

Pour une croissance inclusive dans la région arabe

Mohammad Pournik

L'expérience arabe démontre qu'il est possible d'atteindre une croissance économique élevée sans aborder l'exclusion politique, mais il est improbable que celle-ci soit durable

Toute réforme économique doit prioriser le développement agricole et rural, afin de résoudre les gigantesques problèmes de la pauvreté rurale

La transition souhaitée vers une croissance inclusive et générant des emplois peut être facilitée par une plus grande intégration économique

La croissance économique dans la région arabe a été instable et mal distribuée dans les pays. Elle s'est accompagnée d'une disparité régionale et de fossés de plus en plus larges entre les riches et les pauvres, ainsi que d'une vulnérabilité croissante des groupes défavorisés, notamment des femmes et des jeunes. Cette croissance s'est déroulée dans le contexte d'un contrat social tacite, dans lequel il n'y a eu aucune supervision populaire significative de l'action gouvernementale en échange de certains bénéfices matériels de la part de l'État à la population. L'État a également gagné la loyauté des élites locales en leur octroyant un accès privilégié à la terre, des marchés publics et un traitement différent dans le domaine des entreprises. Le développement a donc profité aux élites et a provoqué une exclusion politique et économique.

Malgré l'enregistrement d'une croissance moyenne du PIB par habitant de 2,4 % depuis 1991, la pauvreté, mesurée en fonction du seuil de pauvreté national, est passée d'une moyenne de 20,3 % dans les années quatre-vingt-dix à 18,1 % au cours de la décennie 2000. Ce rythme lent de réduction de la pauvreté des revenus s'est accompagné d'un ralentissement de la progression du développement humain, mesurée à travers l'Indice de développement humain (IDH).

La combinaison entre des activités économiques à faible productivité et de

forts taux de croissance de la population en âge de travailler, a créé de hauts niveaux de chômage et une réduction de la qualité de l'emploi, sans oublier d'importantes disparités infranationales en ce qui concerne les indicateurs de développement essentiels. Les aides générales aux aliments et au combustible tendent à profiter aux segments les plus favorisés, et conduisent à une production et des modèles de consommation insoutenables, qui génèrent en outre une charge fiscale considérable, croissante, qui déplace les investissements sociaux les plus efficaces. Dans le cas de l'Égypte, les subventions et transferts sociaux sont passés de 26 % des dépenses publiques totales en 2006/2007 à 36 % en 2008/2009, tandis que la part des salaires, qui comprend aussi bien les services de sécurité que ceux de santé et éducation, a diminué au cours de la même période, de 23 % à 22 %.

Le manque d'une division effective des pouvoirs et des canaux d'expression et d'organisation restreints ont conduit à des marchés biaisés, et à l'exclusion. Les marchés ne permettent pas aux petits producteurs de croître, et n'offrent aucune protection aux consommateurs. Les mesures de protection sociale – même si elles existent en théorie – ne sont pas mises en pratique, et le financement public des services sanitaires et éducatifs de qualité s'est peu à peu réduit, en termes de PIB par habitant. L'État arabe typique, qui donnait autrefois rapi-

dement du travail aux diplômés supérieurs, n'est plus capable d'absorber un nombre d'universitaires plus élevé que jamais, et même ceux qui étaient dans le secteur public ont vu diminuer leurs salaires au cours du temps. L'éducation n'est plus une garantie d'ascension sociale, et la classe moyenne s'est vue réduite dans tous les pays, sauf dans les plus riches, qui exportent du pétrole. En Tunisie, par exemple, alors que dans les années quatre-vingt les universitaires connaissaient des taux de chômage de moins de 5 % (moins du quart du taux de chômage des analphabètes), vers 2008, ce chiffre avait augmenté jusqu'à 20 %, cinq fois plus que celui des analphabètes.

L'expérience arabe démontre que même s'il est possible d'atteindre une croissance économique élevée sans aborder le problème de l'exclusion politique, il est improbable que cette croissance soit durable. Elle démontre également le rôle des politiques publiques mal gérées sur la pauvreté, même si les niveaux de revenus s'accroissent à l'échelon national. Les politiques de développement néolibérales promues dans la région depuis la moitié des années soixante-dix peuvent avoir contribué à l'intégrer dans l'ordre économique mondial et aidé certains pays arabes à atteindre des taux de croissance économique soutenus, mais cette voie n'a pas jeté les fondements d'un processus de transformation en éco-

nomies vibrantes et modernes. Par conséquent, elle n'a pas créé des postes de travail dignes, ni réduit de façon appréciable la pauvreté, ni résolu les inégalités infranationales.

Les mauvais résultats du développement dans la région sont surtout dus à l'influence pernicieuse des revenus sur le choix et la mise en pratique des plans de développement. La politique de parrainage pratiquée dans la région a amoindri l'exigence mutuelle, entre l'État et les citoyens, de rendre compte. On constate ainsi l'existence de modèles biaisés d'investissement dans le secteur privé (uniquement motivé par la spéculation immobilière et les activités commerciales), une effectivité limitée des dépenses publiques (avec une allocation de ressources considérable aux dépenses militaires et de sécurité et des subventions générales sans objectif clair) et une réduction importante des actifs environnementaux (la région est en train d'épuiser, par exemple, ses précieuses ressources hydriques à une vitesse alarmante).

L'insatisfaction générale vis-à-vis de cette situation est sous-jacente dans le *Printemps arabe* et ses requêtes de dignité, de justice sociale et de liberté. Pour répondre à celles-ci, les pays arabes doivent aller au-delà des formalités d'un système politique compétitif, et réformer réellement la relation entre l'État et les citoyens. L'époque où la paix sociale s'achetait en distribuant une partie des revenus obtenus par l'État parmi les groupes les plus influents de la population, peut être définitivement révolue, sauf dans les pays les plus riches. Les États de la région doivent abandonner les politiques de parrainage et répondre avec efficacité aux aspirations de développement de la population, pour devenir des États capables et responsables. Ce qui exige d'importants investissements publics en infrastructures sociales productives, pour faire face aux disparités infranationales et interétatiques endémiques. Il est probable que ces investissements s'accumulent dans le secteur privé et jettent les fondements d'un processus de développement plus inclusif et durable.

Le laissez-faire général des gouvernements dans un contexte de marchés

Revenu National Brut vs. Indice de Développement Humain, 2010

	PNB par habitant (PPP US\$ 2008)		IDH	
	Ranking	Valeur	Ranking	Valeur
Algérie	78	8 320	84	0.677
Bahreïn	31	26 664	39	0.801
Égypte	93	5 889	101	0.620
Jordanie	92	5 956	82	0.681
Koweït	5	55 719	47	0.771
Libye	48	17 068	53	0.775
Mauritanie	131	2 118	136	0.433
Maroc	104	4 628	114	0.567
Qatar	2	79 426	38	0.803
Syrie	102	4 760	111	0.589
Tunisie	82	7 979	81	0.683
EAU	4	58 006	32	0.815
Yémen	124	2 387		133 0.439

Source : Arab Development Challenges Report 2011.

dysfonctionnels doit changer si la région souhaite répondre aux requêtes de dignité, justice sociale et liberté du *Printemps arabe*. Le moyen de subsistance d'une région arabe renaissante ne doit pas tomber dans les mains d'un marché captif des élites politiques et entrepreneuriales par le truchement de connexions politiques. Il est nécessaire de définir une nouvelle relation entre l'État et le marché, dans laquelle les mesures gouvernementales calculées, nuancées et intégrées génèrent des marchés véritablement compétitifs et inclusifs, stimulant la productivité et offrant aux citoyens des emplois dignes. La dignité du travail, avec des récompenses morales et économiques raisonnables, est un droit économique élémentaire qui devrait permettre aux personnes de vivre dignement et d'avoir une existence satisfaisante, leur permettant de participer à la politique, en particulier dans les problèmes et sujets qui les concernent directement.

Il existe des raisons d'être optimistes quant aux perspectives d'une transition économique dans la région, car la plupart des pays possèdent un espace fiscal et les ressources économiques nécessaires pour créer une nouvelle vision du développement. Ils auraient simplement besoin d'un contexte mondial plus propice, soutenant les efforts de diversification de leurs économies. Les pays arabes les plus pauvres, classés dans la catégorie

« faible développement humain », auraient également besoin d'une injection de ressources externes, mais la plupart d'entre elles, pourraient provenir des pays arabes les plus prospères.

La réponse aux grands défis économiques actuels exige une approche pragmatique, évitant la division idéologique entre ceux qui veulent un contexte entièrement libre pour le marché et ceux qui prêchent pour le contrôle de l'État sur tous les aspects de la vie socioéconomique. Bien qu'il n'y ait aucune raison pour que l'État participe à la production de chaque produit en particulier, il doit fournir des services sociaux élémentaires et créer les infrastructures réglementaires et physiques nécessaires à un marché inclusif, tout en assurant sa protection contre les processus d'exclusion sociale et économique, qui s'alimentent mutuellement.

Il est nécessaire de développer de nouvelles collaborations productives entre un État qui répond et assume ses responsabilités, et un secteur privé compétitif et inclusif. L'État devrait faciliter les opérations du secteur privé au lieu de les asphyxier, tandis que les entreprises devraient démontrer leur responsabilité sociale en garantissant que leurs activités ne portent pas atteinte à l'environnement et offrent des conditions de travail dignes à leurs employés. L'État devrait offrir des motivations aux jeunes diplômés et aux entreprises pour

établir des accords productifs, offrant aux premiers un travail digne et aux seconds la garantie de produire des produits de qualité compétitifs sur le marché mondial. Le soutien aux petites et moyennes entreprises devrait englober l'identification des opportunités de participation à des activités à grande valeur ajoutée, dans le cadre de plus grandes chaînes de valeur. Tous les programmes de réforme économique doivent donner priorité au développement agricole et rural afin de résoudre les gigantesques problèmes de la pauvreté rurale.

Dans les pays à faible développement humain, ayant de hauts revenus, mais un niveau de pauvreté humaine élevé, surtout dans les zones rurales, l'État doit prioriser le développement de ces zones afin de poursuivre les avancées vers les Objectifs du Millénaire pour le développement. L'exigence serait de mettre fin à l'abandon de l'agriculture et des régions périphériques, et d'apporter des investissements considérables dans les zones rurales et le secteur agricole. Pour réduire de façon significative les taux élevés et persistants de pauvreté rurale, il serait nécessaire de compter sur une stratégie de développement rural et environnemental solide. Cette stratégie devrait protéger les moyens de subsistance les plus fragiles et aider un grand nombre de personnes à sortir de la pauvreté, ce qui contribuerait à élargir la base du marché local, pour tendre vers une économie moderne et vibrante. En accord avec le modèle de transformation structurelle observé, les pays à faible développement humain doivent également encourager une base industrielle apportant de la valeur à leurs produits agricoles et fournissant les éléments nécessaires pour développer une agriculture plus productive. Il serait ainsi possible de créer une synergie positive entre les zones rurales et urbaines.

Dans les pays à revenus moyens, le défi consiste à répondre à la demande d'un travail digne de la part d'une main-d'œuvre de mieux en mieux préparée, et faciliter le développement des régions marginalisées. L'État devrait adopter une stratégie bidirectionnelle visant à développer une économie reposant sur

la connaissance dans le domaine national et réduisant à la fois les disparités infranationales par la création de pôles industriels et la promotion du développement économique local dans les zones les plus défavorisées. De cette façon, les pays à revenus moyens seront capables de s'élever dans la chaîne de valeur, aussi bien dans le secteur industriel que dans celui des services. En associant de bonnes infrastructures et de bons services d'appui au développement des entreprises à l'aide d'incitations légales et de stimulations de la demande, les gouvernements peuvent contribuer à « injecter » un investissement privé dans les régions défavorisées et dans des secteurs essentiels comme les énergies renouvelables. Pour créer des économies d'échelle ayant un véritable impact, beaucoup de ces mesures devraient être intégrées dans les stratégies arabes de développement industriel et d'infrastructures.

La réussite de ces interventions est conditionnée par un cadre de politiques macroéconomiques promouvant l'espace fiscal pour les investissements publics, dont l'emploi est l'objectif stratégique. Une telle approche peut favoriser des contextes de croissance et d'investissement entraînant une meilleure absorption de la main-d'œuvre, en valeur relative, tout en encourageant la productivité. D'où une plus grande dépendance de la mobilisation de ressources nationales, y compris l'augmentation de la base fiscale. Les politiques fiscales et en matière de dépenses devraient être évaluées sous l'angle de la position stratégique des conséquences pour le développement humain, et pas seulement sur la base de critères de durabilité fiscale à court terme. Bien que les hausses d'impôts ne fassent pas partie du programme politique immédiat des pays compte tenu de la crise économique et de la montée continue du prix des céréales, la mise en pratique efficace d'un système fiscal progressif destiné à réduire les inégalités devrait être une caractéristique importante de la politique fiscale à moyen terme, tout particulièrement dans les pays à revenus moyens. En ce sens, les États devraient insister sur les impôts directs et veiller à ce que les indirects ne soient pas ré-

gressifs. En ce qui concerne les dépenses, il s'agirait de donner priorité aux besoins des groupes et des zones jusqu'à présent marginalisés.

Vers une union économique arabe

La transition souhaitée vers une croissance inclusive et générant des emplois, peut être facilitée par une plus grande intégration économique, pour créer un marché de quelque 350 millions de personnes. Une union économique arabe efficace donnerait lieu à des flux d'investissements privés et publics des pays arabes exportateurs de pétrole les plus riches vers les régions les moins développées. La région peut créer des outils similaires aux fonds structurels de l'Union européenne, qui ont joué un rôle essentiel dans la transformation politique et économique de l'Espagne et du Portugal. La libre circulation de biens, services et capitaux et l'émigration durable de la main-d'œuvre pourraient permettre à la région d'être plus consciente de ses possibilités en tant que centre de transports, services et énergie, tout en améliorant la sécurité alimentaire régionale et la capacité industrielle dans les secteurs productifs sélectionnés.

Cette analyse des dynamiques et des moteurs du développement dans la région arabe et sa conclusion positive concernant la possibilité d'une action corrective, confirment que les mauvais résultats en matière de développement sont les conséquences d'une structure économique faussée. Une caractéristique importante de ce système dysfonctionnel, ce sont les nombreux processus de marginalisation socioéconomique et politique qui ont accompagné la croissance économique dans la région. Toute solution au problème doit donc reposer sur un nouveau contrat social exigeant une responsabilité mutuelle entre l'État et les citoyens, et veillant à ce que les politiques économiques révisées soient effectivement mises en pratique telles qu'elles ont été conçues, avec des mécanismes de suivi rigoureux. ■