse réglementaire du pays.

L'économie libyenne se développa ainsi d'une manière bizarre, résultant de la manière dont ses revenus étaient obtenus. Les questions qui se

posent à tout système politique étaient peu pressantes pour le gouvernement libyen : comment les recettes de l'État sont à percevoir, quels sont les compromis qu'un dirigeant doit conclure avec ses sujets pour les obtenir, quelles sont les capacités dont l'État a besoin pour développer cette tâche, et que faire pour que ces dispositions institutionnelles reflètent les intérêts à la fois du dirigeant et de sujets. Le résultat en Libye fut l'émergence d'un État montrant tous les signes d'une autonomie poussée, mais dépourvu de capacités réglementaires sérieuses, cela étant exacerbé par une idéologie officielle qui célébrait ce dépouillement des capacités administratives et réglementaires de l'État.

Comme les tentatives de réforme entreprises par la Libye en 1987, après 1990 et après 2003 devaient le montrer, ce dessein de ne pas créer d'institutions modernes pour une gestion moderne allait hypothéquer l'avenir. Comme l'ont montré les efforts de réforme économique soutenus à travers le monde, la volonté d'évoluer en direction du marché dans une situation où le marché n'a pas de véritable histoire exige une réglementation attentive et poussée de la part de l'État. Cela signifie non seulement qu'il ne faut pas tout confier au marché mais aussi, du moins initialement, que l'État doit être disposé à plus s'engager dans la réglementation. Pour des raisons qui sont étroitement liées à l'association entre stratégie économique et survie du régime, la Libye a plusieurs fois refusé d'entreprendre ce type de réglementation et de créer ou de maintenir les institutions étatiques qui auraient pu établir une telle réglementation.

Cela explique pourquoi un État apparemment puissant comme la Libye, capable de déterminer la vie de ses citoyens dans ses moindres détails, ne possédait pas, comme nous le soutiendrons plus loin, les capacités de mise en œuvre réussie de réformes à la fin des années 1980 et durant le début des années 1990. Et cela explique aussi pourquoi les réformes proposées ont continué à susciter de telles résistances après 2003. Les causes en résident manifestement dans les structures sociales et politiques qui sous-tendent l'économie libyenne. Il semble que les institutions du pays, souvent créées en réponse directe à des forces économiques internationales pendant les booms pétroliers, aient été insuffisamment flexibles et différenciées pour affronter les crises fiscales qui ont menacé de précédentes politiques de distribution. En Libye, comme dans tous les pays exportateurs de pétrole, les crises économiques et la réforme économique tendent à devenir de graves crises politiques, raison pour laquelle les dirigeants cherchent à les éviter ou à les circonscrire.

En bref, les revenus pétroliers ont produit les pathologies usuelles des économies de rente, lesquelles ont été exacerbées par le Livre Vert : réglementation insuffisante et incohérente, surconcentration du

pouvoir économique entre les mains de l'État, syndrome hollandais, manque de diversification, grandes inefficacités et patronage étendu. Ces évolutions négatives ont été aggravées par une politique voulant que les institutions d'un État moderne soient inappropriées et aient à être abandonnées. L'intervention de l'État dans l'économie a néanmoins été envahissante, mais primitive : elle dominait l'activité manufacturière, l'agriculture, le commerce extérieur, le commerce de détail, la banque, l'assurance, ainsi que les principaux services. Les entreprises

commerciales d'État étaient en charge de la totalité des importations industrielles, manufacturières et agricoles. Le gouvernement intervenait indirectement dans l'économie par l'octroi de crédits sans intérêt, par les dépenses publiques, par des subsides, et par la manipulation des prix de marchandises. En 1987, on estimait que 70 à 75 % de tous les Libyens actifs étaient des employés du gouvernement. La création de supermarchés étatiques prolongeait le contrôle de l'État vers le commerce de détail.

3. La réforme économique en Libye

Les tentatives de réforme précédentes

En 1987, à la suite des sanctions américaines, la Libye s'est engagée dans sa première vague de réformes.¹² Le premier ensemble de réformes portait principalement sur l'introduction d'entreprises tashrukiyya (autogérées), prévoyant la création de coopératives en dépit des injonctions antérieures du Livre Vert contre l'entreprise privée. En l'espace d'un an, environ 140 petites et moyennes entreprises furent créées qui, du moins en principe, ne recevaient plus de subsides de l'État. Dans le même temps, l'interdiction qui frappait les magasins de détail fut levée, permettant aux commerces privés de rouvrir leurs portes. En septembre 1988, le monopole de l'État sur les importations et les exportations fut abandonné, comme le furent les subsides sur le thé, la farine, le sel et le blé. Les marchés d'agriculteurs, qui avaient été officiellement abandonnés mais tout juste tolérés pendant la décennie révolutionnaire, refirent leur apparition. Les professions libérales furent autorisées à reprendre leurs consultations, même si l'État devait maintenir le contrôle de leurs honoraires.

L'ensemble de mesures prises après 1990 était censé renforcer et étendre cette première vague de réformes. Les entreprises du secteur privé étaient désormais autorisées à « décharger les institutions publiques de leur fardeau »¹³. La nouvelle réglementation suggérait la fermeture des entreprises d'État non profitables, l'imposition de redevances plus élevées pour les services assurés par l'État, tels que l'eau et l'électricité, et une réduction du nombre des fonctionnaires. Le gouvernement prit une autre décision, de caractère populiste, que certains Libyens interprétèrent comme un effort additionnel de dépolitisation : le pays devait être décentralisé d'une manière à déplacer les charges et les frais administratifs des grandes villes côtières vers des collectivités administratives de plus petite taille, qui seraient responsables de leurs propres budgets.

La législature du pays (le Congrès général du peuple - CGP) adopta simultanément un certain nombre de lois prévoyant la création de sociétés de capitaux, l'ouverture de comptes en devises étrangères et l'octroi de permis d'importation à des sociétés privées. Un certain nombre de banques privées et publiques furent créées à cette fin. Dans l'espoir de capter certains des flux de capitaux qui soutenaient l'économie informelle, des lois spéciales furent votées pour offrir une protection aux capitaux réinvestis. Les directives finales de la seconde vague de réformes, pendant le printemps et l'été 1993, étaient centrées sur un effort de promotion du tourisme. Elles visaient à valoriser les déserts et sites archéologiques du pays, et à promouvoir de meilleures

garanties aux investissements étrangers. Le thème de la convertibilité du dinar libyen fut abordé par le CGP en janvier 1994 mais laissé en suspens.¹⁴

À première vue, on aurait pensé que le nombre et la portée des mesures indiquées dans la législation adoptée auraient fait de l'infitah (la libéralisation) libyenne l'une des réformes les plus spectaculaires de l'histoire économique de la Libye pendant années 1980 et 1990. Cette vague de réformes aurait également opéré un repositionnement radical de l'État au sein de l'économie et, par voie de conséquence, modifié la manière dont le patronage économique aurait pu être utilisé à ces fins politiques. Dès le début de 1988, la gazette officielle de la Libye et les débats du CGP font état d'un large éventail de règlements destinés à accélérer le processus de réforme.

Cependant la réalité était en fort contraste avec les intentions affichées. La plupart des lois adoptées ne furent jamais mises en œuvre, même si un certain nombre de commerçants privés revinrent pour relancer leurs commerces, le plus souvent avec suspicion et hésitation. Peu d'entre eux se montrèrent prêts à prendre des risques sérieux face aux incertitudes résiduelles et à l'imprévisibilité de la vie économique et politique en Libye. Ils optèrent plutôt pour des activités économiques de petite échelle, portant surtout sur des services, qui comportaient peu de risques et n'exigeaient pas de gros investissements privés. Aucun indice ne permettait de penser que les nouvelles entreprises tashrukiyya étaient entrées en service comme prévu. De manière analogue, il n'y avait guère de raison de conclure à un retrait véritable de l'État. Bien que certaines subventions fussent réduites, les propositions d'augmentation des redevances pour les services publics n'ont jamais été appliquées. Les coupes éventuellement pratiquées ont souvent été imposées aux travailleurs étrangers du pays, ce qui revenait à protéger les consommateurs nationaux.

Dans les années 1987, 1988 et 1989, la balance commerciale de la Libye a été constamment en déficit, et n'a pu remonter qu'à la suite de la hausse pétrolière de 1989, après quoi la balance courante du pays a retrouvé des chiffres noirs, portant les réserves en devises à 5,8 milliards de dollars US. Malgré les changements annoncés dans le système bancaire du pays, les banques commerciales de la Jamahiriya n'étaient pas fonctionnelles, et ne devaient être ranimées que presque quinze ans plus tard. De manière générale, les banques ne soutenaient des entreprises publiques qu'à la demande de ministères responsables de ces dernières, et donc indirectement à la discrétion du gouvernement.

De fait, l'impact des vagues de libéralisation peut être assimilé à un subterfuge par lequel un secteur privé hésitant et nouvellement créé

a été autorisé à fournir et à distribuer ce que l'État, par le système inefficace des supermarchés publics, ne pouvait pas proposer à ses citoyens, l'État restant chargé de la distribution des services de protection sociale. Il en résulta qu'au milieu des années 1990, la Libye bénéficiait à nouveau de tous les biens de consommation et alimentaires dont elle jouissait avant la décennie révolutionnaire. Mais le manque de confiance qui entourait l'économie locale se manifestait par le fait que, pour presque tous les achats journaliers, le dollar US était la monnaie de choix.

Les déclarations du gouvernement ajoutaient à l'incertitude. Le Guide nota que les tentatives de réforme de la Libye s'étaient soldées par un échec et qu'elles conduiraient à une nouvelle forme de colonialisme économique.

Les réformes en Libye depuis 2003

En rétrospective, la période entre 2003 et 2011 allait être marquée par les efforts les plus significatifs pour réformer l'économie de la Libye, mais ces efforts, une fois de plus, ont été sensiblement circonscrits par les politiques du régime. Le pays se trouva à une croisée de chemins particulièrement importante. D'un côté, il pouvait poursuivre le type de réforme du marché à conduite étatique qui dépendaient d'une coopération entre l'État et un certain nombre de coalitions industrielles et commerciales. D'un autre côté, il pouvait évoluer en direction d'une libéralisation et d'une réforme économiques engagées, s'éloignant du système du passé que d'aucun pourrait qualifier de patronné et de patrimonial.

En janvier 2002 déjà, la Libye avait annoncé son intention d'ouvrir davantage son économie et d'attirer des capitaux étrangers dans le pays. À cette fin, elle décida d'unifier son taux de change, en indexant le dinar libyen aux Droits de Tirage Spéciaux du FMI, ce qui eut pour effet de dévaluer le taux de change officiel de plus de moitié dans le cadre d'une stratégie d'unification du système de change multi-niveau du pays (taux officiel, commercial et du marché noir). Cette dévaluation visait également à accroître la compétitivité des entreprises libyennes et à attirer des investissements étrangers dans le pays. Ce même mois, la Libye fit tomber ses droits de douane de 50 % sur la plupart des importations, espérant compenser les effets de sa dévaluation.

En mars 2003, le Congrès général du peuple adopta une législation destinée à amorcer la troisième tentative de libéralisation et de réforme du pays. Cette législation prévoyait l'autorisation de nationaliser un nombre important d'entreprises économiques d'État. En juin, le gouvernement reconnut que le secteur public du pays avait échoué et qu'il devait être

aboli. Il appela en outre à la privatisation du secteur pétrolier du pays. Shukri Muhammad Ghanem, connu comme un promoteur de la libéralisation et la privatisation, devint Premier ministre. Ayant travaillé pour un temps à l'OPEP, il concevait évidemment sa mission comme devant supprimer autant que possible les inefficacités qu'une économie dirigée par l'État avait créées au cours des décennies précédentes.¹⁵

Le ministre de l'Énergie fut rétabli et la Libyan National Oil Company (LNOC) négocia le retour du groupe Oasis (Marathon Oil, ConocoPhillips et Amerada Hess) sur leurs concessions de Waha et Zueitina, une initiative visant à émettre des signaux rassurants aux compagnies pétrolières américaines.

Après avoir évité les conseils des institutions financières internationales pendant des années, le pays accepta également les obligations prescrites par l'Article VIII des Statuts du FMI et, en octobre 2003, fit connaître les détails des premières consultations sous l'Article IV du FMI qui prévoyaient, entre autres, des réformes structurelles élargies, une meilleure gestion macro-économique, la levée des barrières au commerce et la suppression des prix subventionnés. Le rapport du FMI servit en partie de base aux délibérations du Congrès général du peuple et à l'adoption par ses soins, en mars 2004, d'un certain nombre de directives économiques. Le même mois, une liste de 360 entreprises d'État promises à la privatisation ou à la liquidation fut publiée.

Au cours des vingt ans d'embargo, le prix économique des inefficacités d'un État communément perçu comme dirigiste et les privations économiques et politiques engendrées par les sanctions avaient accru les pressions exercées par une population jeune, croissante et privée de réelles possibilités d'emploi. En 2003, le taux de chômage de la Libye était estimé à 30 % et en 2004, 862 000 Libyens dépendaient de l'État pour leur subsistance. La Libye avait besoin d'investissements et de savoir-faire extérieurs pour entreprendre de nouvelles explorations de gaz et de pétrole, et pour remettre en état certaines de ses infrastructures pétrolières, dont la LNOC n'hésitait pas à reconnaître qu'elles étaient obsolètes.¹⁶

Les objectifs de la Libye sous les nouvelles réformes économiques furent clairement énoncés par le Premier ministre:

"Les stratégies et les initiatives que nous allons prendre visent à créer une architecture nouvelle et complète pour l'économie nationale. Elles comporteront de nombreuses incitations aux investisseurs étrangers, telles que des exonérations fiscales pendant les premières années, une forte réduction de l'impôt sur les sociétés, l'établissement d'une zone franche à Misrata, et l'ouverture du capital des entreprises publiques aux investisseurs étrangers. Nous chercherons également à réduire la

*mauvaise gestion, la corruption et, bien sûr, la bureaucratie.*¹⁷

Les mesures pratiques en soutien de la nouvelle stratégie furent adoptées par le Congrès général du peuple lors de son assemblée annuelle de mars 2004. En plus des 360 entreprises destinées à la privatisation, les nouvelles mesures portaient sur une réforme étendue du système bancaire et sur l'introduction de banques privées. Les propositions prévoyaient également une réforme fiscale, la création d'une bourse des valeurs, un allègement des règles qui pesaient sur les entreprises étrangères investissant en Libye, et un programme de promotion du tourisme, une industrie alors quasi-inexistante dans le pays.

Le langage technique du rapport FMI de l'époque résumait les défis que la Libye avait à relever dès lors qu'elle s'engagerait dans les réformes proposées :

« Le premier défi qui attend les autorités dans le moyen et long termes sera de réaliser des taux de croissance soutenus et suffisamment élevés pour générer des opportunités d'emploi pour une force de travail en augmentation rapide. Les autorités sont convenues que cet objectif ne serait pas réalisable sans une réduction drastique du rôle dominant du secteur public... Le chômage, qui pourrait atteindre 30 pour cent, demeure l'un des grands problèmes de la Libye, avec un secteur public ballonné et incapable d'accueillir les nombreux demandeurs d'emplois créés par une croissance démographique rapide. Tant que la réforme du secteur privé ne commencera pas à produire des résultats tangibles, le problème - aggravé par la décision en 1997 d'ouvrir les frontières libyennes à 2 millions d'immigrants africains - ne fera vraisemblablement qu'empirer. »

Le FMI invita les autorités libyennes à progresser vers davantage de transparence budgétaire et à inscrire le budget national dans un cadre coordonné à moyen terme, qui tiendrait compte du caractère non renouvelable des ressources du pays en hydrocarbures.

Les nouvelles réformes appelaient à une plus grande diversification de l'économie libyenne, mais les revenus nécessaires allaient une fois de plus provenir du secteur des hydrocarbures. En 2003, seul le quart du territoire national avait été sérieusement exploré pour du pétrole et, hormis une zone limitée le long des côtes occidentales de la Libye, un seul champ off-shore avait été foré. Le gouvernement libyen comme les compagnies pétrolières internationales estimaient que les réserves prouvées de 30 milliards de barils du pays pourraient facilement être portées à 130 milliards de barils, hissant la Libye au peloton des trois meilleurs destinataires d'investissements pétroliers du monde.

En 2003, la Libye exportait environ 1,5 million de barils par jour, volume très inférieur à sa production de 1970. La LNOC souhaitait

désormais porter la production à 3 millions de barils par jour, l'équivalent de sa production de 1970, mais admettait que la Libye avait besoin d'environ 30 milliards de dollars en investissements étrangers directs pour le faire, dont 10 milliards rien qu'en 2010.²⁰ Des plans furent également élaborés pour explorer les gisements de gaz naturel du pays, qui sont potentiellement énormes, et porter la production annuelle à l'exportation à 40-50 milliards de mètres cubes en dix ans, tout en modernisant l'infrastructure de liquéfaction de gaz naturel du pays, limitée à l'usine de Marsa al-Burayqa. Afin d'encourager les investissements dans le secteur des hydrocarbures, la Libye a agencé avec soin un nouvel ensemble d'accords d'exploration et de partage de la production (EPSA IV) qui, à en juger de l'enthousiasme avec lequel les compagnies pétrolières internationales ont accouru à Tripoli, démontra une fois de plus l'attrait des hydrocarbures libyens.

L'attribution de concessions EPSA en janvier 2005 révéla les priorités de la Libye. Onze des quinze licences d'exploration pétrolière furent attribuées à des compagnies américaines, dont Occidental, Amerada Hess et ChevronTexaco. De toute évidence, l'une des priorités de la Libye était de voir des compagnies américaines être de nouveau engagées dans le secteur pétrolier du pays, même si cela allait se faire aux dépens de compagnies européennes, en particulier de Total, compagnie française qui avait soutenu le pays pendant les années de sanctions.

Le même mois, lors du Forum économique mondial de Davos, un vaste programme de réformes de l'économie libyenne fut annoncée en ces termes :

« Les temps anciens sont révolus et la Libye est prête à avancer vers une nouvelle étape de la modernisation...qui sera menée d'une manière bien organisée garantissant une nouvelle forme de propriété et une propriété par le peuple libyen, et non par une petite classe d'oligarches. » Il fut également annoncé que la Libye avait recruté certains experts mondiaux pour contribuer à cet effort, tout en reconnaissant que *« certaines réactions pourraient se manifester contre ces experts en Libye, mais ils sont les meilleurs. »*¹⁸ A la suite de cette annonce, la publication de la Stratégie économique nationale :

Une évaluation de la compétitivité de la Jamahiriya arabe libyenne par le groupe Monitor avait pour but de présenter le canevas général du développement futur de la Libye.¹⁹

Le rapport Monitor offrait le premier aperçu général et extérieur de la situation économique de la Libye depuis la révolution. Ne se bornant pas à résumer les défis purement économiques du pays, il évoquait aussi

des considérations d'ordre non économique - absence d'un environnement positif et de confiance et d'incitations, et préoccupations du régime pour sa sécurité - qui avaient maintenu l'économie libyenne dans un carcan contrôlé par l'État.²⁰ Ce document proposait « une Vision pour la Libye en 2019 » qui ferait du pays un leader régional du développement. Il suggérait un certain nombre de domaines, dominés par le secteur énergétique, susceptibles de conduire à une diversification économique, à des opportunités d'emploi et à la croissance : tourisme, agriculture, construction, commerce de transit et groupement d'activités économiques à l'intérieur de ces secteurs pour obtenir un meilleur rendement. Le document réitérait que la Libye manifestait toutes les pathologies économiques et sociales d'un État distributif : faible productivité, quasi-abandon des secteurs autres que les secteurs énergétiques générateurs de revenu, obstacles à l'entrepreneuriat privé, environnement d'affaires non transparent, faiblesse des lois, « mauvaises » bureaucraties, usage inefficace du secteur bancaire, peu d'intérêt pour les investissements étrangers directs, une foule d'insuffisances de gouvernance et de réglementation et, comme résultat de tout cela, des formes omniprésentes de patronage et de transactions informelles.

Le rapport recommandait l'établissement d'un Office de développement économique, suggérant prudemment que l'un des grands défis de la Libye tournait autour d'une « définition du rôle du gouvernement dans la création de richesse » d'une manière conforme aux arguments de ce document sur les moyens d'entreprendre la reconstruction.

Le projet de « Nouvelle stratégie économique » vise à hisser la Libye de l'état d'une économie distributive aux institutions sous-développées à celui d'une économie mixte opérant un juste équilibre entre les mécanismes du marché et les valeurs [du Livre Vert]... Le gouvernement est appelé à jouer un rôle important : créer la stabilité politique et juridique et une infrastructure de base efficace, et renforcer l'environnement micro et macro-économique afin de permettre à l'entreprise privée de prospérer. Il s'agira là d'une question clé pour la Jamahiriya, dont les institutions juridiques et réglementaires étatiques ont été historiquement faibles. »²¹

Le rapport évoque à ce sujet la relation entre patronage et ressources publiques, laquelle ajoute aux difficultés de la réalisation de réformes dans un État distributif tel que la Libye :

« ... une résistance est à prévoir chez les bénéficiaires de la distribution des revenus issus de ressources naturelles telles que le pétrole, les détenteurs de licences d'importation et d'autres privilèges accordés par le gouvernement. Par ailleurs, les titulaires de positions gouvernementales se méfieront de toutes réformes économiques, car ils sont conscients qu'elles susciteront au sein de la société civile de nouveaux centres de

pouvoir qui ne dépendront pas d'un patronage gouvernemental. »²²

Dans les années qui ont suivi le discours de Davos et la publication du rapport Monitor, le gouvernement libyen s'est embarqué dans un ensemble ambitieux d'initiatives pour réformer l'économie en réduisant la taille du secteur public, en réajustant les profils d'emploi, en promouvant la diversification, et en créant de meilleurs mécanismes de transparence et de réglementation. Après avoir été gelés pendant des dizaines d'années, les traitements et salaires des employés du gouvernement et des entreprises d'État, on été substantiellement augmentés. Plusieurs entreprises importantes, dont des banques et les entreprises de téléphonie cellulaire, avaient été sélectionnées pour la privatisation. Nombre des exigences pesantes imposées aux visiteurs d'affaires furent allégées, et les tarifs douaniers sur toute une gamme de produits et marchandises furent réduits ou supprimés. Des technocrates locaux se penchèrent sur les perspectives d'une amélioration de l'efficacité et de l'attrait des zones franches implantées le long de la côte. On laissa les prix locaux du carburant monter, et les subventions traditionnelles des tarifs de l'eau et de l'électricité furent réduits.

Comme le préconisait le plan de la Stratégie économique nationale, un Office du développement économique fut mis en place au début de 2007 avec pour mission de coordonner, activer et superviser les différentes initiatives de privatisation et de libéralisation. Comme cela s'était déjà produit dans le passé, le secteur des hydrocarbures fut le destinataire de conseils très prudents et indépendants, témoignant de la position privilégiée qu'il occupait dans l'économie nationale.

Mais les réformes proposées se heurtèrent à une résistance énorme.²³ Le limogeage du Premier ministre en mars 2006 signala le début d'un ralentissement prononcé des réformes.²⁴ Cette issue ne devait sans doute pas surprendre, car les réformes envisagées impliquaient un relèvement considérable des moyens de réglementation de l'État en vue de pouvoir ultérieurement instaurer une économie moins réglementée. Le déroulement des événements à cette époque indiquait clairement que nombre des clients les plus importants du régime préféraient conserver les anciennes structures.²⁵

Il a également été souligné à cette époque, les questions les plus fondamentales concernant la faisabilité à long terme de réformes réelles n'avaient pas changé :

« Dans quelle mesure de telles réformes pourront-elles avoir lieu au sein d'un système politique où la pratique d'un patronage étendu a fait partie intégrante de la survie politique depuis si longtemps ? Comment un État dans lequel la direction politique a si longtemps dominé la scène va-t-il réagir et s'adapter au lent processus de l'instauration d'une bureaucratie plus efficace, qui accompagnera inévitablement une libéralisation

économique réelle et qui refaçonnera inexorablement les interactions entre l'État libyen et ses citoyens ? Fondamentalement.... les deux questions essentielles auxquelles la Libye doit faire face dans sa plus récente tentative de réforme, et qui toutes deux sont également délicates, est de savoir s'il conviendra de créer des institutions viables au-delà des institutions coercitives et distributives actuelles, afin de pouvoir ensuite guider les réformes économiques, ou s'il conviendra de réformer et adapter les institutions existantes pour réduire les puissants systèmes de coalition et de patronage qui les caractérisent ? »²⁶

La période de 2003 à 2011 devait apporter une réponse claire et sans équivoque à ces questions. Les déclarations du gouvernement sur la stratégie économique du pays, mettant l'accent sur des considérations politiques et sécuritaires aux dépens des préoccupations économiques, s'avèrent de peu d'utilité. Le Guide continua à exprimer une forte suspicion personnelle à l'égard des nouveaux pans économiques. Alors que la *Stratégie économique nationale* avait préconisé la diversification vers les secteurs de la santé, du tourisme, de la construction et d'autres projets non pétroliers, il ridiculisa la présence d'étrangers dans le pays, soutenant qu'ils drainaient la Libye de ses ressources. Cette intervention fut suivie peu après d'un nombre de discours dans lesquels le Guide prenait ses concitoyens à partie pour leur dépendance à l'égard des revenus du pétrole, de la main-d'œuvre étrangère, et d'importations massives et a ensuite encouragé les Libyens à commencer la fabrication des produits dont ils avaient besoin.

En Mars 2008 le conseil des ministres du pays a été dissous parce qu'il avait omis de distribuer les revenus du pays de manière adéquate aux citoyens libyens²⁷, et l'idée de distribuer l'argent du pétrole directement à tous les Libyens a été rétablie.²⁸ Enfin, dans un mouvement qui augure mal pour la nouvelle approche économique, plusieurs hommes d'affaires ont été arrêtés uniquement parce qu'ils avaient violé les principes du socialisme populaire du Livre Vert.

Certes, ces déclarations n'allaient vraisemblablement pas faire dérailler les initiatives de grande envergure que le pays avait amorcées, mais elles n'en renforçaient pas moins l'incertitude qui avait longtemps régné en Libye et qui rendait les individus peu enclins à devenir des entrepreneurs. Elles ont donc eu pour effet de ralentir encore plus les transformations requises dans les cinq domaines non pétroliers identifiés par le plan de Stratégie économique nationale. Mais par plus d'un aspect, les déclarations divergentes émanant du plus haut niveau de décision sur les réformes économiques de la Libye constituaient de bons indicateurs des obstacles élargis et structurels qui se présentaient.

Malgré ce ralentissement inévitable, l'économie libyenne continua à

enregistrer des améliorations lentes et progressives vers un renforcement de ses capacités réglementaires. À la fin de 2010 le pays avait réalisé quelques progrès vers l'adoption des lois nécessaires à la mise en œuvre de certaines des réformes prévues, conduisant à l'application d'une série de lois majeures régissant la vie économique, qui avaient

Encadré1: Reformes Recentes en Libye

- Création de la bourse des valeurs de Tripoli en mars 2007, destinée partiellement à accélérer la privatisation d'entreprises publiques.
- À partir de 2007, création d'un système bancaire mieux rationalisé avec la privatisation de ce système et participation étrangère majoritaire au capital des banques (Banque du Sahara).
- Réduction du seuil d'investissement minimum de 50 millions à 1 million de dollars US en 2006.
- Création de l'Autorité libyenne des investissements, constituant le fonds souverain d'investissement du pays
- August 2009: établissement du Conseil des privatisations et investissements, censé établir un guichet unique pour activer les demandes de permis d'affaires et inspirer davantage de confiance aux investisseurs.
- Nouvel impôt sur le revenu (janvier 2010), aux taux fixes de 10 et 20 %, pour les particuliers et sociétés.
- Création d'un Centre de promotion des exportations pour stimuler le commerce, l'agriculture, les industries légères et les secteurs insuffisamment promus.
- Établissement d'un bureau de centralisation des exportations à la frontière tunisienne pour faciliter la commercialisation de produits libyens sur les marchés régionaux.
- Législation en soutien des tentatives visant à faire de l'aéroport de Tripoli et des zones franches côtières des centres régionaux de communications.
- Législation en soutien de projets touristiques autour de Cyrène et d'autres sites archéologiques.

été adoptées après 2003 (encadré 1).

Avant la fin de 2010, une nouvelle pléthore de textes - droit commercial, droit douanier, droit fiscal, droit boursier, droit du travail, droit des communications, droit foncier et loi réglementant le fonctionnement de l'Autorité libyenne des investissements - avait été édictée. Les conclusions préliminaires des Consultations du FMI sous l'Article IV pour cette année-là reflétaient les côtés positifs de ces évolutions tout en soulignant, une fois de plus, le manque persistant de données fiables, la trop grande dépendance à l'égard des recettes pétrolières, et évoquant, sans y insister, la continuité des problèmes de gouvernance non résolus.²⁹

En bref, même si il y a eu des améliorations dans les réformes durant 2003 à 2011, la période a subi des messages contradictoires provenant des pressions politiques desquelles les réformes ont fait objet.

- Il n'y a guère de doute qu'en comparaison des tentatives précédentes

de réforme économique, la Libye a fait des progrès et que, petit à petit, des poches d'efficacité accrue, des pratiques de réglementation plus cohérentes, et l'adhésion à des normes internationales sont en train de s'implanter.

- La diversification et la privatisation de l'économie sont très en retard. Il n'y a guère d'éléments permettant d'affirmer que le Centre de promotion des exportations du Conseil des privatisations et investissements ait produit des résultats concrets.
- Le cadre institutionnel et juridique du pays était toujours très opaque, et l'environnement des affaires restait imprévisible dans la plupart des cas.
- Les tendances idéologiques continuaient à affecter la mise en œuvre des réformes prévues, d'autant qu'il n'existait pas de mécanismes officiels (et seulement des mécanismes informels généralement faibles)

pour en diminuer les impacts. Le climat d'incertitude et d'inefficacité, qui s'était quelque peu estompé sans vraiment disparaître, continuait à entraver les progrès.

- La coordination générale restait faible, les prises de décisions demeuraient fragmentées, et des signes clairs donnaient à penser que le pouvoir des intermédiaires et des négociateurs du régime, au lieu de diminuer avait augmenté.
- Les réformes économiques étaient restées non institutionnalisées dans une certaine mesure. Elles ne faisaient l'objet d'aucune représentation et d'aucun plan portant l'imprimatur de la structure politique existante du pays.
- Dans certains des domaines (capital humain, éducation et chômage), que la *Stratégie économique nationale* avait qualifiés de prioritaires

4. Reconstruire la Libye : Réalités et planification économiques d'après guerre

Cette étude a jusqu'ici analysé les caractéristiques de l'économie libyenne telles qu'elles avaient évolué jusqu'en 2011. Les arguments essentiels qu'elle a développés sont que, pour un certain nombre de raisons liées à la manière dont la Libye a été formée, au rôle du pétrole dans son développement et à l'impact des tendances idéologiques, l'économie du pays a continué à accuser des déséquilibres économiques et apparaîtrait comme restant exposée à des manipulations politiques aux dépens du savoir-faire économique. Bien qu'à partir de 2003, le pays eût lentement progressé en direction d'une gestion plus rationnelle, l'impulsion des réformes avait commencé à se ralentir, de sorte qu'à la veille du soulèvement de février 2011, la Libye parvenait tout juste à se dépêtrer de sa situation.

En réfléchissant à la reconstruction de l'économie libyenne pour le jour où la guerre civile y aura pris fin, trois remarques s'imposent :

(1) L'émergence d'un nouveau gouvernement permettra d'entreprendre un certain nombre de corrections, voire même une refonte de la manière de concevoir l'avenir de l'économie libyenne.

(2) Les réalités du développement économique de la Libye décrites dans la présente étude, les dégâts physiques infligés par la guerre civile ainsi que nombre des conséquences sociales et politiques de la guerre civile et de la manière dont celle-ci se terminera, auront un impact important sur le degré de profondeur et de longévité des réformes économiques.

(3) Le remplacement du gouvernement actuel ne fera pas disparaître en soi les schémas de patronage que la direction politique a rendu possibles depuis 1969. Un tel but ne pourra être réalisé qu'en restructurant les institutions politiques et économiques, et il est certain que nombre d'individus en Libye voudront préserver les anciennes structures afin de conserver leur patronage et pouvoir.

Ceci nécessitera des changements évidents non seulement dans la gestion de l'économie, mais également au niveau des structures politiques et sociales élargies qui devront étayer et informer ces nouvelles initiatives économiques.

Comme c'est le cas dans de nombreux pays où le rôle de l'État a été excessif, le pari économique pour l'État au lendemain d'une guerre civile sera de fournir une énergie réglementaire suffisante pour réduire son propre rôle au profit des initiatives privées. Étant donné que les afflux centraux et non contrôlés de recettes pétrolières sont ce qui a alimenté

le patronage, la gestion de ces revenus et les contrôles budgétaires à mettre en place constitueront l'élément le plus critique des réformes économiques de la Libye. Il y aura assurément des différends sur l'expression institutionnelle qui sera donnée à cet impératif, que celui-ci s'exerce dans un système fédéral ou unitaire, mais il sera crucial de prévenir les « fuites » pour empêcher les « défections ».

Ce que les réformes postérieures à 1987, dans les années 1990 et (dans une moindre mesure, après 2003) ont bien montré, c'est qu'en l'absence d'un soutien de l'État à la création des contextes institutionnels élargis qui servent de cadre au fonctionnement des économies « évoluant vers les marchés », de telles réformes seront vouées à l'échec ou s'avèreront très insuffisantes et inefficaces. Il faudra donc que, pour échapper aux enchaînements du passé, la nouvelle Libye puisse fournir des garanties sur un certain nombre de questions : au-delà des simples contraintes de la stabilité macro-économique, elle devra se doter d'un système suffisamment clair de droits de propriété et d'application exécutoire de contrats au profit des individus comme des entreprises, pour promouvoir la confiance et la coopération et posséder des institutions politiques capable d'atténuer les conflits sociaux. En définitive, compte tenu de l'histoire de la Libye, des incitations ne suffiront pas à elles seules pour prévenir les échecs de coordination. En Libye, comme la présente étude l'a démontré, les institutions susceptibles de prévenir les échecs de coordination - la règle de droit, un appareil judiciaire indépendant, des groupes syndicaux ou sociaux indépendants, tout type de partenariat social - se distinguent par leur absence depuis des décennies.

Au-delà de ces questions réglementaires et institutionnelles élargies, il s'agira de faire face à des réalités pratiques immédiates, comme la Stratégie économique nationale l'a souligné. La première préoccupation concerne l'emploi. L'emploi officiel en Libye comprend 43 000 personnes travaillant dans le secteur pétrolier, et 840 000 dans les services publics. Le secteur énergétique représente 60 % du PIB de la Libye mais seulement 3 % de sa population active officielle. Les services publics, y compris les soins de santé et l'éducation, emploient 51 % de la population active officielle, mais ne contribuent qu'à hauteur de 9 % au PIB. L'économie informelle du pays représente jusqu'à 30-40 % du PIB officiel, tandis que l'emploi officiel est miné par « l'emploi des assistés sociaux » : le tiers des 200 000 enseignants primaires du pays et des 30 000 personnels infirmiers fonctionnaires de l'État sont inactifs, mais continuent à toucher un salaire mensuel. Parallèlement, il y a un suremploi massif, chiffré à 30-40 %, dans le secteur bancaire, l'hôtellerie et les entreprises d'utilités publiques.

La diversification, le commerce et l'entrepreneuriat occuperont donc une place prioritaire pour tout gouvernement futur en Libye. Les

groupements préconisés par la Stratégie économique nationale - énergie, tourisme, agriculture, construction, commerce de transit - méritent certes qu'on y prête attention mais, comme la Stratégie le rappelle également, ils nécessiteront des modifications importantes dans l'environnement actuel des affaires.

Malgré toute la rhétorique révolutionnaire, la Libye a toujours géré et exploité son secteur de l'énergie, et particulièrement la LNOC, d'une manière professionnelle. Au cours des années, ses pratiques de management et de recrutement sont restées essentiellement à l'abri des dictats révolutionnaires et du patronage.³¹ Bien que ni sa gestion, ni ses compétences professionnelles ne soient en cause, le secteur libyen du pétrole, du gaz et de l'énergie est confronté à un certain nombre de tâches difficiles. Outre qu'il aura à réparer les dégâts causés par la guerre civile, il devra moderniser ses raffineries, fixer le rythme et l'étendue des investissements supplémentaires du secteur, financer et étendre des activités pétrolières et gazières en amont, et repenser le rôle des subventions du carburant dans l'économie du pays. Ces actions nécessiteront des modifications dans la pratique organisationnelle du secteur et dans les dispositions institutionnelles du pays. Ils exigeront davantage de coordination entre la LNOC, la Compagnie générale d'électricité de la Libye (GECOL) et le ministère de l'Énergie, une tâche qui probablement nécessitera une supervision et une équipe de direction indépendantes. Le débat portera partiellement sur une réduction des prix subventionnés de l'essence, et leur suppression éventuelle, afin de réduire la demande locale ainsi qu'un poste de dépenses publiques qui, au début de 2011, atteignait peut-être 7 milliards de dollars par an.³²

Comme on l'a observé ailleurs dans de nombreux pays exportateurs de pétrole, les problèmes de main-d'œuvre et en matière de formation et éducation appropriées ont constitué un souci majeur de développement en Libye. Hormis un petit nombre de très hautes institutions telles que la LNOC, la Banque centrale et les banques commerciales, la Libye ne manque pas seulement d'un nombre suffisant de gestionnaires professionnels, mais souffre également de leur manque d'exposition aux normes internationales de nature à rendre les entreprises plus efficaces et plus à même d'être concurrentielles. Il y a un fort besoin en formations intra et intersectorielles qu'il s'agira d'intégrer à des initiatives de planification élargies.

Aux côtés de la gestion relativement « propre » du secteur énergétique, le système bancaire de la Libye, qui appartient toujours en grande partie à l'État, présentait un tableau modérément optimiste jusqu'au début de la guerre civile de 2011. Entreprises après 2006, la restructuration des banques commerciales étatiques et les privatisations du secteur avaient été suivies d'effets. En 2011, deux des cinq banques commerciales publiques avaient été privatisées, les investisseurs étrangers ayant l'option d'y participer à hauteur de 51 %. Deux autres banques commerciales avaient fusionné peu après, et il était prévu de privatiser la dernière banque commerciale en faisant appel au marché des capitaux. Dans le même temps, les Émirats Arabes Unis et le Qatar étaient engagés dans la création de deux nouveaux groupes bancaires. Malgré l'espoir de voir ces changements conduire à une nouvelle ouverture du secteur, les analystes n'ont pas manqué de remarquer qu'un certain nombre de questions structurelles n'étaient toujours pas résolues.

5. Options stratégiques

Lorsque le soulèvement a commencé en février 2011, il n'était pas clair si les voix en faveur de la réforme et d'une consolidation de l'État pouvaient converger pour aboutir à une série intégrée de réformes continues et significatives. Si les décideurs politiques en Libye se montrent progressivement plus pragmatiques et conscients de la nécessité d'une meilleure efficacité, le système de gouvernance du pays reste immuable. Dans la perspective de gains accrus grâce à une expansion du secteur pétrolier, l'absence de système institutionnel de freins et de contrepoids demeure problématique et devrait être la première priorité de toute reconstruction. D'autre part, la division persistante entre secteurs formel et informel de la vie économique et politique du pays demeure une caractéristique particulière de l'économie politique de la Libye, dont l'impact s'exerce chaque jour sur la gestion de l'économie du pays.

Sous un nouveau gouvernement, nombre de ces grandes questions de gouvernance ne paraîtront pas insurmontables. Toutefois, il sera très difficile de remédier à des décennies d'inefficacités et de ce qui est largement perçu comme patronage. Et bien qu'il soit toujours malaisé d'entrevoir les conditions exactes dans lesquelles la reconstruction de l'économie libyenne aura lieu, un certain nombre d'observations peuvent être formulées, quelles que soient ces conditions éventuelles.

- Les dures contraintes de la stabilité macroéconomique, de l'efficacité et de la transparence budgétaires et de la gestion de fonds souverains constitueront des composantes critiques du redressement économique de la Libye. À la lumière des divulgations faisant état d'une gestion fautive et d'une absence de freins et de contrepoids dans la gestion du budget de l'État et des actifs du Fonds souverain d'investissement dans le passé, l'instauration d'une gestion à la fois meilleure et plus transparente améliorera non seulement la performance économique, mais également la confiance nécessaire à l'exécution de réformes élargies. Recourir à des compétences étrangères pourra constituer un aspect précieux de ces premières mesures critiques.
- Comme le montre l'expérience de la plupart des pays émergeant d'une guerre civile, les besoins de la Libye en compétences économiques et de reconstruction seront essentiellement illimités. Ce sera certainement le cas si les infrastructures d'extraction et de production de pétrole et de gaz naturel avaient été gravement endommagées ou détruites. La reconstruction du pays dépendra en premier lieu de l'association d'une bonne gouvernance politique à la reconstruction économique, et de la légitimité des personnes qui seront chargées des structures de gouvernance après la fin du

conflit. La synchronisation de ces exigences sera difficile, mais indispensable.

- Le développement d'un plan de redressement économique détaillé et rigoureux, que les Libyens pourraient eux-mêmes gérer est nécessaire. À cette fin, il sera crucial de fixer un ensemble de politiques proactif pour mettre à contribution les partenaires clés. Compte tenu de leur histoire, les Libyens seront sceptiques devant toute présence internationale prolongée, que ce soit à des fins humanitaires, de reconstruction économique ou d'aide au développement. Cela étant, une telle présence nécessitera certainement la création d'un cadre juridique et constitutionnel devant permettre à tous les participants libyens de bénéficier du développement et de l'équité économiques.
- Il est nécessaire de prévenir le réaligement des stratégies économiques des différentes parties actuellement engagées dans le conflit. Les guerres civiles tendent à réaligner les sociétés et les économies locales et, à moins qu'on y fasse obstacle, tendent à perpétuer les clivages existant avant la guerre. Il est probable que les réseaux informels du pouvoir économique dans le pays persisteront. Cela s'applique non seulement aux membres du régime dans la perspective de l'après-guerre, mais également aux rebelles qui pourraient ne pas trouver une place dans les nouvelles structures formelles qui émergeraient. De manière presque invariable, les élites économiques préexistantes tendent à persister aux côtés des nouvelles institutions politiques et économiques formelles qui prennent naissance.
- Un élément crucial sera le recrutement et la rétention des personnels et des bureaucrates compétents de l'avant-guerre civile, ainsi que la poursuite de mesures pour mettre fin aux schémas communément perçus comme étant du patronage par une plus grande transparence et une meilleure application des lois. Cet aspect revêtira une importance particulière, car même si certains des personnels et bureaucrates actuels seront remplacés (ce qui paraît probable sauf peut-être à la National Oil Company, à la Banque centrale et dans certains ministères), nombre des anciennes méthodes d'action économique de l'ancien régime tendront à perdurer. Cela renvoie une fois de plus aux caractéristiques structurelles tenaces d'États rentiers tels que la Libye, où les fonctions de l'État et les attentes des citoyens par rapport à l'État-providence s'inscrivent dans le cadre d'un système de patronage que les personnels administratifs anciens et nouveaux trouveront attractif pour le maintien de la stabilité.
- Le savoir-faire, des l'élaboration en offrant des cadres de médiation et de résolution de différends causés par l'élaboration de nouvelles

stratégies de développement pour la Libye sera le plus utile. La poursuite d'efforts de réforme économique et de reconstruction soutenus dans des systèmes économiques marqués précédemment par un patronage répandu et un degré élevé d'intermédiation étatique exige une de l'énergie et un engagement politique sur la durée. Elle

réorientera le plus souvent les destinées économiques et politiques des personnes qui ont créé et contrôlé la stratégie antérieure. Étant donné qu'en Libye, ces acteurs originaux ne seront probablement plus sur le devant de la scène, le moment sera opportun pour aller de l'avant.

¹ Parmi cette abondance de sources, on pourra consulter les ouvrages suivants : Jacques Delacroix, "The Distributive State in the World System", *Studies in Comparative International Development*, 15, n° 3 (automne 1980), Hussein Mahdavi, Kiren Chaudhry, Thad Dunning, *Crude Democracy : Natural Resource Wealth and Political Regimes* (Cambridge Studies in Comparative Politics, 2008), Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, eds. *The Rentier State: Essays in the Political Economy of Arab Countries* (Londres: Croom Helm, 1987), Rudolf Hablutzel, *Development Prospects of Capital Surplus Oil-Exporting Countries: Iraq, Kuwait, Libya, Qatar, Saudi Arabia, UAE* (Washington, D.C.: Banque mondiale 1981), Hossein Mahdavi, "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran," in M. A. Cook, ed., *Studies in the Economic History of the Middle East from the Rise of Islam to the Present Day* (Oxford: Oxford University Press, 1970). Pour une documentation sur la Libye, on pourra consulter mon livre *Libya since Independence : Oil and State-building* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

² Leite and Weidmann (1999); Sachs and Warner (1995, 1999); Auty et al., (1995) Auty (2001); Une interprétation légèrement différente est proposée par Ross (2001).

³ Parmi une bibliographie importante, se reporter à Timmer (1994)

⁴ Pour les besoins de la brièveté du présent rapport, ces institutions subsidiaires peuvent être subdivisées en cinq catégories : réglementaires, coercitives, participatives, extractives et distributives.

⁵ Pour un excellent résumé des arguments et une évaluation, se reporter à Ross (1999).

⁶ Cela explique les efforts déployés par la plupart des pays du Conseil de coopération du Golfe ces dix dernières années pour toujours mieux clarifier et étendre les droits de propriété et les « règles du jeu » dans le but d'attirer des capitaux internationaux sans cependant fournir les mêmes éclaircissements à leurs propres citoyens, ce phénomène étant également constaté en Libye, quoique dans une moindre mesure,

⁷ Fait peu surprenant, l'invention et la réinvention de la tradition, et le recours à l'histoire par le pouvoir en place comme moyens de légitimation étaient très répandus.

⁸ Pour une discussion plus approfondie sur ces contrats sociaux et leurs rapports à une réforme économique générale, veuillez consulter Dirk Vandewalle, « Social Contracts, Institutional Development, and Economic Growth and Reform in Middle Eastern Oil Exporters, » rédigé pour la Banque mondiale, 2006.

⁹ Banque mondiale (2000)

¹⁰ Middle East Economic Digest, 31 août 1979.

¹¹ Une anecdote suffira pour rappeler cette infusion de rhétorique révolutionnaire : lors d'une visite à l'université Al-Fatih à cette époque, l'auteur fut invité à assister à une classe d'économie politique intitulée « Econométrie selon le Livre Vert ».

¹² Pour un aperçu des impacts des sanctions américaines et, subséquentement (dans les années 1990) des sanctions multilatérales, le lecteur peut consulter mon ouvrage *A History of modern Libya*, chapter 6, « The Limits of the Revolution. »

¹³ Le cas le plus médiatisé du désaccord qui opposait les « réformateurs » et les « révolutionnaires » hostiles à tout projet de réforme survint lors de l'assemblée du Congrès général du peuple en 2005 à Sirte, au cours de laquelle le Premier ministre Ghanem défendit, de manière oblique, un système politique de gouvernance plus prévisible afin que la réforme économique puisse aller de l'avant. Voir pp. 189-192 dans l'ouvrage de Dirk Vanderwalle *A History of Modern Libya*.

¹⁴ Se reporter aux remarques de Mahmoud Jibril et de Matuq Matug (secrétaire du Comité général du peuple pour la main-d'œuvre, l'emploi et la formation) en novembre 2008 dans « Al-Qadhafi and the Reform "Vision Thing" ».

¹⁵ Dans son discours devant le Congrès général du peuple, Ghanem avait implicitement appelé de ses vœux une constitution pour la Libye, ce que les « révolutionnaires » ne jugeaient pas nécessaire.

¹⁶ Interview avec Shukri Ghanem, le 16 janvier 2005

¹⁷ La déclaration la plus récente de Shukri Ghanem est reproduite dans Ivo Bozon et Giorgio Bresciani, « The outlook for Libya's oil sector: An interview with the chairman of the National Oil Corporation, » McKinsey & Company, November 2010. Shukri a fait défection en mai 2011.

¹⁸ Saïf al-Islam al-Qadhafi, cité dans The Daily Star, 29 Janvier 2005.

¹⁹ Monitor Group, National Economic Strategy: An Assessment of the Competitiveness of the Libyan Arab Jamahiriyya (The General Planning Council of Libya, 2006).

²⁰ « La direction libyenne s'est attachée avant tout à assurer la sécurité du pays, en quoi elle a réussi, et accessoirement à créer un environnement positif pour les affaires, ce qui devra constituer la prochaine priorité, » rapport Stratégie économique nationale, p. 1.

²¹ Stratégie économique nationale, p. 12

²² *ibid.*, pp.12-13.

- ²³ Le cas le plus médiatisé du désaccord qui opposait les « réformateurs » et les « révolutionnaires » hostiles à tout projet de réforme survint lors de l'assemblée du Congrès général du peuple en 2005 à Sirte, au cours de laquelle le Premier ministre Ghanem défendit, de manière oblique, un système politique de gouvernance plus prévisible afin que la réforme économique puisse aller de l'avant. Voir pp. 189-192 dans l'ouvrage de Dirk Vanderwalle *A History of Modern Libya*.
- ²⁴ Se reporter aux remarques de Mahmoud Jibril et de Matuq Matug (secrétaire du Comité général du peuple pour la main-d'œuvre, l'emploi et la formation) en novembre 2008 dans « Al-Qadhafi and the Reform "Vision Thing" ».
- ²⁵ Dans son discours devant le Congrès général du peuple, Ghanem avait implicitement appelé de ses vœux une constitution pour la Libye, ce que les « révolutionnaires » ne jugeaient pas nécessaire.
- ²⁶ Se reporter aux remarques de Mahmoud Jibril et de Matuq Matug (secrétaire du Comité général du peuple pour la main-d'œuvre, l'emploi et la formation) en novembre 2008 dans « Al-Qadhafi and the Reform "Vision Thing" ».
- ²⁷ Dans son discours devant le Congrès général du peuple, Ghanem avait implicitement appelé de ses vœux une constitution pour la Libye, ce que les « révolutionnaires » ne jugeaient pas nécessaire.
- ²⁸ « The Institutional Restraints of Reform in Libya: From Jamahiriyya to Constitutional Republic? » Communication présentée à la Oxford Libya Conference, Pembroke College, 25-27 septembre 2009.
- ²⁹ Le 11 novembre 2008, la télévision libyenne diffusa une émission dans laquelle de hauts fonctionnaires marquaient leur désaccord avec les propositions du Leader prévoyant de décaisser les recettes pétrolières directement au peuple libyen. Le gouverneur de la Banque centrale, Farhat BenGadara, éleva en particulier une mise en garde selon laquelle ces propositions conduiraient à « une consommation débridée, une escalade de l'inflation, une dévaluation précipitée du dinar, un déficit de la balance des paiements et un déclin des revenus réels ». Cité dans « Al-Qadhafi and the Reform "Vision Thing" », un télégramme WikiLeaks de l'ambassade des États-Unis en date du 18 novembre 2008, publié dans The Telegraph le 31 janvier 2011.
- ³⁰ Reuters, « Gaddafi says cabinet fails to enrich Libya, must go », 2 Mars 2008.
- ³¹ International Monetary Fund, *The Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya—2010 Article IV Consultation, Preliminary Conclusions of the Mission* (Washington : Fonds monétaire international, octobre 2010).
- ³² Mais non entièrement. On a allégué que Mutassim al-Qadhafi avait à un moment donné exigé plus d'un milliard de dollars sur les recettes de la LNOC pour établir sa propre brigade militaire.