

ramses 2021

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



LE GRAND BASCULEMENT ?

|| SANTÉ/CLIMAT : COVID-19, ET MAINTENANT ?

|| EUROPE : SE REFAIRE OU SE DÉFAIRE

|| MONDE ARABE : 10 ANS APRÈS LE FAUX PRINTEMPS

DUNOD

Afrique du Nord et Moyen-Orient face au COVID-19



Une immunité opportuniste

Alors qu'une catastrophe semblait programmée, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient ont limité les effets du COVID-19, sans doute pour des raisons tenant à la jeunesse des populations et aux mesures d'isolement prises rapidement. Paradoxalement, nombre de régimes autoritaires de la région semblent avoir puisé une nouvelle légitimité dans la gestion de la crise. Mais les oppositions internes demeurent, comme les conflits ouverts, et le contrecoup économique de la crise sanitaire s'annonce sévère.

La pandémie du COVID-19 a plutôt épargné l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. Certaines données structurelles laissent pourtant présager le pire : les systèmes de santé de la région sont inégalitaires ou inefficaces, et opèrent dans des contextes de déprise étatique et de conflictualité élevée. Mais dans les faits, le niveau des contaminations et le nombre de morts déclarés ont été remarquablement faibles en comparaison d'autres régions du monde. La crise sanitaire est apparue, dans ces conditions, comme une aubaine paradoxale pour des régimes en perte de légitimité : elle leur a permis, au prétexte de la protection collective, de renforcer leur contrôle sur les populations, tout en profitant de la désorganisation des mécanismes de régulation internationaux pour pousser des agendas extérieurs parfois agressifs. Il reste que les économies fragiles sont sous pression et que l'accalmie sociale forcée par l'épidémie pourrait n'avoir qu'un temps.

Une épidémie en sourdine

Tôt contaminés par le canal iranien, les États arabes, la Turquie et Israël semblent finalement avoir échappé au pire. Tous ces pays combinaient pourtant *a priori* des facteurs de vulnérabilité spécifiques.

Des fragilités attendues

L'alerte rouge a été déclenchée en février 2020 en Iran : les deux premiers cas officiellement testés positifs, probablement contaminés par des travailleurs chinois, sont décédés le 19 à Qom, centre du pouvoir clérical iranien. Les autorités iraniennes ont été très rapidement dépassées, et le virus s'est, de là, répandu

dans toute la région : des cas de COVID-19 chez des voyageurs iraniens, ou revenus d'Iran, ont été signalés le même mois en Irak, au Bahreïn, au Koweït, au Liban et en Turquie – laquelle devient ensuite, selon toute vraisemblance, le foyer redistributeur vers l'Afrique du Nord, en commençant par la Tunisie.

La densité de la circulation au Moyen-Orient, zone de transit naturel entre l'Asie, foyer initial du COVID-19, et l'Europe, épicerie de l'épidémie dès mars 2020, apparaît ainsi comme le premier paramètre sensible. Le trafic humain à caractère touristique ou professionnel est un canal de transmission immédiate. Dubaï et Istanbul, deux villes mondialisées qui fondent leur croissance sur le statut de *hubs* du transport aérien, symbolisent cette vulnérabilité.

L'intensité de la pratique religieuse constituait un autre facteur de risque : prières collectives et pèlerinages entraînent des rassemblements massifs – en 2019 le *Hadj*, ou Grand pèlerinage, a drainé près de 2,5 millions de personnes vers La Mecque. Certaines communautés religieuses ne respectent pas les mesures de prophylaxie édictées par les autorités – tels les juifs ultra-orthodoxes en Israël –, quand d'autres, en Iran, en Irak, au Liban, préfèrent s'en remettre à des protections miraculeuses. Les responsables civils et religieux ont donc dû coopérer étroitement dans la plupart des pays pour contrôler de puissants réflexes sociaux.

Les défaillances de la gouvernance dans les régions d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ont aussi pu faire craindre un débordement général des autorités. Le niveau de confiance dans ces autorités est généralement faible et pousse la population à ne pas respecter les consignes, alimentant en outre une flambée générale de complotisme – parfois encouragée par les dirigeants eux-mêmes, comme en Iran où, pour éviter d'être lui-même mis en cause, le Guide suprême a tôt soutenu que le virus avait été créé aux États-Unis.

Dans une région décrite comme « la plus inégalitaire du monde¹ », la présence de poches de pauvreté, mais aussi les cloisonnements ethniques et religieux, et les disparités spatiales – entre mégapoles où les humains s'entassent et monde rural délaissé – produisent de fortes inégalités dans l'état de santé des populations et l'accès aux soins. La couverture contre la maladie est loin d'être assurée partout. Les pays du Golfe ont les meilleurs niveaux de couverture, Oman et Qatar en tête, alors qu'en Égypte les deux tiers des frais restent à la charge des ménages. Les systèmes de santé publics sont généralement peu performants, à l'exception encore une fois des pays rentiers les plus riches, qui ont intégré la santé dans leur contrat de dépendance sociale. Les soins privés se sont développés sur un mode affairiste, introduisant un biais censitaire (cherté de l'accès aux équipements), qui se conjugue au filtrage communautaire (hôpitaux religieux au Liban), corporatiste ou clientéliste (infrastructures réservées à l'armée en Égypte).

Enfin, la conflictualité de la région entretient une urgence sanitaire permanente. Les combats font des morts, des blessés, des déplacés et des réfugiés en Libye, au Yémen, en Syrie, où les hôpitaux sont souvent ciblés par les belligérants. Les professionnels de l'humanitaire ont tôt exprimé leur inquiétude sur un possible tarissement des aides dans les pays les plus pauvres ou affaiblis par les guerres.

1. F. Alvaredo, L. Assouad et T. Piketty, « Measuring Inequality in the Middle East 1990-2016: The World's Most Unequal Region? », World Inequality Lab, avril 2018.

La catastrophe évitée

La surprise est donc que les chiffres de contamination et de décès soient restés globalement faibles : fin mai 2020, on comptait moins de 15 000 morts, pour 600 000 malades, sur un ensemble de 20 pays. Une légère poussée des contaminations a été observée dans les pays musulmans pendant la période du ramadan (avril-mai), et l'Arabie Saoudite, Israël et la Turquie sont encore sous surveillance au mois de juillet, mais les taux de décès sont demeurés faibles.

La fiabilité des données a été discutée. Leur collecte est difficile, les méthodes de comptage différent, et la plupart des pays sont passés par une phase de déni : l'information a été largement contrôlée, favorisant une sous-estimation des chiffres pour éviter la panique et les poussées critiques contre les autorités. Mais dans l'ensemble la situation est largement décrite sur les réseaux sociaux, et on peut considérer que les décomptes officiels ne s'éloignent pas trop de la réalité. Des soupçons persistent cependant sur l'Iran, où la censure a été particulièrement active; ou l'Égypte, où le gouvernement a fait une chasse sévère aux lanceurs d'alerte – avec un flou probable aussi en Algérie et en Arabie Saoudite. Quant au Maroc, il annonce plus de morts parmi ses ressortissants en diaspora que dans le pays même.

Il est encore difficile d'expliquer la résistance relative de la région. Il faut sans doute tenir compte de la jeunesse des populations (deux personnes sur trois y ont moins de 24 ans) et de la précocité des décisions anticipant la diffusion du virus. L'offre de soins s'est révélée plutôt adaptée dans les pays les plus exposés. En Turquie, le système de santé, remarquablement renforcé et démocratisé sous l'AKP, a tenu le choc. Les pays de la Péninsule arabique, échaudés par le précédent de l'épidémie de MERS-CoV (Middle East Respiratory Syndrom, coronavirus très pathogène apparu en 2012 en Arabie Saoudite), avaient renforcé leurs équipements pour la prise en charge de syndromes respiratoires aigus.

L'arsenal des mesures mises en œuvre par les autorités est comparable d'un pays à l'autre : suspension des liaisons internationales, fermeture des frontières, confinement plus ou moins sévère des populations. Tirant les leçons des conséquences dramatiques de la fermeture tardive des lieux saints en Iran, l'Arabie Saoudite a suspendu intégralement les pèlerinages pour la première fois de son histoire. Partout, l'accès aux mosquées et la durée des prêches ont été limités, les muezzins étant enrôlés pour appeler les fidèles à rester chez eux. Les monarchies du Golfe et Israël ont en outre eu recours à des systèmes sophistiqués d'identification et de suivi des malades : drones équipés de caméras thermiques en Arabie, *contact tracing* sur smartphone également en Israël, aux Émirats, à Bahreïn, au Qatar – obligatoire dans ce dernier pays, les contrevenants risquant jusqu'à trois ans de prison.

Les bénéfiques stratégiques de l'épidémie

Une crise sanitaire incontrôlée aurait pu mettre à nu des arrangements de gouvernance fragiles. Au contraire, les régimes ont profité de l'accalmie sociale provoquée par l'épidémie pour opérer une reprise en main assez efficace.

La contrainte assumée par les sociétés

Le paradoxe des gouvernances autoritaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient renvoie à une équation connue : des États faibles, tenus par des régimes forts², le rapport entre gouvernants et gouvernés jouant alternativement sur la contrainte et la subvention.

Dans cette période de crise sanitaire, la relation de dépendance financière instaurée par les États rentiers a révélé son fond pervers, l'ajustement à la baisse des finances publiques pesant sur les moins protégés. La stratégie de prévention dure choisie par les riches États du Golfe a entraîné une redéfinition de la communauté nationale, garantissant la survie des nationaux au prix de l'abandon des travailleurs étrangers. Près de huit millions d'Indiens au chômage forcé ont ainsi été bloqués sans ressources à Abou Dhabi, Dubaï et Doha, demandant en vain d'être rapatriés vers leur pays d'origine.

Dans les États plus fragiles, la population, en situation de responsabilité directe, a adopté des comportements d'autoprotection. Les Libanais, en pleine tourmente politique et sociale depuis la fin 2019, se sont auto-confinés en amont des instructions officielles, les familles évitant de sortir et s'imposant des règles d'hygiène sévères, dans un contexte général de repli communautaire³. Occupées à combattre le virus, les sociétés ont provisoirement renoncé à toute revendication ; elles tentent seulement d'honorer leurs morts dans des conditions qui se dégradent encore, comme en témoignent les scandales de refus des dépouilles de victimes du coronavirus dans certains cimetières irakiens.

Des régimes plus « efficaces »

La peur a donné aux régimes un prétexte pour renforcer leur pression sur les citoyens. Les contestations violentes qui enflammaient depuis des mois le Liban et l'Irak se sont tues. Les manifestants algériens ont remis leur *Hirak* pacifique à plus tard. Les forces de sécurité ont partout réinvesti la rue, dans un rôle de protection ou de surveillance, nettoyant au passage les vestiges des manifestations. Étape supplémentaire dans le quadrillage des sociétés, les mesures de traçage ont fourni aux gouvernements du Golfe des masses de données personnelles. En Israël, le service de sécurité intérieure du Shin Bet a été ouvertement impliqué dans l'organisation du traçage, suscitant la colère des défenseurs des libertés.

Le débat politique est partout passé au second plan. Les parlements ont exprimé leur soutien obligatoire à l'exécutif, les périphéries se sont ralliées au centre. En Turquie, les maires d'opposition d'Istanbul et d'Ankara se sont vus interdire une levée de fonds d'urgence, tandis que la cote de popularité de Recep Tayyip Erdogan, dopée par des discours triomphalistes sur la performance du gouvernement face au COVID-19, remontait. En Israël, Benyamin Netanyahou est enfin parvenu à rallier son rival Benny Gantz à une coalition de circonstance, et se concentre sur l'annexion de la Cisjordanie. Un gouvernement a aussi été laborieusement mis sur pied en Irak.

2. D. Schmid, « Les États au Moyen-Orient : crise et retour », *Politique étrangère*, vol. 83, n° 1, Ifri, mars 2018.

3. L. Al-Rachid, « Le Liban face à l'épidémie du COVID-19 : une catastrophe de plus ? », *Éditoriaux de l'Ifri*, Ifri, 22 avril 2020.

Les puissances se jaugent

La compétition des puissances régionales ne s'est pas calmée avec la pandémie. Au contraire, celle-ci a même offert des ouvertures aux plus agiles : Turquie, Émirats, Qatar ont rivalisé en matière de diplomatie sanitaire, convoyant masques et équipements hospitaliers vers les pays en difficultés. La Turquie saisit toutes les opportunités, tendant une main secourable aux Occidentaux en situation de faiblesse tout en affichant sa proximité avec la Chine – éventuelle pourvoyeuse de financements à venir –, et une empathie à géométrie variable avec la Russie – dont l'incapacité à contenir l'épidémie arrange grandement Erdogan.

Le président turc a aussi pu développer publiquement sa philosophie des relations internationales, soulignant l'effet d'égalisation du COVID-19 : dans un contexte où tous les pays étaient ramenés à la même fragilité, la Turquie s'en est mieux sortie que les autres. L'Arabie Saoudite, qui exerce en 2020 la présidence du G20, a quant à elle mis en scène son soutien au multilatéralisme, tendant la main vers l'Organisation mondiale de la santé (OMS), sans toutefois réinvestir les organisations régionales mal en point : le Conseil de coopération du Golfe et l'Organisation de la Conférence islamique sont restés inactifs, tandis que la Ligue islamique mondiale, devenue depuis quelque temps le couteau suisse diplomatique de Riyad, était envoyée en première ligne.

Les conflits progressent

La situation dans les zones de conflit (Libye, Yémen) et dans celles à peine sorties de périodes d'affrontements majeurs (Syrie, Irak), inquiète sans que l'on puisse l'évaluer de façon réaliste. Les données épidémiologiques sont rares, et pour les protagonistes la létalité du virus est un sujet mineur au regard des pertes provoquées par les combats. Le nombre total de morts du COVID-19 dans le monde se situait en effet à la mi-2020 dans une fourchette de 300 000 à 400 000, comparable aux pertes du seul conflit syrien depuis 2011.

Les théâtres militaires évoluent de deux façons opposées. D'un côté, le repli des gouvernements sur leur gestion interne ralentit certaines opérations et peut même hâter des pourparlers de paix. Le cessez-le-feu négocié à Idlib entre Bachar El-Assad, les Russes et la Turquie, a bien tenu le temps du confinement ; la Turquie a d'ailleurs repoussé par précaution la conscription de 2020 d'une année. L'Arabie Saoudite a annoncé début avril un cessez-le-feu unilatéral au Yémen et tente de relancer les contacts avec les Houthis. Mais on observe, à l'inverse, une recrudescence des combats sur d'autres terrains provisoirement soustraits à l'attention d'une communauté internationale désorganisée. En Libye, la Turquie a intensifié son soutien au gouvernement de Tripoli, jusqu'à renverser complètement le rapport des forces avec le maréchal Haftar et obtenir fin mai le retrait des mercenaires russes. Un regain d'activité de Daech a été enregistré en Syrie, où les Kurdes ont le plus grand mal à sécuriser les camps d'internement des djihadistes, et en Irak où plusieurs attentats ont été revendiqués par le groupe radical.

La bombe inégalitaire

Des économies à l'arrêt, sur fond de grave crise du marché pétrolier : le versant économique de la pandémie suscite de fortes inquiétudes en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Les inégalités s'accroissent, menaçant des ordres sociaux déjà fragiles.

L'avenir de la transition rentière

La fermeture des frontières et le confinement ont partout immobilisé les acteurs économiques. Les monarchies du Golfe ont pu compter sur leurs énormes fonds souverains pour amortir le choc, avec de vastes plans de soutien assurant massivement les salaires des nationaux, tout en allégeant les charges des investisseurs étrangers. Les cagnottes rentières sont parallèlement restées à l'affût de bonnes affaires : le Public Investment Fund saoudien a multiplié les prises de participation sur les marchés internationaux à la baisse. Mais les gouvernements du Golfe commencent aussi à emprunter pour mener à bien des processus de transition économique qui impliquent de lourds investissements. L'effet de yo-yo des prix pétroliers affole les trésoreries tout en confirmant à plus long terme la validité du choix de la diversification : les Émirats, dont l'économie est la plus diversifiée de la Péninsule arabe, résistent mieux que l'Arabie, qui a dû décréter courant mai un plan d'austérité d'une ampleur inédite, remettant implicitement en cause sa fameuse Vision 2030.

Appauvrissement et question sociale

Les conséquences économiques et sociales de la crise seront plus graves ailleurs. L'Iran sous sanctions et le Liban qui avait fait défaut sur sa dette juste avant l'alerte sanitaire sont les plus fragiles. L'Égypte craint l'arrêt des subventions saoudiennes, tout comme la Jordanie ou le Maroc. La reconstruction de l'Irak et de la Syrie, qui n'avait pas vraiment commencé, sera encore retardée. L'Algérie, dans un entre-deux politique, est très vulnérable à la baisse des prix des hydrocarbures. La Turquie, en manque chronique de financement extérieur, craint par-dessus tout le ralentissement de sa croissance, pilier de la popularité de l'AKP.

Le confinement a partout porté un coup sévère à l'emploi informel, qui permet aux plus pauvres de survivre. Des manifestations pour protester contre les restrictions d'activité ont eu lieu à Tripoli au Liban dès le mois de mai, des mini-émeutes de la pauvreté se multiplient en Tunisie. Face à l'inertie politique, le potentiel de rébellion est intact dans une région qui se trouvait, à la veille de l'épidémie, assez près de connaître un nouveau « printemps arabe ».

D. S.

Pour en savoir plus

- R. Arezki et M. Mohieldin, « COVID-19: Forging a New Social Contract in the Middle East and North Africa », Organisation de coopération et de développement économiques, *Development Matters*, 28 mai 2020.
- N. Ibrahim, O. Pinnell et M. Ganguly, « Coronavirus by Air: The Spread of COVID-19 in the Middle East », BBC, 5 mai 2020.
- E. Kienle, « The Corona Virus in the Middle East and North Africa: "Arab Exceptionalism", Once Again? », Sciences Po/Center for International Studies, 20 mai 2020.

Voir également la carte « Le coronavirus en Afrique du Nord et au Moyen-Orient », p. 330 de cet ouvrage.

