

Reconstruire la Syrie ?

Comité Syrie-Europe Après Alep

“ Plutôt que de reproduire la situation économique d’avant-guerre ainsi que les conditions socio-politiques et institutionnelles qui ont enclenché le conflit, la reconstruction devrait permettre à l’opposition et aux bailleurs de fonds internationaux de formuler une alternative claire aux plans du régime et d’utiliser les leviers économiques pour obtenir des concessions politiques.

Au Moyen-Orient, les politiciens et les investisseurs misent sur la reconstruction de la Syrie pour créer de nouvelles opportunités commerciales et relancer leurs économies, malmenées depuis les soulèvements populaires de 2011. Ailleurs dans le monde, la reconstruction après un conflit est un processus complexe avec de multiples étapes dépendant les unes des autres : stabilisation politique, relance économique et réconciliation sociale, en plus de la consolidation de l’État et de l’armée. En Syrie, le processus de reconstruction dépend d’un accord politique global, qui est très peu probable.

L'effondrement économique du pays

Depuis 2011, la production syrienne s'est effondrée. Cette situation a un effet important à la fois sur les revenus de la population et sur les perspectives à long terme de l'économie. Selon les données de la Banque mondiale, le produit intérieur brut (PIB) de la Syrie en 2015 s'élève à 14 milliards de dollars (estimation du Fonds monétaire international), contre 60 milliards de dollars en 2010. Le taux de croissance est de -15 % avec un solde budgétaire de -24 % du PIB et un taux d'inflation de 25,8 %.

Le budget syrien 2019 publié en mars dernier est de 3 882 milliards de livres syriennes (SYP), soit une augmentation annuelle de 22 %. Il équivaut à 8,9 milliards de dollars (USD), si on se base sur le taux de change officiel de 435 livres pour un dollar. Les crédits alloués à la reconstruction et à la réhabilitation, qui font partie des dépenses d'investissement, sont prévus à hauteur de 50 milliards de SYP, soit seulement 1,3 % des dépenses budgétées. Pour la deuxième année consécutive, le gouvernement n'a pas inclus les dépenses du ministère de la Défense. En 2017, lors de sa dernière apparition dans le budget, ce poste représentait 20 % du total.

Le budget est équilibré, du moins sur le papier. Les recettes viennent pour une grande part des prêts contractés, principalement auprès de la Banque centrale de Syrie, afin de couvrir le déficit. En complément, les revenus réels prévus, de 2 937 milliards de SYP, paraissent gonflés. Environ 42 % des recettes, c'est-à-dire 1 237 milliards de SYP, sont classées dans la catégorie fourre-tout des « *revenus divers* ». D'autres proviennent des compagnies pétrolières, y compris étrangères – alors qu'en pratique, celles-ci ne sont plus présentes sur le marché –, du secteur financier et immobilier public, de la téléphonie et des impôts. Cette projection est donc largement artificielle. Depuis des années, les recettes réelles sont bien en-deçà des chiffres du gouvernement. Mais les dépenses publiques réelles le sont également.

Cela fait aussi plusieurs années que les salaires n'ont pas augmenté. Leur valeur réelle ne représente plus aujourd'hui qu'une fraction de ce qu'elle était avant le soulèvement. D'où une augmentation considérable du taux de pauvreté. Cette dernière touche 82,5 % de la population fin 2014, contre

30 % en 2010 (dont 64, 7 % sont dans l'extrême pauvreté, contre 13 % en 2010.) Le pouvoir d'achat de la population a diminué proportionnellement, ce qui entrave la demande globale de l'économie avec un taux de chômage de 57, 7 % en 2014 contre 14, 9 % en 2011. En même temps, le manque d'investissements signifie que le capital nécessaire pour réparer, entretenir et développer les infrastructures et la capacité de production du pays n'est pas au rendez-vous.

En livrant ses ressources naturelles à la Russie et à l'Iran en échange d'un soutien militaire, le gouvernement syrien a déjà sérieusement hypothéqué les revenus à long terme du pays et son indépendance politique. De même, en ramenant ses dépenses au plus bas niveau possible pour gagner du temps, il hypothèque l'avenir en réduisant des investissements indispensables et des dépenses essentielles, telles que l'éducation et la santé. La Syrie a reculé dans l'Indice de développement humain, passant de la 120^e place mondiale en 2010 à la 149^e place en 2015 sur 188 pays classés.

Les sanctions

Les sanctions imposées par l'administration américaine et l'Union européenne (UE) sont loin d'être la cause principale des difficultés économiques, malgré le renforcement de ces sanctions par l'administration américaine en novembre 2018. La cause principale de la détérioration des conditions économiques et sociales vient des destructions massives, imputables en majorité au régime syrien et à l'aviation russe. La coalition internationale est responsable de la destruction de la ville de Rakka. Quant à la Turquie, elle a facilité le pillage du tissu industriel d'Alep, avec le concours de l'Iran et des groupes armés de l'opposition.

D'autres facteurs peuvent aussi expliquer cette situation catastrophique, notamment la fuite des capitaux et de la classe moyenne, la dépréciation massive de la livre syrienne, la fragmentation du pays en plusieurs zones de contrôle, les monopoles et les oligopoles détenus par de puissants hommes d'affaires sur le marché domestique, ainsi que le rôle omniprésent des réseaux corrompus du régime.

Les politiques du gouvernement, avec la complicité de ses alliés étrangers, ont aussi été très préjudiciables à l'économie. Dans le secteur sensible de l'énergie, la production pétrolière syrienne avoisinait les 390 000 barils par jour en 2010, ce qui en faisait un acteur mineur au plan international. Mais les exportations représentaient 25 % des revenus du régime avant 2011. La production s'est effondrée de 96 % depuis le début de la crise, selon le ministre syrien du pétrole. Le régime dépend aujourd'hui de l'Iran pour ses importations de brut. Le gouvernement a prolongé les contrats des compagnies de téléphonie mobile à des conditions défavorables au contribuable pour vingt ans ; il a cédé Stroytransgaz pendant quarante-neuf ans à la Russie, ainsi que 70 % de tous les revenus générés par la production et l'exportation de phosphate dans la région de Palmyre et de Rakka ; il a réduit les subventions sur divers produits pétroliers, ce qui a fait augmenter de manière significative les prix à la consommation ; il a alloué des fonds importants au projet immobilier de luxe Marota City, au détriment de programmes de logements sociaux qui manquent de financements.



Le projet Marota City tel qu'il est présenté par ses promoteurs sur leur page Facebook.

Les sanctions occidentales imposées à la Syrie depuis 2011 se divisent en deux catégories : celles qui visent les individus et les entités associés au régime et celles qui frappent les secteurs de l'économie. Quelques centaines d'individus et d'entités politiques et militaires ou appartenant aux services de sécurité font l'objet de sanctions, dont un homme d'affaires, proche du régime, Samer Foz, visé pour la première fois par l'UE en janvier et en juin par le Trésor américain.

Les secteurs de l'économie touchés par les sanctions sont l'énergie, les banques et le secteur des technologies de l'information et des télécommunications. Des exemptions existent pour les secteurs agricole, pharmaceutique et d'autres concernant des produits non sensibles. Les sanctions ne sont imposées que par les États-Unis et l'UE et non par l'ONU.

En conséquence, la Syrie peut continuer de commercer avec des dizaines de pays à travers le monde.

Les affirmations, par certains opposants aux sanctions, comme quoi ces dernières renforcent les réseaux illégaux et corrompus du régime sont exagérées. En effet, ces réseaux exerçaient déjà auparavant une emprise croissante sur l'économie. Cependant, deux cents intermédiaires syriens ont été identifiés dans les Panama Papers, montrant que les entreprises syriennes dont les avoirs avaient été gelés avaient poursuivi leurs activités en utilisant des sociétés écrans aux Seychelles.

La tentative américaine, depuis novembre 2018, de bloquer toute fourniture de produits pétroliers à la Syrie par voie maritime, a eu un effet négatif sur la population. Il faut donc reconnaître que la reprise éventuelle des approvisionnements en pétrole réduirait les difficultés pour les Syriens ordinaires, mais elle aiderait le régime et ses clients à s'enrichir à nouveau.

Au-delà de cette mesure spécifique, la plupart des indicateurs montrent que l'effet net des sanctions sur l'ensemble de l'économie est négatif, même si leur rôle dans le désastre actuel du pays est loin d'être aussi significatif que le prétend le régime. Par ailleurs, les résultats espérés sur l'infléchissement de la politique répressive du régime n'ont pas été obtenus.



Pénurie d'essence en Syrie (Al-Modon)

Pièges et limites de la reconstruction

La levée des sanctions représenterait une victoire politique « *symbolique* » et un soulagement économique réel pour le régime. Elle doit donc absolument être conditionnée à des avancées politiques, même modestes, dans l'intérêt général de la population. Avant d'envisager la levée des sanctions, il serait plutôt souhaitable de repenser le système.

Le régime a verrouillé le processus

La reconstruction de la Syrie, dont le coût est estimé entre 100 et 200 milliards de dollars, représente un enjeu pour l'ensemble de la région. Dès 2012, le régime s'est efforcé de mettre en place avec ses partenaires le cadre légal et réglementaire d'une reconstruction conçue en tant que processus de stabilisation autoritaire. La victoire militaire étant proche, le régime a l'intention d'utiliser la reconstruction pour réimposer son autorité, resserrer son contrôle sur la société et l'économie et modifier fondamentalement la démographie afin d'obtenir ce qu'Assad a lui-même qualifié en 2017 de « *société plus saine et plus homogène* ».

Tout financement direct du gouvernement ou des autorités locales récemment « *élues* » – qui sont en réalité des chefs de guerre locaux et des membres de réseaux criminels, arrivés au pouvoir pendant le conflit – aura des conséquences très négatives.

Steven Heydemann estime que la situation économique et sociale en Syrie n'est pas celle d'un « *État failli* ». À ses yeux, il est plus juste de parler d'un État « *féroce* », dans lequel les élites dirigeantes accordent la priorité à leur survie et conçoivent les institutions au service de ce seul objectif. Les « *États féroces* » sont des candidats imparfaits à un processus de reconstruction selon les normes habituelles. Ils remettent en question les modèles qui expliquent la faillite de l'État par sa fragilité. Dans le cas syrien, la consolidation des différentes institutions étatiques ne donnera pas les résultats escomptés, à savoir la responsabilité, la participation, l'équité, la transparence et l'inclusion.

Trouver une forme d'aide à la reconstruction qui ne contribue pas au projet de stabilisation autoritaire et de changement démographique voulus par le régime est quasiment impossible. Éviter que les fonds alloués à la reconstruction ne transitent par les poches des profiteurs et des seigneurs de guerre l'est aussi. Dans la situation actuelle, l'espoir que les conditions politiques permettent un jour aux acteurs extérieurs de s'engager dans un programme de reconstruction juste et efficace en Syrie, ou d'influencer de manière décisive l'évolution de la reconstruction vers plus de démocratie, est illusoire, à moins de penser la reconstruction de façon radicalement différente.

Les cartes à jouer dans l'intérêt du pays

Plutôt que de reproduire la situation économique d'avant-guerre ainsi que les conditions socio-politiques et institutionnelles qui ont enclenché le conflit, la reconstruction devrait permettre à l'opposition et aux bailleurs de fonds internationaux de formuler une alternative claire aux plans du régime et d'utiliser les leviers économiques pour obtenir des concessions politiques. Exiger des informations sur le sort des détenus, favoriser le retour des réfugiés avec des garanties quant à leur sécurité et arrêter les expropriations à grande échelle au bénéfice de projets de développement immobilier qui lèsent les droits de propriété des personnes constitueraient des objectifs prioritaires. Concrètement, cela voudrait dire mettre fin à la conscription forcée, appliquer la résolution 2254 des Nations Unies de décembre 2015, écarter les responsables déjà sanctionnés de la reconstruction, exiger du régime qu'il cesse d'interférer sur le terrain dans l'action des organisations humanitaires et obtenir la libération des 100 000 prisonniers politiques syriens et étrangers. Bien entendu, des outils de vérification devraient accompagner ces mesures pour s'assurer de leur application.

Il faudrait aussi annuler les mesures qui nuisent le plus à la population, comme les récentes restrictions sur la fourniture de pétrole imposées par l'administration américaine et, *a contrario*, faciliter la circulation des marchandises qui méritent une exemption, y compris tous les articles humanitaires ainsi que les pièces de rechange pour les infrastructures civiles

vitales.

Néanmoins, il faudrait conserver les sanctions contre les individus et les entités du régime, et les élargir pour inclure l'élite mafieuse qui a émergé pendant la guerre. Il faudrait aussi maintenir les mesures sur le secteur bancaire, malgré leurs effets négatifs sur les titulaires de comptes courants. La suppression des sanctions financières rétablirait les possibilités du blanchiment d'argent et rendrait plus facile pour le régime le financement de ses milices. Cela équivaldrait à abandonner un des derniers moyens de pression, même imparfait et faible, dans les négociations avec lui.

Quels soutiens ?

Au Forum des acteurs de la société civile en France, organisé le 24 mai 2019 par le Collectif de développement et de secours syrien (CODSSY), l'économiste Jihad Yazigi observe que le débat sur la reconstruction, à l'intérieur de la Syrie comme dans les pays limitrophes, est moins présent depuis l'automne dernier. Certains industriels, partis après 2011 puis revenus en 2017, jettent l'éponge. Les sanctions entraînent le renchérissement des produits pétroliers. Ce renchérissement a des répercussions sur les transports et sur toute l'économie. La colère des gens éclate sur les réseaux sociaux et aboutit même à des grèves.

Tout en maintenant leur pression sur le régime syrien, l'UE et les pays occidentaux pourraient fournir certains financements et d'autres formes de soutien.

Les fonds de développement et d'investissement devraient aller aux régions de Syrie hors du contrôle du régime, y compris la zone du bouclier de l'Euphrate et du Nord-Est sous le contrôle des Forces démocratiques syriennes soutenues par les États-Unis. Le soutien accordé à la zone du bouclier de l'Euphrate pourrait constituer une partie du financement que l'UE s'est engagée à donner à la Turquie en échange de son accueil de réfugiés syriens. Par ailleurs, les États-Unis ont appelé leurs alliés à soutenir la reconstruction de Rakka et d'autres villes, détruites par la coalition internationale.

Le soutien à la société civile syrienne à l'intérieur - y compris dans les zones hors du contrôle du régime - et à l'extérieur du pays, doit être poursuivi. On ne réalise pas à quel point la société civile syrienne s'est transformée et a acquis des savoir-faire et des compétences politiques nouvelles pendant les années de guerre.

Le secteur de l'agriculture mérite une considération particulière. La Syrie avait maintenu un certain degré d'autosuffisance alimentaire jusqu'à la sécheresse des années 2000. En outre, les subventions étatiques permettaient de maintenir des prix bas. À partir de 2011, le régime a utilisé la production alimentaire et l'agriculture comme une arme. Il a détruit les champs, occupé les terres à des fins militaires, ciblé des boulangeries, affamé les prisonniers et assiégé les civils pour les pousser à accepter les déplacements forcés. Le bilan du secteur établi en 2018 par l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) insiste sur le recul de la production dû à la répression et à la guerre mais aussi à deux nouvelles années de sécheresse après la chute d'Alep, fin 2016. *« Investir de l'argent dans le secteur agricole, cela permet de fixer les gens à la terre, de nourrir les villes et de combattre l'inflation »*, fait valoir Jihad Yazigi.

À l'instar d'autres pans de la société, plusieurs études montrent que le secteur agricole a résisté. En l'absence de réglementation et de concurrence de la part des grands groupes, il a évolué. Cette conjoncture a facilité l'émergence d'un plus grand nombre d'entrepreneurs agricoles et de petites entreprises et même des projets innovants d'agriculture « intelligente », comme la combinaison de l'aquaculture et de la culture hors-sol dans un système intégré. Il y a eu une augmentation des cultures à plus forte rentabilité, telles que les épices. Il y a eu aussi des innovations en matière de production d'énergies renouvelables. *« Avec le soutien des conseils d'opposition locaux et des organisations de la société civile, les Syriens ont mis au point des sources d'énergie alternatives, notamment l'énergie solaire et le biogaz, ainsi que des sources traditionnelles de combustible, telles que les grignons d'olive. »*

Les organisations locales ont développé des sites de production de plants locaux et des pépinières. Cela a permis à la population – sur les balcons, sur les toits et dans les jardins – de développer une relation positive avec la nature et l'agriculture, même dans les camps des réfugiés. L'agriculture est devenue progressivement plus biologique et respectueuse de l'environnement, sans

oublier son rôle social, synonyme d'indépendance, de plus grande liberté et de dignité. Les débats sur la reconstruction du pays négligent souvent le fait que de nombreux agriculteurs tiennent à leur autonomie et aspirent à un type d'agriculture ne créant pas de nouvelles dépendances.

Ansar Jasim, chef de projet au bureau de la fondation Heinrich Boëll à Beyrouth, cite un exemple, à l'appui de cette analyse. Ardaq (Ta terre) illustre la façon dont les groupes agricoles locaux mobilisent les paysans autour d'initiatives comme les banques de semences. Jafar, le responsable du groupe, raconte le travail fait en commun entre les ingénieurs agricoles et les agriculteurs et constate que *« le fossé entre les paysans et le reste de la société a diminué parce qu'aujourd'hui, chacun produit sa propre nourriture. Cela signifie que nous nous sommes rapprochés les uns des autres »*.

Ces projets montrent que, face à l'effondrement de l'économie syrienne, une autre économie, respectant le principe de la souveraineté alimentaire et de la citoyenneté, est possible. La mise en commun des efforts et des expertises, dans des projets conçus et portés par les communautés locales, est l'un des moyens de créer une confiance mutuelle, fondée sur des décisions collectives, et d'élargir ces réseaux. Le secteur agricole a la capacité de soutenir une demande accrue et il est important de le renforcer pour stimuler et soutenir l'économie locale.

Les agences humanitaires pourraient jouer un rôle de facilitateur plutôt que d'acteur du marché. Elles pourraient apporter leur soutien aux propriétaires de petites entreprises et aux petits exploitants agricoles ; en investissant dans des sources d'énergie alternatives et en favorisant l'utilisation de programmes de transfert monétaire, sous la forme d'espèces ou de coupons, déjà utilisés par le Programme alimentaire mondial (PAM) et la FAO. Ceux-ci permettent aux agriculteurs d'acheter les biens et les services de première nécessité et les intrants agricoles dont ils ont besoin sur les marchés locaux. Une telle approche est en phase avec les *« règles de reconstruction de la Syrie »* formulées par Steven Heydemann : *« contourner Assad, aller local, aller petit, aller lentement »*.

Pour les gouvernements qui considèrent la Syrie, et plus largement le Moyen-Orient, dans une perspective à long terme, et pas seulement avec une vision à court terme centrée sur la sécurité et le retour plus ou moins forcé des réfugiés, ces orientations peuvent devenir un élément essentiel du

changement et du développement de la région.

Pour aller plus loin

La lettre économique *The Syria Report* (Economy, Business and Finance) est disponible en ligne sur abonnement.

La plateforme Syrbanisme, créée en 2017, étudie les aspects politiques, sociaux et économiques des discours et des projets urbanistiques en Syrie.

Salutations d'Idlib, histoires de résilience d'Idlib à la Ghouta – à rebours de la chronologie – s'appuyant sur les photos du journaliste Tim Alsiofi, originaire de Douma, avec des textes pleins de poésie du rappeur et écrivain Hani Al Sawah, originaire de Homs. Un hymne à la vie et à la croyance en un avenir meilleur édité par la Fondation Heinrich Böll à Beyrouth en 2019.

Marc Hakim et Claire A. Poinsignon, avec la collaboration de Jihad Yazigi, fondateur et directeur de la publication The Syria Report.