



**Vers un Développement Socialement Juste  
dans la Région MENA**



# Vers un Développement Socialement Juste dans la Région MENA

Édité par Salam Said

## Contributeurs

Gilbert Achcar  
Naser Abdelkarim  
Samer Abboud  
Salam Said  
Abdelhak Kamal  
Reem Abdelhaliem  
Hamza Hamouchene

Friedrich Ebert Stiftung  
Vers un Développement Socialement Juste dans la Région MENA

**Tunis, Tunisie**  
2017



من أجل تنمية أكثر **عدالة**  
For **Socially Just** Development

Publié en 2017 par Friedrich-Ebert-Stiftung  
Projet Régional  
«Vers un Développement Socialement Juste dans la Région MENA»



Non destiné à la vente  
© Friedrich-Ebert-Stiftung

Tous les droits sont réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être imprimée, reproduite ou utilisée par n'importe quel moyen sans autorisation écrite préalable des éditeurs.

Les opinions exprimées dans cette publication sont uniquement celles de ses auteurs. Elles ne représentent pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Traduction: Mondher Kalai/ Claire Labigne  
Illustration de la couverture: Moshtari Hillal  
Design graphique: Mehdi Jelliti

# Table des matières

---

<b>Préface</b> .....	6
Thomas Claes	
<b>Introduction</b> .....	10
Salam Said	
<b>1. La justice sociale et le néolibéralisme</b> .....	19
Gilbert Achcar	
<b>2. La politique fiscale et la justice sociale</b> .....	34
Naser Abdelkarim	
<b>3. La politique d'investissement</b> .....	53
Samer Abboud	
<b>4. La politique de commerce extérieur et la justice sociale</b> .....	76
Salam Said	
<b>5. La politique de l'emploi et la justice sociale dans le monde arabe</b> .....	101
Abdelhak Kamal	
<b>6. La protection sociale : la voie négligée vers la justice sociale au Moyen Orient et en Afrique du Nord</b> .....	121
Reem Abdelhaliem	
<b>7. Quel type de développement pour la région MENA ? Justice environnementale, extractivisme et « développement durable »</b> .....	137
Hamza Hamouchene	
<b>Références</b> .....	157
<b>À propos des auteurs</b> .....	169
<b>Liste des acronymes</b> .....	172

# Liste des figures et des tableaux

<b>Figure 1.1 :</b> Taux annuels moyens de croissance économique à l'échelle mondiale, exprimés en pourcentage, de 1960 à nos jours .....	24
<b>Figure 1.2 :</b> Croissance annuelle dans la formation brute de capital fixe par région .....	28
<b>Tableau 1.1 :</b> Revenu national brut (RNB) par habitant de certains pays de la région MENA en 2015 .....	29
<b>Tableau 3.1 :</b> Formation brute de capital fixe dans le monde arabe (hors États du Golfe) en pourcentage du PIB, de 2010 à 2014.....	59
<b>Figure 3.1 :</b> Total des investissements directs étrangers dans le monde arabe, 1981-2015 .....	64
<b>Figure 3.2 :</b> Flux des investissements directs étrangers cumulés par secteur dans le monde arabe, 2003 – 2015 .....	66
<b>Tableau 4.1 :</b> Principaux accords de libre-échange bilatéraux et régionaux impliquant des pays arabes .....	81
<b>Figure 4.1 :</b> Commerce arabe par destination en pourcentage du total des échanges, 1996-2015 .....	87
<b>Figure 4.2 :</b> Balances commerciales entre l'UE et l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie (2000-2015) .....	90
<b>Tableau 5.1 :</b> Taux de croissance annuelle moyen du PIB réel par habitant dans les États arabes, 2000-2015 .....	104
<b>Figure 5.1 :</b> Tendances du chômage dans les pays arabes par sexe et par groupe d'âge, 1991-2013 .....	107
<b>Figure 5.2 :</b> Part de l'emploi par secteur économique .....	108
<b>Tableau 5.2 :</b> Proportion de NEET chez les jeunes de 15 à 29 ans .....	110
<b>Figure 6.1 :</b> Travail informel en pourcentage de l'emploi total dans les pays de la région MENA en 2012 .....	128
<b>Figure 6.2 :</b> Taux de couverture de la sécurité sociale dans certains pays de la région MENA.....	128
<b>Figure 6.3 :</b> Taux nominaux de croissance annuelle des dépenses publiques dans l'éducation et la santé comparés à l'inflation .....	132
<b>Figure 6.4 :</b> Dépenses supportées par les ménages en pourcentage des dépenses privées pour la santé, 2014 .....	132

# Préface

Thomas Claes

6 | La promesse ou plutôt « l'utopie du néolibéralisme » est profondément compromise au Moyen-Orient. Pendant un temps et à l'instar d'autres régions du monde, la combinaison d'un autoritarisme inébranlable et d'un développement économique libéral a permis une croissance économique et une réduction de la pauvreté. Toutefois, les taux de croissance au Moyen-Orient se sont avérés illusoires. Seule une petite élite économique et politique très proche des gouvernements autoritaires de la région a bénéficié de la croissance économique qui a suivi les réformes libérales et des programmes d'ajustement structurel. Entre-temps, l'État a, dans les faits, cessé d'être le protecteur des pauvres, un rôle qu'il assumait depuis l'indépendance dans de nombreux pays arabes. Les bénéficiaires des politiques issues du « Consensus de Washington » n'ont guère été nombreux. La libéralisation générale, la libéralisation du commerce, la réduction des impôts, la privatisation, la déréglementation et l'intégration dans l'économie mondiale ont largement exclu et marginalisé de ce nouveau « marché » et de ses avantages la majeure partie de la population du monde arabe. En même temps, la redistribution des richesses et les opportunités d'ascension sociale, conjuguées à la corruption et au clientélisme, ont laissé les classes moyennes exsangues et bloqué tout développement sérieux porté par le marché.

Les soulèvements qui ont éclaté en Tunisie fin 2010 et dominé depuis le discours politique dans la région et aux alentours, étaient une conséquence quasi naturelle de ces injustices sociales. Toutefois, ces séismes politiques n'ont pas déstabilisé l'ordre économique. Le néolibéralisme a tenu bon lorsque les États arabes ont continué d'ignorer les revendications légitimes des jeunes générations, des travailleurs, des paysans et des activistes exigeant des changements politiques et l'égalité sociale. Au contraire, dans le sillage des soulèvements, toute discussion sérieuse sur la justice sociale a été escamotée en faveur des priorités liées à la sécurité, la lutte contre le terrorisme et (de plus en plus) la migration. Les questions relatives à la justice économique et sociale ont été négligées,

non seulement par l'élite socioéconomique et les gouvernements de la région elle-même, mais également par les acteurs, les gouvernements et les institutions externes qui poursuivent généralement des intérêts à court terme, axés sur la résolution immédiate des crises plutôt que sur une stratégie économique à long terme.

Par conséquent, il n'est pas surprenant qu'après les dernières crises économiques qui ont affecté la région, accélérées et exacerbées par les turbulences politiques, il soit prescrit le même remède qui a initialement entraîné les injustices économiques et sociales précédemment évoquées: les institutions financières internationales, véritable s «bras armés» de l'ordre économique mondial,<sup>1</sup> et les gouvernements étrangers se sont rapidement réunis pour négocier de nouveaux prêts et de nouvelles lignes de crédits en vue d'atténuer la pression causée par les déficits du commerce extérieur et les coûts faramineux d'un secteur public hypertrophié ainsi que les demandes de dispositifs sécuritaires toujours plus puissants. Avec un niveau de chômage constamment élevé, des inégalités vertigineuses, des guerres et des conflits armés et un regain d'autoritarisme, les perspectives d'un changement positif restent sombres.

Pour la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), la fondation politique du parti social-démocrate allemand, la justice économique et sociale ainsi que la stabilité économique et sociale à long terme pour chaque individu sont essentielles. Sans elles, aucun développement, qu'il soit économique, politique, social ou humain, n'est possible. Le progrès social est bloqué sans un certain degré de justice sociale. Cependant, la justice sociale n'est jamais accordée comme cela, elle doit être revendiquée et défendue.

C'est la raison pour laquelle il faut des syndicats solides et indépendants ainsi qu'une société civile informée et vigilante, qui se battent pour que des institutions responsables régissent les politiques économiques et contrôlent les forces du marché. L'idée centrale du projet régional de la FES, intitulé « Pour un développement socialement juste », est d'appuyer une réflexion économique hétérodoxe et d'encourager les échanges entre le monde universitaire, la société civile et les décideurs politiques dans

---

1) Pierre Bourdieu: The essence of Neoliberalism, <https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>

le monde arabe. Ce projet, financé par une initiative spéciale du BMZ, le Ministère allemand de la Coopération économique et du développement, a constitué une occasion unique de développer en temps opportun un projet nécessaire sur les politiques économiques dans la région. Avec un échéancier sur quatre ans, de 2016 à 2019, une approche ascendante à plus long terme, partant de la base et impliquant un grand nombre d'experts de la région et au-delà, est au cœur du projet. De même, en soutenant plusieurs études, formations, cours d'été, ateliers de travail et séminaires universitaires portant sur des sujets spécifiques liés à la justice sociale, tels que le commerce, l'emploi, la reconstruction, le développement rural, la souveraineté alimentaire et l'économie sociale et solidaire, nous visons à améliorer les connaissances et initier de nouveaux débats au niveau régional. Un réseau important s'est formé au fil du temps. L'expertise de ce réseau contribuera significativement aux futures étapes de ce projet et actions de la FES, et servira d'incubateur à de nouvelles idées et de nouveaux projets.

La présente publication est une pièce maîtresse de cette approche et vise à lancer un débat sur les politiques économiques dans le monde arabe et sur la manière dont l'injustice économique et sociale pourrait être remplacée par un système économique qui profite aux populations au lieu d'encourager leur exploitation. Mais il faut contester l'hégémonie du discours néolibéral sur l'ordre économique pour parvenir à cette justice sociale. Pour cela, il faut développer, formuler et partager dans la région les connaissances en lien avec l'économie politique, le fonctionnement de la finance internationale et des marchés mondiaux, les intérêts globaux en jeu et leur articulation à travers les institutions financières internationales. D'éminents chercheurs de la région, formant le « noyau dur » du projet, se sont regroupés fin 2015 et pendant les deux dernières années dans le but d'écrire conjointement cette publication qui, d'un côté, discute des politiques qui entraînent l'injustice sociale, et de l'autre, propose des alternatives susceptibles d'instaurer la justice sociale dans le monde arabe. Bien que cet ouvrage constitue une étape importante dans le travail du projet, il n'en marque pas la fin. Cette publication sera suivie d'un long et difficile travail de plaidoyer qui occupera progressivement le devant de la scène. En outre la FES continuera, au cours des prochaines

années, d'organiser des ateliers de travail, des formations et des débats dans toute la région pour former de nombreux groupes et un large éventail de personnes, et s'engager à leurs côtés sur la base de cette publication.

L'immense motivation de ses auteurs a été déterminante pour mener à bien cet ouvrage. Au nom du projet, je voudrais d'abord et avant tout remercier Salam Said, qui s'est engagée dans ce projet depuis sa genèse jusqu'aux étapes finales. Ses idées et son dévouement n'ont cessé de faire avancer le projet. Les échanges animés entre Gilbert Achcar et Nacer Abdelkarim ont constitué l'épicentre du débat dans le projet. Je tiens à les remercier chaleureusement pour leur excellent travail et dévouement, non seulement pour les chapitres qu'ils ont rédigés, mais également pour leur contribution à l'ensemble de l'ouvrage et du projet. Avec leurs excellentes idées, Samer Abboud et Reem Abdelhaliem ont également contribué à la réussite du projet global au-delà de la rédaction de leurs propres chapitres importants. Tous mes remerciements aussi à Hamza Hamouchene et Abdelhak Kamal qui ont rejoint le projet dans sa deuxième année, en s'intégrant parfaitement dans le travail déjà réalisé, et qui ont apporté de précieuses contributions. Enfin, nous sommes extrêmement reconnaissants à Driss Ksikes qui s'est impliqué dans la planification du projet, a élaboré un document de discussion sur les politiques de l'emploi et n'a jamais cessé de soutenir le projet.

Un tel travail n'aurait été possible sans l'appui essentiel de ceux qui œuvrent dans l'ombre. C'est la raison pour laquelle je tiens à remercier Ilhem Brini et Slaheddine Manoubi de l'équipe de projet en Tunisie.

Thomas Claes - Directeur du projet « Pour un développement socialement juste »

Tunis, août 2017

# Introduction

## Salam Said

L'une des questions les plus controversées concernant la politique économique nationale et internationale aujourd'hui est celle du néolibéralisme. Les politiques néolibérales sont de plus en plus remises en question en raison de leur association avec des crises économiques et financières fréquentes ainsi qu'avec l'augmentation dans le monde de l'injustice sociale, de la pauvreté, du chômage, des catastrophes environnementales et de la répartition inégale des richesses à la fois entre les différents pays et en leur sein.

Bien qu'il existe encore, entre théoriciens, des divergences d'opinion sur l'explication de ces déséquilibres économiques et sociaux, on observe un consensus croissant sur le fait que le système de libre marché ne fonctionne pas comme souhaité ou revendiqué, et demeure incapable de fournir la stabilité ou de soutenir la croissance. Les partisans du néolibéralisme ont tendance à attribuer ces faiblesses aux défaillances dans la mise en œuvre des règles du marché libre, aux interventions gouvernementales, aux ressources insuffisantes et à la corruption. Toutefois, des voix critiques affirment que la mondialisation néolibérale, les politiques des institutions économiques internationales (le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BM), l'Organisation mondiale du commerce (OMC)) et les accords de libre-échange sont en fait eux-mêmes à l'origine de ce bilan peu reluisant.

Certains vont encore plus loin et remettent en question l'idéologie néolibérale elle-même. Joseph Stiglitz, par exemple, a réfuté l'hypothèse selon laquelle les marchés libres mènent obligatoirement à l'efficacité économique et a démontré que les marchés libres ne conduisent ni à la justice sociale ni à l'efficacité économique.<sup>2</sup> David Harvey a prouvé que les changements dans l'économie mondiale résultant de l'influence néolibérale croissante depuis les années 1970 ont profité à une infime minorité au détriment de la majorité, et ont recréé les distinctions de classe à travers « l'accumulation par dépossession ».<sup>3</sup>

2) Stiglitz (2013a)

3) Harvey (2005)

Dani Rodrik a mis en évidence le fait que les marchés ne peuvent créer des économies durables et une prospérité à eux seuls, mais requièrent en fait une intervention efficace de la part des gouvernements. Le système économique international a donc besoin d'une meilleure gouvernance et les réglementations institutionnelles des marchés du travail, de la finance, du commerce et de la protection sociale doivent être organisées au niveau national.<sup>4</sup> Quant à Ha-Joon Chang, il affirme que les politiques de marché libre sont, par nature, contraires au développement, tandis que les interventions du gouvernement via la politique économique sont essentielles à la réussite du développement, en particulier dans les pays en développement. Il a attiré l'attention sur la manière dont la majorité des pays développés ont mis en œuvre des politiques économiques interventionnistes quand celles-ci étaient bénéfiques à leurs propres économies, tout en cherchant constamment à empêcher les pays en développement de procéder de même.<sup>5</sup>

Dans le monde entier, de nombreux chercheurs et militants relaient ainsi de vives critiques à l'égard des politiques du FMI et de la BM et de leur contribution à l'inégalité et à l'injustice sociale.<sup>6</sup> Ces politiques n'ont pas seulement échoué dans l'objectif visant à atteindre la reprise, la croissance ou la stabilité économique promise, mais elles ont également nui aux économies locales et fragilisé la protection sociale et la démocratie dans les pays ciblés.<sup>7</sup> Les préconisations du FMI, en particulier, basées sur ce que l'on appelle le « Consensus de Washington » (combinant politique d'austérité, privatisation, libéralisation du commerce, réduction du périmètre du gouvernement et coupes dans les dépenses sociales), ont profondément entravé la diminution de la pauvreté et la réduction du chômage, tout en enrichissant en même temps les entreprises multinationales et les élites nationales les plus riches.<sup>8</sup>

L'un des facteurs qui pourrait expliquer pourquoi le FMI et la BM semblent incapables de servir les intérêts des petits pays ou des pays en développement endettés est que ces instances sont dominées par des économies avancées, en particulier les États-Unis.<sup>9</sup> Malheureusement, l'OMC tout comme d'autres organismes internationaux de commerce et d'investissement ne font pas exception à la règle et à ce modèle, qui, par

---

4) Rodrik (2011)

5) Chang (2003)

6) Cf. par exemple Amin (1997) ; Stiglitz (2002, 2013b) ; Chang (2003) ; Rodrik (2011)

7) Cf. par exemple Amin (1997) ; Chang (2003) ; Stiglitz (2002)

8) Chang (2003) ; Stiglitz (2002)

9) Amin (1997) ; Stiglitz (2002)

nature, rend notre économie mondiale injuste et de plus en plus inégale. La seule approche possible pour sortir de ce dilemme consiste à réformer l'ensemble du système et à restructurer toutes les institutions mondiales afin de les rendre plus démocratiques et transparentes, et capables de garantir une participation égale de tous les pays aux processus de décision.<sup>10</sup>

Les conséquences néfastes des politiques économiques néolibérales sur le bien-être social, les inégalités ainsi que sur les économies nationales ou locales ont été observées non seulement dans les pays en développement endettés qui souffrent de problèmes de développement, de pauvreté, de chômage, de régimes autoritaires ou de conflits politiques, mais également, et de manière croissante, dans les économies avancées qui ont elles-mêmes créé et continuent de promouvoir ces politiques.

Le problème du « un pour cent »<sup>11</sup> des Américains les plus riches, qui renvoie à l'inégalité croissante dans l'économie la plus avancée au monde, est significatif de l'aboutissement des politiques néolibérales depuis l'ère de Ronald Reagan. Si le peuple américain vit dans une « démocratie », celle-ci ne semble guère refléter les intérêts des 99 % et aucunement de ceux qui sont en bas de l'échelle.<sup>12</sup>

Les inégalités, le chômage, le recul et la disparition de la classe moyenne ainsi que la dégradation des services publics dans l'éducation, la santé et les infrastructures sont progressivement devenus des préoccupations majeures d'une grande partie de la population en Europe et aux États-Unis. Ces préoccupations se reflètent dans la montée des partis populistes d'extrême droite et des partis et mouvements nationalistes comme PEGIDA et l'AFD (l'Alternative pour l'Allemagne) en Allemagne, le Front National en France, le Parti pour la liberté (PVV) aux Pays-Bas et l'ascension de Donald Trump à la présidence des États-Unis. Pour reprendre les propos de George Monbiot, chroniqueur au journal *The Guardian*, « qu'il s'agisse d'effondrement financier, de catastrophes écologiques et même de l'ascension de Donald Trump – le néolibéralisme y a concouru »<sup>13</sup>.

10) Stiglitz (2002) ; Rodrik (2011)

11) Le un pour cent théorique de la population qui contrôle une part disproportionnée de la richesse nationale et du pouvoir économique et politique.

12) Stiglitz (2013)

13) Monbiot (2016), p.1

### Les pays arabes, le néolibéralisme et la justice sociale

Comme partout ailleurs, les pays arabes ont suivi la doctrine néolibérale à différents degrés et pour différentes raisons. À l'instar de ce qui s'est passé dans le reste du monde, ces politiques ont également influencé les processus de développement, les économies locales, l'emploi, les budgets de l'État, la sécurité sociale, l'environnement, la pauvreté, les couvertures médicales et l'éducation. Cependant, à l'image de plusieurs pays en développement mais contrairement aux pays développés, ce qui fait défaut dans les pays arabes sont des processus établis et des traditions démocratiques, un État de droit, le respect des droits humains, l'égalité des sexes, la protection sociale et la protection de l'environnement. Ces circonstances aggravent encore les effets néfastes du néolibéralisme.

Depuis le Printemps arabe, lorsqu'un très grand nombre de personnes se mit à protester contre l'injustice politique, économique et sociale dans des conditions de répression brutales, le néolibéralisme fait l'objet d'un examen et d'un débat de plus en plus soutenu dans les pays arabes. Les principales revendications portaient sur des droits économiques et sociaux égaux, l'égalité des chances et la liberté politique. Ce soulèvement a surpris et étonné les gouvernements pro-néolibéraux et les institutions financières (FMI et BM), qui considéraient positives les performances économiques des pays dans lesquels les révoltes ont éclaté. Pourtant, les observateurs et les chercheurs critiques étaient déjà conscients de ces problèmes et auraient même pu prédire les soulèvements dans plusieurs pays arabes.<sup>14</sup>

C'est dans ce contexte que le présent ouvrage traite de différentes questions liées à la politique économique néolibérale et à la justice sociale dans les pays arabes :

- Comment les politiques économiques néolibérales ont-elles contribué aux inégalités, à l'injustice sociale et à la destruction environnementale dans les pays arabes ?
- Quels sont les liens entre les politiques économiques néolibérales et les mouvements de protestation de 2011 ?

14) See, e.g., Achcar (2005, 2009)

- Est-ce que – comme promis – le néolibéralisme a aidé les pays arabes à améliorer leur compétitivité, à attirer les investissements privés, à accroître la croissance économique, à créer de l'emploi et à atteindre des soldes positifs dans le commerce et la finance ?
- Comment expliquer la croissance dans l'économie informelle dans le sillage des politiques économiques néolibérales ?
- Est-ce que le Printemps arabe a eu un quelconque effet sur les politiques économiques néolibérales ?
- Compte tenu des critiques adressées aux politiques du marché libre et aux institutions économiques internationales susmentionnées, pourquoi les pays arabes continuent-ils d'emprunter des fonds auprès du FMI, de rejoindre l'OMC et de libéraliser leur économie ?
- Qui a conçu ces politiques et qui en bénéficie réellement ?
- Et enfin : existe-t-il des alternatives et des politiques susceptibles de réduire les inégalités et de promouvoir la justice sociale ?

## Objectifs et structure de l'ouvrage

Cet ouvrage est composé de sept chapitres. Dans un premier temps, les auteurs se proposent d'examiner les facteurs sous-jacents au faible développement socio-économique et à l'injustice sociale croissante dans les pays arabes, puis de sensibiliser aux liens de causalité existant entre ces facteurs et les politiques économiques néolibérales et enfin de nourrir le débat sur d'éventuelles alternatives et sur de nouveaux paradigmes de développement susceptibles d'améliorer la justice sociale et d'accroître le niveau de vie de l'ensemble des populations de la région

## Chapitre 1

Offre un aperçu de l'histoire du néolibéralisme dans le monde et dans les pays arabes en particulier. Plus important encore, il met en lumière le lien entre la justice sociale et le néolibéralisme, et explique la différence conceptuelle entre « le libéralisme économique » et « le libéralisme politique », qui sont largement confondus ou traités comme des éléments indissociables.

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième chapitres proposent des analyses critiques de quatre domaines de politique économique dans une perspective de justice sociale, en se basant sur des exemples spécifiques de la région.

## **Chapitre 2**

traite de la politique budgétaire, un outil essentiel pour la redistribution des revenus et des richesses. L'auteur passe en revue les principales caractéristiques des politiques budgétaires des pays arabes et identifie les principaux déclencheurs de l'injustice sociale dans ces pays, à savoir des systèmes d'imposition régressifs, le manque de crédits budgétaires pour les questions liées à l'égalité hommes-femmes, les réductions des subventions et la baisse des dépenses publiques dans les secteurs du développement, de l'éducation et de la santé.

## **Chapitre 3**

Sur la politique d'investissement explique comment les investissements privés n'ont pas réussi à combler les lacunes des investissements publics, suite à la privatisation, dans des secteurs essentiels comme les infrastructures, l'industrie, l'éducation et la santé, en dépit de toutes les exemptions fiscales et subventions généreuses dont ils ont bénéficié. Il montre également comment les politiques néolibérales d'investissement ont uniquement profité aux élites économiques et au capital international.

## **Chapitre 4**

Sur le commerce extérieur décrit les étapes historiques de la libéralisation du commerce dans les pays arabes et le rôle joué par le FMI, la BM, l'OMC et l'Union européenne pour contraindre les pays arabes au libre-échange. Il démontre ensuite la manière dont la libéralisation du commerce a gravement nui à l'industrie locale et l'agriculture, a augmenté le chômage, creusé les déficits budgétaires et créé des dépendances économiques.

## **Chapitre 5**

est consacré aux politiques de l'emploi dans les pays arabes. Le chômage est un problème majeur et l'absence de politiques pour faire face à ce

problème est désastreuse. Outre l'accent mis sur différents déséquilibres sur le marché du travail, comme l'inégalité entre les sexes et le chômage des jeunes, le chapitre traite de sujets tels que la main-d'œuvre informelle, les droits des travailleurs et l'accès à des emplois et des salaires décents.

Les deux derniers chapitres étudient d'importantes questions fondamentales qui affectent massivement et directement les moyens de subsistance de millions d'habitants dans la région, à savoir la protection sociale, la justice environnementale, l'extractivisme et le développement durable.

## Chapitre 6

Porte sur les systèmes de protection sociale dans les pays arabes et met en évidence les défaillances des systèmes existants. Il révèle également la nécessité urgente de sortir du statu quo si les gouvernements arabes entendent réduire la pauvreté, renforcer la justice sociale et développer leur économie.

## Chapitre 7

critique sévèrement les politiques économiques et de développement dans la région sur la base d'exemples concrets de plusieurs pays, exposant leurs impacts destructeurs sur les ressources naturelles, l'équilibre écologique, l'environnement et les moyens de subsistance de pans entiers de la population. Ce chapitre illustre également la manière dont le développement basé sur l'extractivisme et placé sous la houlette du capitalisme est une forme de pillage néocolonial incompatible avec la justice sociale ou environnementale. L'auteur nous avise de ne pas tomber dans le piège auquel se sont laissées prendre de nombreuses ONG et organisations de la société civile, cooptées dans « un secteur de la société civile artificiel et partisan, uniquement utile pour approfondir la commercialisation et la privatisation du social ».<sup>15</sup>

---

15) Cf. chapitre 7

Ce volume fait partie d'un projet de la FES intitulé « Pour un développement socialement juste dans la région MENA ».<sup>16</sup> Ses auteurs sont d'éminents chercheurs issus de différentes formations universitaires et de différents pays arabes, ayant, pour certains, l'expérience de plusieurs pays de la région. Cet ouvrage est le résultat de débats intenses qui ont eu lieu entre 2015 et 2017 entre les auteurs eux-mêmes et avec différentes parties prenantes locales<sup>17</sup> de onze pays de la région.<sup>18</sup> Les principaux constats du projet occupent une place prépondérante dans les différents chapitres de cet ouvrage et les complètent idéalement en reflétant les derniers développements sur le terrain.

---

16) Vers un développement socialement juste dans la région MENA est un projet régional financé et organisé par la fondation Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), qui est actuellement en cours d'exécution (2016-2019). Ses principaux objectifs sont : initier un débat sur les politiques économiques néolibérales dans les pays arabes; sensibiliser à leurs effets sociaux et environnementaux ; et enfin soutenir et mobiliser les activistes, les chercheurs et la société civile pour proposer des politiques alternatives et de nouveaux paradigmes de développement permettant d'améliorer la justice sociale et le niveau de vie des populations dans toute la région.

17) Afin d'entendre un large éventail de points de vue des parties prenantes, les participants invités aux ateliers de discussion comprenaient des universitaires, des militants ainsi que des représentants des syndicats, de la société civile, des associations d'agriculteurs, du gouvernement, des partis politiques et du secteur privé.

18) Pays étudiés : Liban, Syrie, Yémen, Jordanie, Irak, Algérie, Tunisie, Maroc, Palestine, Soudan et Libye. Les ateliers de discussion avec les parties prenantes nationales ont eu lieu en 2016 dans le cadre du projet régional de la FES : Vers un développement socialement juste dans la région MENA.



# **La justice sociale et le néolibéralisme**

Gilbert Achcar

# La justice sociale et le néolibéralisme

Gilbert Achcar

Le grand soulèvement arabe, qui a jailli du cœur même de la Tunisie en décembre 2010 et s'est répandu dans toute la région arabe en 2011, n'était pas seulement une révolte contre la tyrannie politique, mais également contre le chômage, le faible niveau de vie et la corruption. En effet, le terme de « justice sociale » a été l'une des expressions les plus entendues au cours du « Printemps arabe » de 2011.

Le slogan, « Pain, liberté, justice sociale », scandé sur la place Tahrir du Caire et dans d'autres villes arabes, résumait les profondes aspirations du soulèvement régional. Ces aspirations n'étaient pas limitées aux libertés politiques et culturelles comme conditions préalables à une réelle démocratie. Elles se déclinaient également autour du niveau de vie : l'aspiration à disposer d'un revenu permettant d'assurer une vie décente, impliquant à son tour la création d'emplois et l'éradication du chômage (« L'emploi est un droit, bande de voleurs », a été l'un des principaux slogans du mouvement social tunisien avant, pendant et depuis le soulèvement de 2010-2011). Ces objectifs étaient perçus comme étroitement liés à l'éradication de la corruption et du népotisme, deux des fléaux les plus graves affectant les pays arabes.

## 1.1 La justice sociale

Par « justice sociale », la plupart des personnes dans le monde arabe – et ailleurs – se réfèrent d'une part à l'éradication de la pauvreté (le plus flagrant indicateur de la justice sociale) et d'autre part à la réduction des inégalités sociales par le biais de différentes mesures : gratuité de l'éducation et des soins médicaux, assurance d'un niveau de vie décent pour tous grâce à des emplois offrant un salaire décent, sécurité de l'emploi, accès à un logement adéquat et abordable et soutien pour élever des enfants grâce à des garderies gratuites et des subventions sociales.

Pour la plupart des gens, ces objectifs ne peuvent être atteints que si l'État mobilise un revenu national à cet effet : tant la part provenant des ressources naturelles que celle générée par la population, notamment par les plus riches, via une imposition progressive.

Cette vision des choses est en contradiction avec les préceptes fondamentaux du néolibéralisme en tant que doctrine économique, qui postule que le marché libre et la libre entreprise, avec un rôle de l'État réduit au strict minimum, constituent la formule idéale pour toutes les sociétés. Pour rendre cette perspective plus acceptable, les défenseurs du néolibéralisme présentent généralement leur conception des libertés économiques individuelles et du désengagement de l'État comme des corollaires nécessaires des libertés politiques auxquelles aspirent la majorité des gens, tout comme ils aspirent à la justice sociale. Néanmoins, la vérité est que le libéralisme économique et social (néolibéralisme) est différent du libéralisme politique. Aux États-Unis, l'étiquette « libéral » désigne en fait les progressistes critiques du néolibéralisme, dont sa version extrême est uniquement soutenue par les conservateurs.

Tandis que les néolibéraux pensent qu'un marché autorégulé et des inégalités sociales sans garde-fou finissent un jour par profiter à la majorité de la société, les progressistes ou les libéraux défendent l'idée que l'État devrait réguler les marchés pour éviter les crises économiques ou les atténuer, permettant ainsi de limiter leurs conséquences sociales, tout en assurant la protection sociale et en réduisant les inégalités sociales. La réglementation économique est ainsi considérée comme la condition fondamentale de la liberté politique, puisque cette dernière ne peut être pleinement et véritablement atteinte en l'absence de sécurité économique et sociale. Il s'agit bien évidemment d'une distinction philosophique classique entre la droite et la gauche, dans laquelle la droite considère la liberté économique comme une valeur fondamentale au détriment de l'égalité sociale et souligne que la liberté politique ne peut exister sans son pendant économique, et la gauche perçoit la réglementation économique comme principale condition de l'égalité sociale, elle-même une condition de base pour une réelle liberté politique et des droits politiques égaux.

## 1.2 Le contexte historique du néolibéralisme

Le libéralisme économique classique, dont le néolibéralisme est l'héritier, a été critiqué au moment de la Grande dépression qui a commencé en 1929 et persisté jusqu'au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale en 1939. L'expérience traumatisante de la récession et ses conséquences terribles avec la montée du fascisme et la guerre ont convaincu les principales puissances économiques du besoin de réglementations économiques pour endiguer les ralentissements cycliques de l'économie et proposer un filet de sécurité sociale, notamment par rapport au chômage qui s'est massivement répandu durant la crise. Comme le soulignait Karl Polanyi en 1944, « le marché auto-réglementé » était une utopie dangereuse qui a préparé le terrain à la crise et à la montée de l'extrême droite. Aux États-Unis, le besoin d'intervention de l'État pour stimuler la demande et créer de l'emploi devint très tôt un principe de base dans la lutte contre la récession. Il fut même au cœur du « New Deal » mis en place par le Président américain Franklin Roosevelt (1933-1945).

À la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945, le keynésianisme a inspiré la politique économique dominante dans l'économie capitaliste mondiale : une politique basée sur la régulation de l'économie par l'État, la stimulation de la demande, les dispositions de l'État en matière de sécurité sociale, autrement dit « l'État providence », et la planification centralisée. Ce modèle a alimenté le système économique mondial et ses institutions financières internationales (IFI), comme le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), dès leur création. Il a prévalu durant la longue période de boom d'après-guerre et a culminé dans les années 1960, soit une période de près de trois décennies (1945-1975) qui est rétrospectivement apparue comme « l'âge d'or » du capitalisme.

Dans de nombreux pays de l'hémisphère Sud, cette même période a correspondu à une ère de « développementalisme », caractérisée par un rôle actif et décisif de l'État dans l'encouragement de l'industrialisation, soit à travers le secteur public, soit par une collaboration étroite entre le gouvernement et les entreprises privées.

Le néolibéralisme s'est développé en tant que contre-offensive idéologique contre le keynésianisme au sortir de l'après-guerre. Il a reçu une nouvelle impulsion avec les premiers signes de crise du système monétaire international à la fin des années 1960 et avec la première récession mondiale majeure de l'après-guerre en 1975. Bien que beaucoup plus clémente que la Grande dépression, cette crise a été perçue comme l'occasion de discréditer le modèle de l'économie keynésienne d'après-guerre et de le remplacer par de nouvelles politiques inspirées par le néolibéralisme. La « révolution conservatrice », comme elle fut appelée, a été menée par le Premier Ministre Margaret Thatcher (1979-1990) au Royaume-Uni et le Président Ronald Reagan (1981-1988) aux États-Unis. L'Union européenne en a adopté les principes fondamentaux pour sa zone euro dans le cadre du Traité fondateur de Maastricht en 1992. Ainsi, une fois adopté par les plus grandes puissances économiques mondiales, le néolibéralisme a été institué comme la nouvelle doctrine économique dominante au niveau international.

La doctrine économique néolibérale adhère à la perspective monétariste qui s'oppose à l'inflation. Elle prône l'économie de l'offre, avec comme composante majeure des exonérations fiscales, notamment pour les entreprises et les riches. Elle s'accompagne d'un recul des droits du travail conquis par les mouvements des travailleurs ; d'une réduction radicale du périmètre d'intervention de l'État et de son rôle en favorisant la privatisation, la déréglementation et la réduction des dépenses publiques, en particulier des dépenses sociales ; et du libre-échange. De telles politiques étant inévitablement vouées à renforcer les tensions sociales et accentuer la précarité, elles furent accompagnées de nombreuses lois et mesures répressives (« tolérance zéro ») et – plus spectaculairement dans le cas du Président américain Ronald Reagan – d'une augmentation substantielle des dépenses militaires et policières en nette contradiction avec « l'austérité » imposée dans les questions de protection sociale.

Ces mêmes politiques ont été imposées aux pays en développement disposant d'une économie de marché dans laquelle les IFI jouaient un rôle

essentiel. Elles ont saisi l'opportunité offerte par la crise de la dette, qui s'est déployée dans les années 1980 suite aux lourds emprunts contractés en premier lieu pour faire face aux hausses vertigineuses des prix de l'énergie dans les années 1970 et au début des années 1980. En 1989, les IFI ont établi ce qui a été appelé « le Consensus de Washington » (commun au FMI, à la Banque mondiale, au Trésor américain et à la Réserve fédérale des États-Unis) incarnant les principes fondamentaux du néolibéralisme. Celui-ci est devenu la pierre angulaire de la conditionnalité liée à l'allègement de la dette et à l'aide financière. À travers les programmes d'ajustement structurel (PAS) reflétant le Consensus de Washington, les IFI ont imposé des programmes néolibéraux à l'hémisphère Sud. Les industries de substitution aux importations ont cédé la place à une restructuration de l'économie favorisant des industries orientées vers l'exportation. La libéralisation du commerce extérieur avec la suppression des droits de douanes et d'autres obstacles protégeant les bases productives des économies nationales a culminé avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995.

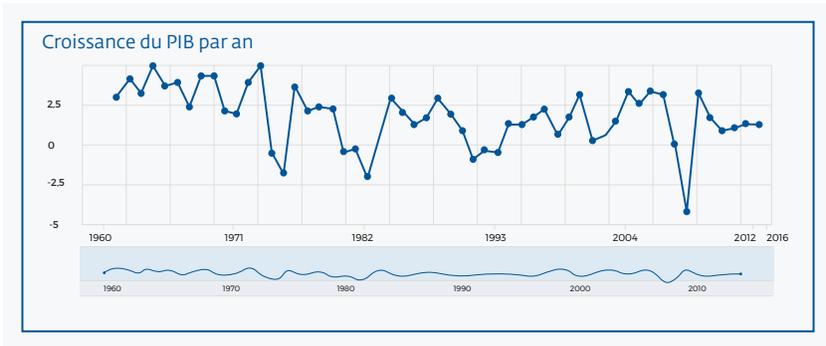
Un aspect clé de la doctrine néolibérale est son dogmatisme. Elle préconise la validité universelle de ses mesures basées sur la promotion du rôle du secteur privé dans le développement et la réduction radicale du périmètre d'intervention de l'État, indépendamment des conditions économiques et politiques spécifiques des pays dans lesquels ces mesures sont imposées. Cette rigidité doctrinale néglige le fait que, dans les pays dans lesquels le secteur privé a historiquement accompli une mission de développement indépendamment de l'action de l'État, il a joui de conditions de stabilité politique et de règles d'un État de droit et que les récentes expériences de développement les plus réussies ont été enregistrées dans des pays comme la Corée du Sud, Taïwan et la Chine, où l'État a joué, ou joue encore, un rôle central. Même les expériences considérées comme des vitrines de la formule néolibérale, en Inde ou en Turquie, concernent des pays qui ont bâti une base industrielle dès les premières phases développementalistes de leur histoire.

Le bilan global du néolibéralisme est négatif si on le compare à celui de l'époque keynésienne. Les taux de croissance économique à l'échelle

mondiale ont été nettement inférieurs depuis la crise des années 1970 et le tournant néolibéral qui a suivi qu'au cours des années 1960, sans parler des années d'après-guerre.

### Figure 1.1:

Taux annuels moyens de croissance économique à l'échelle mondiale, exprimés en pourcentage, de 1960 à nos jours :<sup>19</sup>



La tendance à la baisse des taux de croissance au fil du temps serait même bien plus marquée si l'on excluait la Chine, un pays où l'État joue un rôle majeur dans la gestion de l'économie, contredisant ainsi les principes fondamentaux du néolibéralisme. Plus important encore, les coûts sociaux du néolibéralisme ont été dévastateurs avec une énorme augmentation des inégalités sociales, de la précarité et du chômage ainsi qu'avec la croissance du secteur du travail informel, non protégé. La réduction de la pauvreté au niveau mondial, dont les partisans du néolibéralisme s'attribuent le mérite, concerne en fait majoritairement la Chine. Face à l'échec flagrant de leurs mesures dans de nombreux pays en développement, les IFI ont mis l'accent, dans leur doctrine néolibérale, sur « la bonne gouvernance » comme une condition nécessaire à la réussite, son absence expliquant dès lors l'échec. Cependant, en pratique, cette condition politique n'est pas considérée comme un prérequis pour la mise en œuvre de mesures économiques néolibérales. Ces dernières l'emportent sur toute autre considération. Le dogmatisme néolibéral

19) Source: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>

a eu des conséquences économiques et sociales dévastatrices dans de nombreux pays en développement et dans la région arabe plus que partout ailleurs.

### 1.3 Le néolibéralisme dans les pays arabes

La région arabe a connu une ère « socialiste » qui a atteint son apogée dans les années 1960, avec une vague de nationalisations qui a renforcé le rôle du secteur public comme principale composante de l'économie. Ceci s'est fait parallèlement à la mise en œuvre de réformes économiques et sociales visant à améliorer les conditions des couches pauvres et classes intermédiaires de la société et à fournir des prestations de sécurité sociale sous la forme d'un « État providence ». L'Égypte, sous la présidence de Gamal Abdel Nasser (1954-1970), a ouvert la voie à cette radicalisation « socialiste ». Dans les années 1960, son immense influence a fait des émules, à différents niveaux, dans la plupart des pays arabes. Après son décès et malgré le déclin de la tendance politique qu'il personnifiait, on a assisté au début des années 1970 à une expansion accrue du secteur public avec la nationalisation du secteur des hydrocarbures.

L'ère du « socialisme arabe » fut caractérisée par un développementalisme autoritaire, principalement mis en œuvre dans le secteur public par la création d'un secteur industriel de substitution aux importations.

L'objectif était d'instaurer la justice sociale par le biais d'une imposition progressive et de réformes agraires axées sur la redistribution. Ces réformes tentaient de résoudre le problème de l'excédent de population rurale ayant inévitablement augmenté avec l'amélioration des soins de santé, l'une des principales réalisations de cette époque. Une autre réussite similaire fut la démocratisation de l'éducation, y compris de l'enseignement supérieur. Pour mieux absorber le nombre croissant de diplômés, l'État augmenta considérablement le recrutement de ses fonctionnaires, créant une bureaucratie étatique hypertrophiée. L'accroissement des forces armées devint un instrument permettant de créer des emplois privilégiés pour les jeunes issus des zones rurales et urbaines.

Mais les conditions politiques dictatoriales ont sapé les réalisations positives de l'ère « socialiste » et encouragé la corruption du gouvernement dans un contexte d'inefficacité économique croissante avec un appareil étatique surdimensionné. Au sortir de cette période, les États affichaient de lourds déficits budgétaires et des dettes cumulées, résultat combiné des dépenses pour la protection sociale et des dépenses militaires et de sécurité. Tandis que la hausse du prix du pétrole dans les années 1970 et au début des années 1980 a atténué ces problèmes dans les pays producteurs de pétrole, ceux-ci se sont intensifiés dans d'autres, particulièrement dans le pays arabe le plus peuplé, l'Égypte. Ce n'est donc pas un hasard si l'Égypte, le pays qui avait ouvert la voie au « socialisme arabe », fut aussi le premier à vouloir en sortir. Au titre de l'Infitah (ouverture économique), le Président égyptien Anouar El Sadate (1970-1981) s'embarqua dans une libéralisation économique au lendemain de la guerre arabo-israélienne en octobre 1973. Inspirée par la logique du libéralisme économique, et plus tard sous couvert de néolibéralisme, l'Infitah en Égypte fut le précurseur de politiques qui furent ultérieurement mises en œuvre dans la majeure partie de l'hémisphère Sud. Ces politiques se sont détournées des mesures économiques étatistes pour encourager des initiatives du secteur privé en offrant des conditions attrayantes aux investissements privés étrangers et nationaux, en particulier sous forme de « zones franches » économiques.

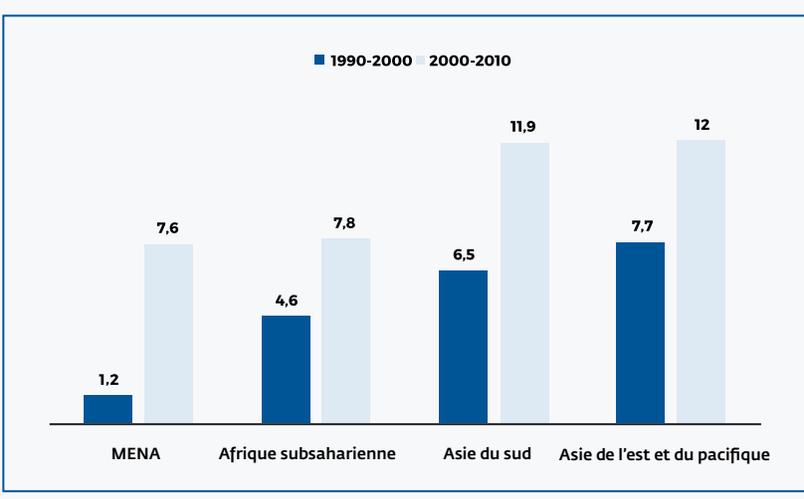
À partir des années 1990 notamment, on assista, dans la région arabe comme dans la plupart des autres pays du monde, à une nouvelle ère de domination néolibérale dans la politique économique avec un démantèlement croissant des politiques de l'ère « socialiste » sous la supervision des IFI. On abandonna le développementalisme en faveur de politiques fondées sur l'idée que le secteur privé prendrait le relais de l'État en favorisant l'industrialisation, qui fut réorientée de la substitution aux importations vers une production axée sur l'exportation, et en attribuant un rôle majeur aux investissements directs étrangers dans la production et la délocalisation des services. Comme dans d'autres régions du monde connaissant une économie étatiste associée à un régime dictatorial, les partisans des politiques néolibérales les présentèrent assorties de douces promesses de libertés politiques.

Cependant, bien que plusieurs États arabes aient connu différents degrés de libéralisation politique, aucun n'a enregistré de véritable et profonde démocratisation. En fait, la mise en œuvre des réformes néolibérales – notamment celles reposant sur la réduction ou l'élimination des prix subventionnés pour les produits de base et l'énergie – a souvent suscité des troubles sociaux. Plusieurs de ces premières expériences – depuis l'émeute du pain en Égypte en 1977 jusqu'à des émeutes similaires au Maroc, en Tunisie et en Jordanie dans les années 1980 – se sont soldées par des gouvernements battant en retraite. Ceci a mis en exergue la force de l'un des plus importants obstacles à la transformation néolibérale dans la région arabe : la résistance populaire. Par conséquent, tous les États arabes ont été témoins d'une expansion continue de leur complexe militaro-sécuritaire, qui est resté l'axe majeur d'absorption des jeunes travailleurs dans une région qui n'a cessé d'enregistrer des taux records de chômage des jeunes durant les dernières décennies.

La principale faiblesse des mesures néolibérales imposées dans la région arabe est qu'elles constituent probablement l'exemple le plus flagrant du mépris dogmatique envers les conditions réelles dans lesquelles de telles mesures sont censées être opérationnelles. Défendre la réduction des investissements publics en espérant que cette réduction sera compensée par une augmentation des investissements privés, dans des contextes politiques d'États patrimoniaux à néo-patrimoniaux, avec un capitalisme de connivence, des règles arbitraires, une instabilité et une imprévisibilité politique au niveau locale et / ou régional était une démarche vouée à l'échec. La croissance annuelle moyenne dans la formation brute de capital fixe était de 1,2 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA) au cours des années 1990, un pourcentage bien plus faible qu'en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud et en Asie de l'Est. Même si le taux de croissance dans la région MENA est passé à 7,6% au cours de la décennie 2000-2010 suite à de fortes augmentations des revenus pétroliers, il demeure toujours en-deçà des taux en Afrique subsaharienne, Asie du Sud et Asie de l'Est.

**Figure 1.2:**

Croissance annuelle dans la formation brute de capital fixe par région<sup>20</sup>



Non seulement les investissements privés n'ont pas compensé la baisse des investissements publics, mais les capitaux privés ont essentiellement été affectés à des placements spéculatifs promettant un retour sur investissement rapide – dans l'immobilier, le commerce, le tourisme – tandis que les investissements industriels furent principalement destinés à des projets basés sur un capital à risque limité et une forte intensité de main-d'œuvre partout où les faibles coûts salariaux favorisaient des bénéfices à court terme.

Les politiques d'inspiration néolibérale ont lamentablement échoué dans la dynamisation du développement – à la fois au niveau de la croissance économique et du développement humain – dans la région arabe. La trilogie pauvreté, précarité et inégalités est véritablement accablante dans la région. La pauvreté varie d'un pays arabe à l'autre, et d'une région à l'autre au sein des pays. Bien qu'il y ait moins de pauvreté dans la région arabe de manière générale par rapport à l'Asie du Sud ou l'Asie de l'Est, principalement en raison des ressources en hydrocarbures dont elle jouit, certains pays arabes tels que le Yémen et la Mauritanie figurent sur la liste des pays les plus pauvres du monde. La pauvreté

<sup>20</sup>) Source: Achcar 2013, p. 57.

extrême est courante dans les zones rurales, en périphérie urbaine et dans les bidonvilles dans des pays comme le Maroc, l'Égypte et la Syrie. La région arabe est ainsi l'ensemble géopolitique le plus inégalitaire au monde.

**Tableau 1.1: Revenu national brut (RNB) par habitant de certains pays de la région MENA en 2015 <sup>21</sup>**

<b>Pays</b>	<b>RNB (USD par habitant)</b>	<b>Pays</b>	<b>RNB</b>
Qatar	83 990 \$	Iran	4678 \$
Émirats arabes unis	43 090 \$	Tunisie	3980 \$
Koweït	42 150 \$	Jordanie	4680 \$
Arabie saoudite	23 550 \$	Irak	5820 \$
Bahreïn	19 840 \$	Maroc	3030 \$
Oman	16 910 \$	Syrie (2009)	2678 \$
Libye (2009)	15 150	Égypte	3340 \$
Turquie	9950 \$	Soudan	1920 \$
Liban	7710 \$	Yémen (2009)	1190 \$
Algérie	4870 \$	Mauritanie	1370 \$

La pauvreté est étroitement liée à la précarité, ce qui favorise la marginalisation sociale. La précarité revêt deux formes : premièrement, l'expansion du secteur informel, dans lequel les travailleurs sont privés de la plupart de leurs droits élémentaires, y compris l'accès aux soins de santé et à la protection sociale. Le secteur informel concerne une part significative de la main-d'œuvre au Yémen, en Syrie, au Maroc, en Jordanie, au Liban et en Algérie. Deuxièmement, le chômage dont le niveau général dans les pays arabes est le plus élevé au monde, avec des taux stupéfiants pour les jeunes, les femmes et les diplômés (cf. encadré 1.1).

<sup>21</sup> Source: World Bank (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>)

### Encadré 1.1

Le chômage des jeunes dans les pays de la région MENA demeure le plus élevé au monde, s'élevant à 27,2 % au Moyen-Orient et plus de 29 % en Afrique du Nord en 2013. Ces taux sont deux fois plus élevés que la moyenne mondiale. Ainsi le chômage chez les jeunes est de 19 % au Maroc, plus de 22 % en Algérie et au Liban, 25 % en Égypte, proche de 30 % en Jordanie et en Arabie saoudite, environ 40 % dans les Territoires palestiniens occupés et plus de 42 % en Tunisie.<sup>22</sup>

La sécurité de l'emploi instaurée au cours de l'ère « socialiste » a été sapée à la fois par les changements législatifs et par la privatisation, entraînant une précarisation générale du travail à bien plus grande échelle que ce qui a pu être observé (depuis l'avènement du néolibéralisme) dans l'hémisphère Nord.

En outre, la pauvreté n'est pas seulement une question objective. Il s'agit également et surtout d'une condition relative : ce que l'on peut considérer comme la pauvreté dans un pays comme la Suède, par exemple, peut être proche du niveau de vie moyen dans un pays comme l'Inde. Ainsi, la pauvreté est avant tout ce que les individus considèrent comme tel par rapport au contexte social dans lequel ils vivent. Dans cette perspective, les inégalités sociales dans la région arabe sont plus marquées au niveau des inégalités de revenus dont les chiffres sont soigneusement dissimulés par les gouvernements arabes. Cela suscite de forts sentiments d'injustice auprès des pauvres et de la classe la plus précaire, et même souvent de la classe intermédiaire, forcée de travailler très dur pour faire face à la hausse continue des prix tandis qu'elle observe, dans le même temps, les richesses somptueuses et les dépenses ostentatoires des classes sociales supérieures.

La justice sociale est ainsi au cœur du problème puisqu'elle souligne la nature des régimes établis dans la région arabe et de leurs politiques économiques. Il s'agit des causes profondes du soulèvement arabe

<sup>22</sup> Source: International Labour Organisation (2014)

qui a débouché, en 2011, sur une longue période, toujours actuelle, de turbulences pour la région. Nul ne peut prévoir quand cette agitation prendra fin ni quelles autres tragédies elle pourrait engendrer au-delà de celles des six dernières années, la pire de toutes étant incontestablement la catastrophe touchant la Syrie et son peuple. La seule prédiction que l'on puisse formuler avec certitude quant à l'avenir de la région arabe est qu'elle ne pourra surmonter sa crise actuelle ni accéder à une nouvelle situation de stabilité à long terme sans un changement radical de ses politiques économiques et sociales.

#### **1.4 Surmonter la crise régionale à travers la justice sociale**

Il devrait être évident que la seule issue pour sortir de la crise qui accable la région arabe est la mise en œuvre de nouvelles politiques économiques et sociales, radicalement différentes de celles que la région a connues jusqu'à présent. À cet égard, la justice sociale est essentielle, en insistant sur l'égalité et l'équilibre entre les mêmes droits et les mêmes obligations.

L'égalité des droits implique une distribution équitable des revenus de l'État, donnant la priorité à l'amélioration et au développement de la situation des personnes et des régions marginalisées. Ceci nécessite des investissements de l'État dans le développement et des ressources sociétales afin de maximiser l'emploi et de stimuler l'économie productive à la place des économies parasites et rentières prévalant dans les pays arabes.

Dans ce contexte, l'État doit jouer un rôle important pour promouvoir l'emploi des femmes et garantir leur émancipation, deux éléments étroitement liés. La forte oppression des femmes dans la région arabe, atteignant des situations extrêmes dans certains États, n'est pas seulement la dimension la plus importante de l'inégalité, de l'oppression et de l'injustice dans la région, mais également une source majeure de gaspillage d'un potentiel économique. Une étude du différentiel de croissance associé à l'inégalité des sexes, conduite par deux économistes de l'Université de Munich, a révélé que si l'on avait observé le même taux

d'emploi des femmes dans les pays de la région MENA qu'en Asie de l'Est depuis 1960, le PIB par habitant de la région, juste avant le soulèvement régional, aurait approximativement été le double de son niveau actuel.

Pour atteindre tous ces objectifs, les revenus de l'État doivent inclure les contributions des particuliers et des sociétés privées pour fournir les ressources qu'il lui faut déployer dans l'intérêt public. Le rôle du système fiscal est crucial à cet effet puisqu'il se situe au cœur de la justice sociale. Il ne peut y avoir de justice sociale sans une imposition progressive des revenus, à travers laquelle chacun, dans la société, contribue au développement national selon sa capacité. Ceci contraste fortement avec la situation actuelle de flagrante injustice dans la région arabe, où seuls les salariés payent des impôts sur le revenu tandis que les détenteurs de capitaux et les projets générant des bénéfices échappent largement à l'imposition. La justice sociale ne peut être atteinte sans sécurisation des revenus de l'État, passant par une imposition fiscale juste des entreprises et des particuliers, et sans distribution équitable de ces revenus pour réduire les différences sociales et garantir une vie décente à chacun.

Il s'agit de l'essence même de **la dignité**, un autre slogan essentiel lors du grand soulèvement arabe.



# **La politique fiscale et la justice sociale**

Naser Abdelkarim

# La politique fiscale et la justice sociale

Naser Abdelkarim

Si le rôle précis de l'État dans le soutien du développement fait l'objet de débats, en revanche le caractère essentiel de son rôle n'a jamais été contesté. L'un des instruments clés par l'intermédiaire duquel l'État exerce son influence est la politique budgétaire. La politique budgétaire définie ici englobe la politique fiscale et la politique de dépenses, le déficit budgétaire et la dette publique. Les décisions concernant le niveau et l'attribution des financements publics influencent un grand nombre de résultats en matière de développement : le volume et la structure des dépenses ont des effets directs et indirects sur la formation du capital, les infrastructures, les opportunités d'emploi, la protection sociale et le développement humain. Tous ces éléments sont essentiels pour une croissance durable et inclusive. La fiscalité et les aides ont un impact sur les investissements privés, la consommation, la production, le bien-être des pauvres, l'utilisation efficace des ressources et le développement du service public ainsi que du marché de travail. En outre, l'ampleur et le financement des déficits budgétaires déterminent la stabilité macroéconomique et influencent – en raison de « l'effet d'éviction » – la disponibilité de ressources financières pour le secteur privé. Plus important encore, la politique budgétaire est un moyen utilisé pour la redistribution des revenus et des richesses entre les différentes classes sociales, qui a, à son tour, des répercussions importantes sur la mobilité sociale et la stabilité politique.

Au lendemain de la crise financière mondiale qui a éclaté en septembre 2008, la production économique dans de nombreux pays, y compris les pays arabes, a nettement reculé. Compte tenu de leur impact sur la société, les choix budgétaires sont éminemment politiques.

Pour analyser l'influence de la politique budgétaire sur les résultats du développement dans les pays arabes, il convient d'adopter une

perspective plus large de l'économie politique qui englobe non seulement les dynamiques économiques mais aussi la manière dont les États ont évolué, la distribution des revenus a changé et les mouvements sociaux ont émergé. En ce qui concerne les transformations sociales et politiques qui sont aujourd'hui manifestes dans la région, initialement désignées par l'appellation « Printemps arabe », l'exploration de la trajectoire et des caractéristiques générales des politiques budgétaires passées peut s'avérer très révélatrice de l'évolution des relations de pouvoir et des revendications sociales sous-jacentes qui ont entraîné les mouvements populaires qui bouleversent la région depuis 2011.

Cette crise a suscité des inquiétudes et donné lieu à de vifs débats sur les choix économiques de nombreux pays arabes. Certains pays arabes vivent actuellement des transformations sociopolitiques coûteuses et souvent sanglantes (suite au Printemps arabe). Ces mouvements sont intimement liés aux inégalités vivement perçues suite à la manière dont les gouvernements ont géré leur politique économique, et notamment la fiscalité. La distribution inéquitable des richesses et ses répercussions au niveau de la politique fiscale sont au cœur du débat.

Ce chapitre présente un diagnostic et une analyse de la politique budgétaire – en tant qu'élément clé de la politique économique – dans les pays arabes. L'auteur formule également quelques préconisations pour réformer cette politique en améliorant la justice sociale. Il se concentre sur une analyse de la politique budgétaire dans plusieurs pays arabes qui dépendent, à des degrés divers, du pétrole en tant que source de revenus pour l'État – Syrie, Yémen, Soudan et Irak –, et quelques autres pays habituellement classés parmi les pays pauvres en ressources et riches en main-d'œuvre : Égypte, Tunisie, Jordanie, Liban, Maroc et Palestine.

## **2.1 Tour d'horizon de la politique budgétaire dans les pays arabes**

La politique budgétaire dans les pays arabes a connu des changements drastiques au cours des cinq dernières décennies, avec des dépenses publiques qui ont commencé par s'amplifier pour atteindre des niveaux exceptionnels avant de chuter par la suite. La nature et l'amplitude de la hausse et de la baisse des dépenses publiques ont marqué de manière

conséquence l'histoire économique et politique de la région. Des petits États de la post-indépendance aux États nationalistes naissants, aussi bien les républiques que les royaumes, les dépenses publiques ont augmenté jusqu'à représenter 50 à 60 % du produit intérieur brut (PIB) dans la majeure partie de la région dans les années 1960 et 1970. À l'époque, des dépenses élevées étaient nécessaires pour la construction de l'État et son expansion, la consolidation du pouvoir interne (dépenses pour la police et la sécurité), les dépenses militaires engendrées par le conflit avec Israël, le financement des politiques socialistes et nationalistes dans l'emploi public et la réalisation des ambitions relatives au développement.

Pendant, dans les années 1990, les dépenses de l'État ont diminué, représentant en moyenne 25 à 30 % du PIB. Cela reflétait essentiellement l'assèchement des sources de financement qui avaient initialement permis l'ascension de l'État et une évolution vers la libéralisation de l'économie. Cette « explosion budgétaire » était le résultat de deux facteurs principaux, dont l'importance respective varie d'un pays à l'autre. Le premier facteur est le prix du pétrole. Les pics des années 1970 et les chutes enregistrées dans les années 1980 et 1990 ont eu des répercussions à la fois sur les exportateurs et sur les importateurs de pétrole. Pour ces derniers en raison de la fluctuation du montant des aides reçues des exportateurs de pétrole et des transferts de fonds des travailleurs émigrés. Cela s'est traduit par une certaine stagnation dans l'agriculture et l'industrie manufacturière avec la réduction des investissements publics dans ces secteurs tandis que le commerce, le secteur des services, l'immobilier et la construction connaissaient un vrai boom en attirant les investissements privés. Le deuxième facteur est politique. La mise en œuvre des réformes pour libéraliser le marché a entraîné le remplacement progressif des politiques d'orientation socialiste des années 1950 par des politiques d'orientation libérale. Avec ce changement de politiques, les régimes socialistes ont cherché un soutien politique du côté des élites économiques et des classes moyennes au lieu de se tourner vers leurs électeurs traditionnels : les agriculteurs, les travailleurs et les fonctionnaires.

Le principal impact indirect de ce régime politico-économique sur les comptes publics a été la croissance du secteur informel et le ralentissement de l'économie formelle, qui ont eu un impact négatif sur les recettes fiscales. L'emploi formel dans le secteur privé reste faible partout : seul 10 à 15 % de la main-d'œuvre en Égypte, au Yémen et au Maroc, et même en Tunisie, à peine plus de 22 % en Jordanie et en Palestine où le marché du travail formel est moins réglementé.<sup>23</sup>

De plus, la part des dépenses gouvernementales destinées aux services sociaux de base, tels que la santé, l'éducation et la protection sociale, a diminué, creusant encore les inégalités sociales.<sup>24</sup> D'autre part, la politique fiscale a également changé. Les gouvernements ont commencé à introduire de nouvelles formes d'imposition, mettant l'accent sur des impôts indirects (comme des taxes sur les ventes ou sur la valeur ajoutée) comme principale source de revenus pour l'État plutôt que des impôts directs (impôts sur le revenu ou impôts fonciers).<sup>25</sup> Cette restructuration de la fiscalité a renforcé l'injustice socio-économique.

Il est évident que les politiques économiques appliquées dans ces pays, y compris les politiques budgétaires, n'ont pas réussi à relever le défi des inégalités sociales et des disparités régionales.

## 2.2 Politique fiscale et recettes fiscales

Dans les six pays de la région pauvres en ressources et considérés dans le cadre de la présente analyse, les recettes fiscales des gouvernements ont légèrement augmenté, passant de 19,2 à 21,7 % du PIB entre 1990 et 2014.<sup>26</sup> En termes réels, durant la même période, les revenus par habitant ont diminué d'à peu près un tiers dans les pays du Machrek (Jordanie, Liban, Palestine) et ont augmenté d'un tiers dans ceux du Maghreb (Égypte, Tunisie, Maroc). Les recettes fiscales sont restées très faibles et stagnantes dans le groupe de pays riches en ressources (principalement les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et ont légèrement augmenté dans le groupe de pays aux ressources limitées, parce que les premiers dépendent du pétrole et d'autres ressources plutôt que des impôts pour financer leur budget. Les différences dans les recettes fiscales sont plus

23) FMI (2015)

24) Cf. Abboud, Chapitre 3 et Abdelhaliem, Chapitre 6

25) Mansour (2015)

26) FMI (2015)

significatives entre les deux regroupements géographiques. Durant la période 2014-2015, les recettes fiscales du Machrek ont stagné tandis qu'elles ont augmenté au Maghreb. En comparaison internationale, les taux d'imposition au Machrek sont comparables à ceux des pays à faibles revenus et à revenus moyens inférieurs, tandis que les taux au Maghreb sont comparables à ceux des pays à revenus moyens supérieurs.<sup>27</sup> Le taux d'imposition au Maghreb semble être plus élevé que celui suggéré par l'analyse économétrique standard de la relation entre l'effort fiscal et les niveaux de revenus.

### **2.2.1 Types de taxes et contribution aux recettes totales**

Dans les pays arabes, il existe deux principaux types de recettes fiscales: les impôts directs basés sur les revenus et / ou la richesse, et les taxes (indirectes) basées sur la consommation, y compris la taxe sur les ventes ou celle sur la valeur ajoutée (TVA), en plus des droits de douane et des taxes d'accise. La part relative de ces deux types de taxes dans les recettes gouvernementales peut servir d'indicateur pour la distribution équitable de la charge fiscale.

#### **2.2.1.1 Impôts sur les revenus des particuliers**

À l'exception des pays du CCG, tous les pays arabes prélèvent des impôts sur les revenus des particuliers. Les systèmes prévoient des taux d'imposition progressifs sur les salaires et les revenus des entreprises et des taux forfaitaires sur les revenus liés aux placements financiers et à l'immobilier, y compris les plus-values. Ces régimes fiscaux présentent donc un élément de double imposition des revenus.

D'un point de vue fiscal, l'imposition des revenus des particuliers est l'un des points les plus faibles (si ce n'est le plus faible) des régimes fiscaux arabes. En moyenne, les impôts sur les revenus des particuliers génèrent des recettes totales se situant aux alentours de 2 % du PIB dans les pays à ressources limitées (11 % des recettes fiscales), et moins de 0,5 % dans les pays riches en ressources (9 % des recettes fiscales). Les taux les plus élevés ont considérablement baissé dans tous les pays arabes, à

---

<sup>27</sup> IMF (2011)

l'exception des pays pauvres en ressources du Maghreb. Malgré ce recul des taux, les recettes issues des impôts sur les revenus des particuliers ont augmenté. En outre, le plafond des niveaux de revenus non imposables est très bas par rapport au PIB par habitant. La Palestine et le Maroc constituent des exceptions puisque la première tranche de revenus non imposés est légèrement au-dessus du PIB par habitant. La Jordanie, d'un autre côté, offre l'exonération la plus importante en matière d'impôts sur les revenus, plus du triple du PIB par habitant. Tandis qu'il n'est pas atypique dans un pays développé que le seuil d'exonération varie entre le quart et la moitié du PIB par habitant, des ratios plus élevés devraient être appliqués dans les pays en développement afin de protéger une plus large partie de la population des impôts sur le revenu, puisque les services publics sont moins nombreux et de moins bonne qualité. Ceci présente l'avantage supplémentaire de limiter les coûts administratifs en éliminant de l'assiette d'imposition une grande partie de la population dont la contribution potentielle aux recettes fiscales est très faible.

### **2.2.1.2 Impôts sur les revenus des entreprises et incitations à l'investissement**

L'impôt sur les revenus des entreprises joue un rôle important dans les régimes fiscaux des pays arabes, à l'exception des pays du CCG où cette imposition s'applique essentiellement aux entreprises étrangères. Cette imposition fournit actuellement des recettes dont le niveau se situe entre 1 et 1,5 % du PIB dans les pays riches en ressources (hors CCG) et entre 2,3 et 4,3 % dans les pays à ressources limitées. Dans le dernier groupe, la contribution des impôts sur les revenus des entreprises aux recettes fiscales est plus élevée (presque 20 % du total des recettes fiscales) et est comparable à la situation dans les économies en développement. Les taux d'imposition sur les sociétés ont considérablement diminué dans les pays arabes et ces taux semblent sur le point de converger. Au début des années 1990, la moyenne des taux d'imposition les plus élevés sur les revenus des entreprises oscillait entre 35 % au Machrek et plus de 55 % au Maghreb. Cette tendance a également été observée ailleurs dans le monde et interprétée comme une forme de concurrence sur la base de l'impôt sur les sociétés. Cette baisse s'est toutefois ralentie au cours des

dernières années. L'Égypte a même relevé son taux maximal de 20 à 25 % en 2014.

Par ailleurs, tous les pays arabes proposent des incitations fiscales sous forme de lois sur les investissements ou sur les zones franches.

À quelques exceptions près, les lois relatives aux zones franches ont essentiellement été introduites depuis les années 1990, tandis que les lois sur les investissements sont plus anciennes. Les incitations fiscales ne constituent qu'un aspect de ces lois, même s'il s'agit d'un point essentiel. D'autres aspects concernent les garanties de non-expropriation, le rapatriement de bénéfices exonérés d'impôts pour les investisseurs étrangers, des règles libérales pour les opérations de change et des guichets uniques pour les investisseurs étrangers afin d'alléger le fardeau administratif lié aux transactions avec de nombreux organismes gouvernementaux.

Il semblerait, après lecture rapide des lois relatives à l'impôt sur les revenus dans les pays arabes, que les lois fiscales générales proposent des incitations supplémentaires sous forme d'exonérations ou de faibles taux d'imposition pour certains types de revenus, dont les revenus agricoles, les revenus des petites entreprises, les plus-values et les bénéfices réinvestis (dividendes). Il n'est pas rare que de telles incitations coïncident en partie avec celles prévues dans les lois sur les exonérations fiscales. Les incitations fiscales servent généralement les intérêts des personnes riches au détriment des pauvres et des groupes marginalisés. L'une des principales critiques à l'égard du régime d'incitations fiscales dans la majorité des pays arabes est que ces dispositifs sont accordés aux grandes entreprises et non pas aux petites et moyennes entreprises qui constituent pourtant la base des économies nationales et sont généralement des entreprises familiales. C'est pourquoi, dans la plupart des pays arabes, les impôts sur les revenus des particuliers et des entreprises sont souvent considérés comme régressifs plutôt que progressistes, étant sous-tendu que la politique de l'impôt sur le revenu ne sert pas l'objectif de redistribution des revenus et des richesses.

### 2.2.1.3 Taxes sur les ventes / TVA, droits de douane et taxes d'accise

Les taxes à la consommation dans la région arabe revêtent généralement trois formes : les taxes générales sur les ventes, les droits de douane à l'importation et les taxes d'accise. Il existe également différentes taxes sur les transactions. Les taxes générales sur les ventes sont nées de deux manières différentes. Premièrement, en remplacement des taxes sur les ventes en cascade appliquées avant les années 1990 : ce fut le cas dans les pays du Maghreb et en Égypte, qui ont transformé leurs anciennes taxes sur les ventes en TVA en procédant à des modifications juridiques élargissant la taxation aux services et aux biens et réduisant les effets en cascade en favorisant le remboursement d'impôt sur les biens intermédiaires et les biens d'équipement. Deuxièmement, via l'introduction de nouvelles TVA sans antécédents historiques nationaux, comme ce fut le cas au Liban, en Jordanie et en Palestine. Dans les pays arabes, la contribution de la TVA aux recettes fiscales varie entre 30 et 35 %, à l'exception de l'Égypte où elle est nettement inférieure et en Palestine où elle atteint 80 %. En ce qui concerne les droits de douane et les droits à l'importation, les pays arabes, à l'exception des États du Golfe, ont, jusqu'au milieu des années 1990, généralement appliqué des tarifs douaniers relativement élevés. Les droits de douane nationaux oscillaient entre plus de 35 % en Syrie, au Maroc, en Palestine et en Égypte jusqu'à moins de 5 % à Oman et au Qatar.<sup>28</sup> En 2007, les droits de douane avaient, en moyenne, diminué dans tous les pays : moins de 17 % en Égypte, 11 % en Tunisie, 10 % en Jordanie, 20 % en Palestine et 5 % dans tous les États du Golfe.<sup>29</sup> Malgré cette réduction tarifaire, les statistiques montrent que depuis l'an 2000 les recettes publiques issues du commerce international ont augmenté dans presque tous les pays arabes, reflétant l'accroissement des importations en volume et en valeur.<sup>30</sup>

Néanmoins, la contribution des taxes sur les échanges commerciaux aux recettes fiscales générales dans les pays arabes a diminué, passant de 35 % en moyenne entre 1990 et 2010 à 21 % en 2011-2012 et à 15 % en 2013-2014.<sup>31</sup> La part nationale des taxes sur les échanges commerciaux dans les recettes fiscales totales oscillait entre 88 % au Bahreïn (où l'impôt sur les revenus et les bénéfices est nul) et 8 % en Jordanie et en Tunisie, 6,8 % en

28) Said (2011)

29) WTO (2017)

30) AMF (2011, 2014)

31) IMF (2015); Mansour (2015)

Égypte et moins de 4 % au Maroc.<sup>32</sup> Les revenus provenant des taxes sur le commerce restent relativement faibles comparés aux revenus pétroliers, proportionnellement aux recettes de l'État (4 % en 2003, 2 % en 2009, 2,6 % en 2014) et au PIB (moins de 2 % en 1990-1991 et de 1 % en 2011-2012).<sup>33</sup>

Les taxes d'accise sont des prélèvements sur des biens et des services spécifiques, qui s'appliquent généralement en plus de la TVA. Il n'existe guère de données cohérentes et exhaustives sur les revenus d'accise et les conclusions présentées dans cet ouvrage sont basées sur des données concernant les principales taxes d'accise appliquées dans les pays arabes: celles sur le tabac, les boissons alcoolisées et non alcoolisées, les produits pétroliers, les voitures et les téléphones portables. Depuis l'an 2000, les revenus d'accise ramenés au PIB ont significativement décliné dans tous les pays arabes à l'exception de l'Égypte, de la Palestine et du Liban où ils sont restés constants ou ont augmenté. Dans tous les cas, en particulier ceux avec des rendements inférieurs à 2 % du PIB, les accises qui sont sous-exploitées représentent une source potentielle de revenus significatifs.

En résumé, les impôts indirects – sur la consommation de biens et de services – comptent pour plus de la moitié des recettes fiscales. Étant donné que ce type de taxes s'applique à tous les consommateurs indépendamment de leurs revenus et de leur richesse, et sans différentiel de taux pour les différents groupes de biens et de services, leur importance soulève des inquiétudes par rapport aux inégalités.

#### **2.2.1.4 Frais et droits de timbre**

En plus des taxes générales, la majorité des pays arabes prélèvent des frais sur les transferts de biens immobiliers et mobiliers, ainsi que des droits de timbre sur différents types de contrats, actes et autres documents officiels. Une description détaillée de ces systèmes très complexes dépasserait la portée de cet ouvrage. Ce type de taxe ne constitue pas une source de revenus importante.

<sup>32</sup>) AMF (2015)

<sup>33</sup>) AMF (2015); Mansour (2015)

### 2.3 La politique fiscale et la justice sociale

Le rappel précédent sur les différents types de taxes dans les pays arabes suscite des inquiétudes quant aux inégalités et à l'injustice sociale.

Alors que les impôts sur les revenus sont régressifs et favorisent à la fois les classes sociales riches et celles tirant des revenus du capital, un volume croissant de taxes indirectes sur les biens et les services est payé par tous les consommateurs, indépendamment de leur niveau de revenu et sans distinction aucune entre la consommation de produits de base et celle de produits de luxe. Il en résulte que les systèmes fiscaux contribuent à creuser les inégalités sociales et renforcent une discrimination basée sur la richesse plutôt que d'instaurer l'équité en redistribuant les revenus.

Des questions plus générales sur l'implication des politiques fiscales et leur pertinence par rapport à la justice sociale ont été débattues dans des ouvrages récents couvrant la région arabe.<sup>34</sup> Il existe suffisamment de faits et de preuves à l'appui pour pouvoir affirmer que, dans la majorité des pays arabes, la politique fiscale ne réagit pas face au problème de la justice sociale et accroît ainsi les disparités entre riches et pauvres.<sup>35</sup>

Le Réseau des ONG arabes pour le développement (ANND) a récemment conduit plusieurs études sur la politique fiscale, dont la plus importante est une analyse comparative des Systèmes fiscaux dans six pays arabes. Menée en collaboration avec l'ONG britannique Christian Aid et l'Economic Policy Monitor en Palestine, cette étude explore la manière dont les régimes fiscaux ont contribué dans les pays arabes au manque d'opportunités, renforcé les inégalités, la marginalisation et l'exclusion, et engendré plus de souffrances pour la majorité des habitants de la région. Les constats dressés par des études pertinentes sur les systèmes fiscaux dans la région arabe permettent d'avancer les conclusions suivantes :<sup>36</sup>

34) ANND (2016); Abdelkarim (2016)

35) Fofna et al. (2012); Chamliou & Karshenas (2016)

36) ANND (2016)

- Les impôts collectés auprès des particuliers (impôts retenus à la source) dépassent largement les impôts collectés auprès des entreprises en raison de nombreuses failles juridiques en plus de la corruption et de l'alliance non déclarée qui existe entre les autorités administratives (pouvoir politique et sécurité) et les entreprises (capitiaux) dans une structure économique libérale : phénomène du conflit d'intérêts.
- Les exonérations et les incitations fiscales proposées aux sociétés étrangères et nationales dans divers secteurs ne sont pas en harmonie avec les priorités du développement. En outre, ces incitations sont attribuées à des entreprises disposant de capitaux importants au détriment des petites et moyennes entreprises. Par contre, il n'existe généralement guère d'exonérations fiscales sur les revenus et les salaires des particuliers, et le cas échéant elles sont liées aux seuils de pauvreté nationaux et ne prennent pas en considération le coût de la vie.
- L'évasion fiscale et l'évitement fiscal sont des phénomènes largement répandus dans la plupart des pays arabes. Des régions et des groupes sociaux d'un pays donné se trouvent dans l'obligation de payer entièrement des taxes, mais en même temps l'État ne parvient pas à allouer dans son budget des ressources fiscales suffisantes à des programmes sociaux et de développement qui répondraient aux besoins de ces régions et de ces classes sociales. Ceci crée un sentiment d'injustice et incite les classes et les régions défavorisées à ne plus payer d'impôts ou à recourir à l'évitement fiscal ou à l'évasion fiscale. Mais, plus que les contribuables particuliers ce sont surtout les grandes entreprises qui ont tendance à contourner les paiements d'impôts. L'évasion fiscale encourage une sorte de système fiscal (non étatique) parallèle, fondé sur la corruption et le clientélisme. Les entreprises disposant de bonnes relations payent moins de taxes au budget national, mais elles financent dans le même temps un réseau corrompu d'agents de l'État. Non seulement cela continue de creuser le fossé des disparités au sein du même groupe d'acteurs économiques et de réduire les recettes de l'État, mais aggrave aussi un phénomène social dangereux, à savoir la corruption, qui – par nature – est injuste.

- **L'ampleur du secteur informel** qui fonctionne en dehors des réglementations économiques établies par l'État est un problème économique structurel évident dans les pays arabes. Ce secteur représente entre 50 et 70 % de l'économie dans certains cas. Il est perçu comme un paradis fiscal pour les employeurs, mais n'offre aucune protection juridique aux travailleurs.

### **Encadré 2.1 :**

Début 2015, l'Égypte annonçait l'adoption de mesures fiscales, y compris l'augmentation des impôts sur les salaires élevés et les bénéfices des entreprises, en plus d'une taxe foncière et d'une taxe de 10 % sur les revenus du capital, autant de mesures servant les intérêts des pauvres et de la classe moyenne, et donc des femmes.<sup>37</sup> Cependant, les taxes sur les revenus du capital ont fini par être abandonnées sous la pression exercée par les investisseurs.

#### **2.3.1 Dépenses courantes et dépenses d'investissement (dans le développement)**

Les dépenses publiques concernent de plus en plus le paiement de salaires et d'autres dépenses courantes, tandis que les dépenses pour les infrastructures et la production baissent en termes relatifs. Au niveau des secteurs, les dépenses se concentrent sur l'éducation et la santé, avec des secteurs comme l'agriculture et l'industrie manufacturière qui reculent au fil du temps.

Dans la plupart des pays, la proportion du budget public alloué aux dépenses courantes (plutôt qu'à des investissements) a augmenté d'environ 60 à 80 %. Contrairement aux investissements publics (dépenses pour le développement), les dépenses courantes ont des impacts positifs mais non durables sur le développement économique.

---

37) UNDP (2016)

Les investissements publics se sont effondrés dans la plupart des pays, passant de 14-15 % du PIB dans la majorité des pays arabes dans les années 1980 et au début des années 1990 à 6-7 % à la fin des années 1990.<sup>38</sup>

Selon la pensée économique néolibérale, ce déficit d'investissements doit être comblé par des investissements privés, favorisés par l'exonération fiscale et d'autres incitations. Cependant, ce déficit n'a été que partiellement comblé.<sup>39</sup> Les investissements privés ont juste légèrement augmenté dans certains pays, sont restés faibles dans d'autres (par exemple moins de 15 % du PIB en Égypte) et ont même baissé en Syrie, au Yémen et en Algérie.

### 2.3.1.1 Les dépenses pour les services sociaux de base

Le gel des budgets affectés à la santé et à l'éducation a freiné le progrès en matière de développement humain et a conduit à la détérioration de la qualité des services, notamment pour ceux trop pauvres pour les acheter dans le secteur privé florissant. Si l'on observe un ralentissement dans le monde entier, celui-ci est néanmoins particulièrement marqué dans la région arabe.

La combinaison de faibles dépenses publiques pour les services sociaux et de la montée de l'offre privée dans le domaine de l'éducation et de la santé a creusé les inégalités, le coût des services privés dépassant les moyens des pauvres.

En plus d'une pauvreté persistante, les inégalités croissantes ont été citées comme le principal facteur expliquant les soulèvements arabes. Il existe de fortes différences dans les inégalités, qui sont les plus élevées au Maroc, en Jordanie, en Tunisie et au Yémen (où le coefficient de Gini évolue autour de 40 %) et les plus faibles en Égypte et en Syrie (avec un indice de Gini autour de 30 %).<sup>40</sup> Ces chiffres semblent indiquer que, partant d'un niveau faible, les inégalités ont augmenté dans la région suite aux réformes des années 1990. Il est tout à fait possible que les personnes comparent leur situation en se référant à leur expérience passée plutôt qu'en se basant sur la conjoncture mondiale, l'augmentation des

38) FMI (2015) ; pour plus de détails et d'analyses des investissements publics, cf. Abboud, Chapitre 3

39) Cf. Abboud, Chapitre 3

40) Le coefficient de Gini est une mesure de l'écart par rapport à une distribution égale des revenus des particuliers ou des ménages dans un pays. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite, et à 100 dans une situation la plus inégalitaire possible.

inégalités permettant dès lors d'expliquer les frustrations ayant motivé les soulèvements.<sup>41</sup>

Autre possibilité : tandis que les disparités entre les pauvres et la classe moyenne n'ont guère changé, celles entre la classe moyenne et les riches semblent avoir considérablement augmenté depuis les années 1990.<sup>42</sup> En effet, deux groupes ont largement profité des réformes néolibérales.

Le premier représente peut-être les 10 % de foyers dont un membre est employé sur le marché du travail formel. Le deuxième groupe correspond à un pour cent de personnes disposant de relations politiques qui leur ont permis de s'enrichir énormément.

### 2.3.1.2 Les subventions

L'autre élément budgétaire qui a fait l'objet d'une coupe franche pendant la phase d'ajustement est celui des subventions, en particulier pour les produits de base et l'énergie (dans le cas de la Syrie, au moins, les subventions pour les agriculteurs et d'autres producteurs étaient également très importantes). Dans les années 1980, les subventions concernaient souvent des produits alimentaires et profitaient principalement aux pauvres. Cette rubrique est enregistrée de manière imprécise dans les comptes budgétaires car elle est souvent financée hors budget. Malgré les chiffres imprécis dont on dispose, ceux-ci démontrent l'ampleur de la baisse des subventions, notamment dans les pays non producteurs de pétrole où elles sont passées d'un pic à environ 9,7 % à 1,1 % du PIB. Les premières tentatives de réduction de ces subventions ont provoqué les émeutes de la faim (par exemple les émeutes du pain en Égypte et en Jordanie dans les années 1980). En conséquence, les gouvernements ont ensuite procédé à des réformes plus « discrètes », en réduisant progressivement les subventions au fil du temps.

Dans les années 2000, avec l'augmentation du prix de l'énergie et de nombreux gouvernements s'accrochant à un pouvoir affaibli qui tentaient de persuader les riches et la classe moyenne de continuer de les soutenir, les subventions pour les produits énergétiques et les produits

41) Bibi & Nabli (2010)

42) ESCWA (2013)

pétroliers ont augmenté, réduisant davantage une marge budgétaire déjà limitée. Les subventions en faveur de l'énergie ont grimpé au fil des années et en 2011, elles étaient bien plus élevées au Moyen-Orient que dans toute autre région du monde. En termes absolus, environ 50 % des subventions publiques à l'énergie au niveau mondial sont distribués dans la région arabe. Vers 2010, ces subventions représentaient 8,5 % du PIB régional et 22 % du total des recettes publiques : un niveau plus important que dans d'autres régions en développement, sachant que de telles subventions de l'énergie tendent à être négligeables dans les économies avancées. Dans la région, les niveaux varient pour tous les types de subventions ; cependant, 12 des 22 pays de la région disposent de niveaux de subventions cumulés supérieurs à 5 % du PIB. Environ la moitié des subventions couvrent des produits pétroliers, l'électricité étant l'autre source de dépenses la plus importante.<sup>43</sup> Les dépenses publiques pour ces subventions dépendent par conséquent des prix internationaux de l'énergie. Depuis 2011, la politique de subventions prend également en considération les demandes politiques et sociales d'amélioration du niveau de vie des classes sociales à faibles revenus.

Dans de nombreux pays, les subventions représentent maintenant une dépense bien plus élevée que le total des dépenses pour la santé ou l'éducation. En 2011, les subventions dans le domaine de l'énergie représentaient 41 % des recettes publiques en Égypte, 24 % au Yémen, 22 % en Jordanie et 19 % au Liban, comparé à « seulement » 10 % au Koweït, 15 % aux États-Unis et 18 % en Arabie saoudite. La Palestine qui ne propose aucune subvention de l'énergie fait figure d'exception. Il est bien connu que ces subventions sont très régressives, puisque les produits pétroliers sont généralement consommés en plus grandes quantités par les classes plus aisées. Ainsi, une étude réalisée en Égypte a montré que 46 % des bénéficiaires des subventions du pétrole sont revenus au quintile supérieur.<sup>44</sup> Une fois en place, il est presque impossible de réduire ou de supprimer les subventions en raison des menaces de répercussions politiques que font peser les principaux électeurs. Cependant, un programme efficace de subventions, visant en priorité les populations à faibles revenus, pourrait réduire les inégalités.

---

43) IMF (2013)

44) IMF (2015)

### 2.3.1.3 Les dépenses militaires

Le niveau de dépenses dans les domaines de la sécurité est beaucoup plus difficile à mesurer. Même si les dépenses militaires ont également été réduites en règle générale, elles sont restées très élevées. Elles ont baissé en passant d'une moyenne exceptionnellement élevée autour de 10,4 % du PIB dans les années 1990 à un niveau toujours relativement haut de 6,2 % en 2014 (la moyenne mondiale est inférieure à 2 %).<sup>45</sup>

### 2.3.1.4 La dette publique

Avec la baisse des recettes et l'augmentation des dépenses, les déficits budgétaires ont augmenté dans la plupart des pays arabes. Par conséquent, en 2014, la dette publique totale (tant nationale qu'extérieure) pour les pays arabes a grimpé d'environ 14,2 % pour atteindre l'équivalent de 590,6 milliards de dollars américains contre 516,8 milliards en 2012. Le pourcentage de la dette publique par rapport au PIB était ainsi de 52,2 % en 2014 (contre 48 % en 2012).<sup>46</sup>

## 2.4 La politique fiscale au prisme de la question de genre

Durant la dernière décennie, les gouvernements, les organisations de la société civile et les institutions internationales ont largement et graduellement reconnu les préjugés sexistes entérinés dans les politiques fiscales promulguées dans le monde entier, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.<sup>47</sup> L'inégalité de genre (entre les sexes) entretient une relation de réciprocité avec l'injustice socio-économique, toutes deux étant à la fois conséquence et cause l'une de l'autre.

Ces dernières années, les effets néfastes des politiques fiscales sur l'égalité de genre ont été une source de préoccupation tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Ainsi, la question de l'introduction d'une approche intégrée de l'égalité hommes-femmes dans la politique fiscale a occupé une place centrale dans les récents débats sur les finances publiques, le financement du développement

45) Elbadawi & Keefner (2014)

46) IMF (2015)

47) UNDP (2015); ESCWA (2012, 2015)

et la responsabilité des gouvernements envers leurs citoyens.<sup>48</sup> Tout le monde reconnaît que les pays doivent collecter des recettes fiscales suffisantes pour assurer un financement durable de leurs stratégies de croissance et fournir les services sociaux de base à leurs citoyens, notamment aux plus pauvres. En outre, dépendre de l'imposition comme source de recettes publiques peut avoir un effet bénéfique en matière de gouvernance, puisqu'il renforce la responsabilité au niveau national entre le gouvernement et les citoyens. L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes constituent un objectif de développement en soi, énoncé par l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans le troisième Objectif du millénaire pour le développement et la Déclaration de la Convention CEDAW (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes),<sup>49</sup> et plus récemment affirmé dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. Intégrer la dimension du genre dans la politique fiscale peut considérablement améliorer la qualité générale de la politique publique et réduire l'écart entre les sexes au plan de la richesse, des revenus et des opportunités que l'on retrouve dans la majorité des sociétés.

Jusqu'à présent, le travail de recherche sur le développement n'a pas encore réussi à expliquer et à résoudre tous les déséquilibres hommes-femmes qui résultent des systèmes fiscaux en vigueur dans les pays arabes. Il faudrait notamment adopter un point de vue plus large et considérer les impôts et les taxes comme un outil de redistribution des richesses et des revenus entre les différentes catégories de population, en tenant compte des divisions basées sur le genre, plutôt que de considérer leur rôle dans la mobilisation de ressources fiscales. Dans la région arabe, il n'y a guère eu de recherche pour analyser la politique fiscale au prisme de la question du genre. On dispose néanmoins de constats suffisants sur lesquels s'appuyer pour dire que la politique fiscale dans la plupart des pays arabes n'apporte de réponse ni à l'injustice sociale ni à la question du genre, et accroît ainsi les inégalités entre les riches et les pauvres tout comme entre les contribuables hommes et les contribuables femmes. C'est pourquoi les recherches empiriques dans ce domaine – qui suscite de plus en plus l'intérêt public et revêt une importance croissante dans le développement – sont tout à fait justifiées.

48) Stotsky (1997); Capraro (2014)

49) <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

## Encadré 2.2:

Le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, UNIFEM, désormais rattaché à ONU femmes, a utilisé la budgétisation sensible au genre (BSG) comme outil pour faciliter la planification budgétaire adéquate, assurer l'adoption d'objectifs d'égalité des sexes et surveiller le comportement des gouvernements dans ce domaine. Cependant, des questions restent en suspens quant à savoir si cette démarche est pertinente dans tous les pays et dans quelle mesure elle réussit à forcer les gouvernements à rendre des comptes. Les données empiriques sur la mise en œuvre de la BSG en tant qu'alternative aux approches traditionnelles (à savoir la budgétisation par poste) montrent que son succès est limité. Certains pays en développement dont l'Afrique du Sud et les Philippines ont beaucoup progressé et sont passés d'une budgétisation par poste à la BSG. D'autres pays, incluant quelques pays arabes (Maroc, Jordanie et Palestine) n'évoluent guère dans ce domaine actuellement.

## 2.5 Conclusion

Nous avons vu dans ce chapitre comment la politique fiscale était au cœur des accords politiques qui ont émergé dans les pays arabes après les années 1980, lorsque les gouvernements de la région sont passés de politiques économiques étatistes à des politiques économiques orientées sur le marché, dans la lignée du néolibéralisme et du Consensus de Washington, et se sont alliés aux élites du monde des affaires.

La politique fiscale est devenue plus régressive. Les investissements publics ont accusé le coût des ajustements et sont restés faibles depuis, ralentissant la croissance économique. Les dépenses pour les salaires, la santé, et l'éducation ont stagné et sont trop faibles pour fournir le type et le volume de services nécessaires pour continuer de progresser au niveau des indicateurs humains. Les dépenses pour les subventions en faveur de l'énergie et de la sécurité sont montées en flèche tandis que l'imposition diminuait. Avec l'évolution du règlement politique de la situation dans les pays en transition, on pourrait s'attendre à un rééquilibrage des intérêts

des pauvres et de la classe moyenne inférieure par rapport à ceux de la classe moyenne supérieure et des riches.

Pour renforcer davantage les positions budgétaires tout en limitant leurs impacts sur la croissance et pour réduire le fardeau de la dette (particulièrement élevée en Égypte et en Jordanie) avec le temps, les pays devraient continuer de réformer leurs programmes de subventions et de protection sociale, réorienter et accroître l'efficacité des dépenses publiques dans les secteurs prioritaires, notamment l'éducation, la santé et les infrastructures (y compris la gestion des eaux, l'énergie et les transports). Ils devraient également mobiliser des revenus nationaux plus élevés tout en renforçant l'équité via un élargissement de l'assiette fiscale et une meilleure collecte des impôts, et moderniser la gestion des finances publiques. Les politiques fiscales doivent être restructurées en renforçant l'accent mis sur la perception des recettes provenant des impôts directs (sur les revenus et la richesse) plutôt que sur les impôts indirects (taxes à la consommation). Le recouvrement des impôts devrait être amélioré pour lutter contre l'évasion fiscale et la corruption en modernisant les institutions étatiques et en augmentant le niveau de responsabilité. Il est également important d'accroître le nombre de tranches d'imposition pour assurer une meilleure justice sociale.

L'amélioration de l'égalité économique et sociale passe par la réévaluation des politiques fiscales, l'augmentation des taux d'imposition sur les revenus pour les personnes à très hauts revenus et des taxes sur les investissements à forte rentabilité à court terme, tout en réduisant les taux pour les personnes à faibles revenus et les petites et moyennes entreprises. Il est également nécessaire de revoir les incitations fiscales pour ne pas cibler uniquement les investissements importants, mais aussi les PME qui représentent plus de 95 % des entreprises dans la plupart des pays arabes et contribuent considérablement à la fois à la croissance du PIB et à l'emploi. Ces entreprises pourraient jouer un rôle central dans la redistribution des revenus et des richesses ainsi que dans la réduction des disparités régionales au sein des pays en attirant des capitaux vers des régions moins développées.

# La politique d'investissement

Samer Abboud

# La politique d'investissement

Samer Abboud

L'une des questions majeures à laquelle tout gouvernement se trouve confronté est celle du financement de sa politique de développement.

L'élaboration d'une politique de développement implique des engagements budgétaires à court terme et à long terme, nécessaires pour parvenir à des résultats et des objectifs spécifiques. Ces engagements financiers sont réalisés avec des investissements publics et des investissements privés qui représentent de vrais défis pour les gouvernements. Les investissements publics dépendent essentiellement de la capacité de l'État à encaisser des recettes par le biais de mécanismes tels que la fiscalité, et à mobiliser ces ressources fiscales pour les orienter vers les objectifs de la politique de développement. Les investissements privés sont généralement attirés par des opportunités d'investissement spécifiques et des structures politiques, juridiques et institutionnelles conçues pour encourager et faciliter l'entrée de capitaux privés dans l'économie nationale. Dans une économie mondiale de plus en plus caractérisée par la mobilité des capitaux, ces investissements peuvent provenir de presque partout dans le monde. Ce sont les institutions financières internationales (IFI) qui ont encouragé l'élimination des restrictions sur les mouvements de capitaux et la déréglementation des lois sur les investissements, justifiant leur action par la nécessité de rapprocher les capitaux mondiaux des besoins en investissement des pays dépourvus de capitaux.

Le passage à des investissements privés plus importants a été motivé à la fois par des considérations d'ordre idéologique, selon lesquelles les bénéfices augmentent l'efficacité économique et la croissance, et par la perception de la stagnation et de l'échec d'un développement tiré par le secteur public dans la période postcoloniale. En effet, l'une des principales logiques dans la conception contemporaine du développement est que la motivation du profit, et implicitement le secteur privé et le marché libre, sont les moyens les plus efficaces pour distribuer les ressources et

poursuivre les objectifs de développement. La fonction du gouvernement consiste alors à offrir les conditions nécessaires aux investissements privés pour concrétiser ces objectifs. Une telle logique présuppose souvent que l'on se trouve en face d'un secteur public faible, inefficace ou corrompu. Les IFI ont prôné avec force la réduction des dépenses publiques pour alléger le fardeau fiscal sur les gouvernements, tout en encourageant simultanément la déréglementation économique pour soutenir les flux croissants de capitaux privés. Plusieurs États dans la région arabe ont adopté des politiques conformes à ces idéaux, que ce soit sur prescription conditionnée ou non.

La relation entre les investissements publics et privés n'est pas une équation à somme nulle. Il n'existe pas non plus de concurrence stricte entre ces deux types d'investissements. Ils sont en fait bien plus liés et complémentaires qu'on ne le pense. La plupart des études suggèrent que des investissements publics forts sont une condition préalable à des investissements privés productifs. Il existe un consensus général autour de l'idée qu'une augmentation des investissements publics entraîne une hausse de productivité des capitaux privés. Par ailleurs il a été prouvé qu'une baisse des dépenses d'infrastructure ou des dépenses sociales, par exemple, a des effets négatifs sur la productivité.

On retrouve ces mêmes constats dans l'hémisphère Nord et l'hémisphère Sud. Au final, les investissements publics renforcent la productivité des investissements privés avec des dépenses en infrastructures et en services sociaux qui complètent les investissements privés. Ainsi, tandis que les capitaux privés servent les intérêts de recherche de profits, les investissements publics sont nécessaires pour atteindre les objectifs sociaux. Les investissements publics et une politique publique solide sont des conditions sine qua none pour réussir à faire avancer la justice sociale grâce aux investissements privés.

Malgré tout, au cours des dernières décennies, les politiques d'investissement ont cherché à supplanter les investissements publics en améliorant les opportunités d'entrée de capitaux privés dans les différents secteurs de l'économie nationale.<sup>50</sup> En termes de justice

---

50) Matar (2014)

sociale et de politique sociale en général, ceci signifie que les États prennent des engagements politiques sans affecter les ressources budgétaires pour pouvoir les honorer. À la place, ils poursuivent des politiques qui cherchent à instaurer la justice sociale en renforçant les activités du secteur privé. On a ainsi assisté, dans les pays arabes depuis une génération, à la privatisation de l'éducation et au développement de l'enseignement privé du primaire jusqu'à l'enseignement supérieur.

La logique de tels changements est que la justice sociale et les objectifs sociaux doivent être atteints grâce au marché et non grâce au secteur public. Cela signifie que les institutions de l'État et le secteur public de manière plus générale jouent un rôle moins important dans la fourniture de services publics, pendant que des services comme les soins de santé sont progressivement privatisés. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont également assumé plus de responsabilités pour compenser les nombreux services sociaux nécessaires face à une population croissante. Le phénomène des ONG et des ONG organisées par les gouvernements (GONGO) qui a vu le jour au cours des dernières décennies est le résultat direct de la manière dont les États ont délégué la fourniture des services sociaux à différents acteurs privés. Il s'agit de deux changements structurels significatifs engendrés par une plus forte orientation vers les investissements privés.

L'accent mis dans la région arabe sur l'augmentation des investissements privés est guidé par la logique économique de la mobilité du capital et par la perception de l'essoufflement des modèles de développement basés sur un secteur public considéré corrompu, inefficace et incapable de gérer le développement. Les changements démographiques survenus au sein des sociétés arabes et les changements plus vastes au niveau de l'économie politique mondiale ont conforté les décisions de changement des politiques d'investissement. Pourtant, on retrouve aujourd'hui souvent les mêmes enjeux dans la région, et certaines situations ont même empiré. Les politiques d'investissement doivent relever les défis suivants : premièrement, faire face aux caractéristiques sociales et démographiques d'une région en plein changement ; deuxièmement, garantir des emplois stables, sûrs et valorisants et, troisièmement, favoriser une distribution économique plus équitable dans une ère de croissance économique. Plusieurs de ces défis exigent d'associer

les structures du marché du travail à des lois sur les investissements et des lois progressives garantissant une contribution positive des investissements aux objectifs de la politique sociale. Cela implique également l'établissement de liens entre la structure et la capacité des entreprises et la politique permettant de stimuler l'activité et d'atteindre les objectifs sociaux. Actuellement, les jeunes, qui représentent la majorité de la population dans la région, n'ont recueilli aucun bénéfice des gains économiques, ils n'ont pratiquement aucune sécurité de l'emploi et subissent la dégradation des prestations dans les services sociaux. Ces tendances, qui ont excessivement touché les femmes et les communautés rurales, se sont accélérées ces dernières années au lieu de régresser. La politique d'investissement doit se concentrer sur la résolution de l'insécurité pour ces populations afin de faire progresser la justice sociale.

### **3.1 Les investissements et la justice sociale**

Pour nombre d'économistes comme de non spécialistes, l'augmentation des investissements est synonyme d'un développement accru.

Cependant, ceci n'est pas vrai d'un point de vue empirique puisque les pays peuvent bénéficier d'importants investissements privés et publics sans produire pour autant des résultats positifs en termes de développement. C'est précisément pour cela que l'on peut observer un phénomène de croissance économique en même temps qu'une stagnation du développement, une caractéristique de nombreuses économies arabes avant 2011. En effet, des pays comme l'Égypte et la Tunisie étaient souvent mentionnés comme des modèles de réussite parce que leurs indicateurs macroéconomiques étaient au vert. Pourtant, c'était ignorer le fait que la « réussite » macroéconomique ne produit pas nécessairement une dynamique de développement positive. Il est donc impératif d'abandonner l'hypothèse selon laquelle l'accroissement des investissements permet, à lui seul, d'obtenir des résultats positifs en matière de développement. Il faudrait plutôt réfléchir à la manière dont et aux domaines dans lesquels les investissements peuvent apporter une contribution positive au développement, contrairement aux investissements qui ont moins d'impacts ou des impacts négatifs en la matière.

Ceci est particulièrement vrai dans le monde arabe où les revenus élevés du pétrole ont circulé dans la région sous forme d'investissements.

La plupart de ces revenus restent concentrés dans quelques secteurs hautement spéculatifs comme l'immobilier ou au sein d'entreprises commerciales ayant un impact limité sur le développement via des centres commerciaux.<sup>51</sup> Certains types d'investissements spéculatifs dans l'immobilier ou dans les services financiers peuvent avoir des effets positifs sur les indicateurs macroéconomiques, mais ne contribuent pas directement à une croissance équitable. Si certaines formes d'investissements privés peuvent contribuer à la croissance, d'autres formes d'investissements, en particulier les investissements publics dans les infrastructures sociales et matérielles, contribuent directement à la justice sociale.

Une méthode plus précise de mesure des investissements, qui exclut des facteurs tels que la spéculation foncière et les services financiers, est la formation brute de capital fixe (FBCF). L'indicateur de FBCF se réfère à l'augmentation des actifs matériels nets appartenant aux entreprises et aux ménages dans un pays, mais ne prend pas en considération la dépréciation ni l'utilisation des actifs existants. En excluant les achats de terrains et les transactions financières, les actifs existants et la dépréciation des propriétés foncières et des actifs, la FBCF offre une représentation concentrée de l'augmentation réelle de l'ensemble des actifs nets d'un pays ou d'une région. Elle propose ainsi un aperçu plus significatif de l'ensemble des nouveaux investissements. Pour le monde arabe (hors les États du Golfe), la FBCF est restée relativement stable en pourcentage du PIB entre 2010 et 2014 (tableau 3.1).

---

51) Hanieh (2011)

Tableau 3.1 : Formation brute de capital fixe dans le monde arabe (hors États du Golfe) en pourcentage du PIB, de 2010 à 2014<sup>52</sup>

Année	FBCF en pourcentage du PIB
2010	28.2
2011	26.0
2012	26.6
2013	26.0
2014	28.2

Bien que la FBCF constitue un indicateur plus précis de la croissance des actifs nets, cet indicateur ne répond pas suffisamment à la question de la contribution des investissements à la justice sociale. Le reste de ce chapitre explore les résultats spécifiques auxquels ont conduit les modes d'investissements publics, privés et publics-privés dans la région arabe. Le chapitre terminera par des suggestions quant aux meilleurs moyens d'associer les politiques d'investissement aux objectifs de la justice sociale.

### 3.2 Les investissements dans le secteur public

Les investissements publics et privés dans le monde arabe ont été structurés par l'intégration de la région dans l'économie mondiale durant la période postcoloniale. Trois facteurs ont essentiellement influé sur l'organisation des modèles d'investissements publics et privés dans la région : la guerre et les conflits, les rentes pétrolières et le néolibéralisme. Face aux conflits persistants dans la région, la majorité des gouvernements a toujours consacré plus de fonds publics aux dépenses militaires qu'aux questions sociales depuis les années 1960.

Néanmoins, avec la disponibilité de rentes pétrolières et leur circulation au sein de l'économie régionale, sous formes de subventions, de prêts, de transferts de fonds des travailleurs émigrés et d'investissements, plusieurs pays dans la région ont pu financer des investissements publics

52) Source: [http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator\\_Code%3ANE.GDI.TOTL.ZS](http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3ANE.GDI.TOTL.ZS)

dans les infrastructures sociales et des projets d'industrialisation, ce qui a permis d'améliorer le développement. L'expansion du secteur public a créé des opportunités d'emplois pour une population croissante et permis de fournir un éventail de services plus vaste. Avec le temps, ce modèle de développement s'est mis à stagner, cédant le terrain à un modèle cherchant à attirer les capitaux étrangers en tant que principale source pour les investissements. Cela a entraîné un lent recul des dépenses dans les investissements publics.

Ces modèles ont profondément impacté le progrès social dans la région, donnant lieu à des avancées sociales inconstantes et inégales, à l'intérieur des pays comme entre les pays. Ainsi par exemple, une étude sur les politiques de développement au Maroc, en Tunisie et en Mauritanie a révélé que les taux de pauvreté et d'inégalités ont augmenté dans les zones rurales et périurbaines situées en dehors des zones principalement ciblées pour le développement.<sup>53</sup> Il y a eu des progrès manifestes et importants au niveau de certains indicateurs de santé (mortalité) et de l'éducation (alphabétisation) et d'indicateurs macroéconomiques généraux qui reflétaient des taux de croissance stables dans plusieurs pays. Cependant, ces avancées ont largement dissimulé l'incapacité des politiques d'investissement à générer un développement à grande échelle, à combattre la pauvreté ou à élargir les opportunités économiques pour une population en pleine expansion.<sup>54</sup> Face à ces défis socio-économiques croissants, les investissements publics dans les pays arabes ont constamment diminué depuis le début des années 1980 jusqu'à l'an 2000, puis à nouveau progressé jusqu'en 2011 pour s'inscrire depuis en recul régulier.<sup>55</sup> Ces tendances peuvent être associées à des épisodes d'instabilité politique régionale, la faible capacité d'absorption des économies arabes et la faible capacité de production de nombreuses entreprises dans la région. Néanmoins, si on compare la situation avec celles d'autres pays non-occidentaux, les dépenses générales en investissements publics étaient parmi les plus élevées dans les États arabes.

Le montant des investissements publics dans de nombreux pays producteurs de pétrole est resté élevé par rapport à celui des États

---

53) African Development Fund (2011)

54) El-Ghonemy (1998)

55) Cammet et al. (2015)

importateurs de pétrole dans la région, affectés par une baisse de leurs ressources financières. Ceci explique également la croissance des investissements publics dans les années 2000 quand les prix du pétrole ont fortement augmenté et que la plupart des producteurs pétroliers se sont engagés dans des dépenses publiques accrues. Cependant, en période d'austérité budgétaire, les États de la région ont souvent fait le choix d'augmenter les recettes en éliminant les prestations sociales comme les subventions. Ceci est dû, en partie, à l'assiette de revenus limitée dans les États arabes, qui restent fortement dépendants des rentes et de l'endettement extérieur. La faiblesse des administrations fiscales et du Code fiscal ont restreint le périmètre de l'assiette fiscale et seule une faible part des recettes dans la région provient des impôts directs. Pendant ce temps, les incitations à l'investissement dans de nombreux pays ont créé des niches fiscales pour les entreprises, qui se traduisent chaque année pour les États par des centaines de millions de dollars de manque à gagner.

Dans un contexte de crise financière, ce sont généralement les dépenses pour les programmes sociaux qui sont réduites pour compenser de telles pertes. Ainsi, depuis une génération, les dépenses publiques ont diminué dans toute la région, même dans les États producteurs de pétrole. Dans les années 1980 par exemple, les investissements publics se situaient autour de 14-15 % du PIB total dans presque tous les pays arabes, puis ils ont chuté à 6-7 % au début des années 1990.<sup>56</sup> Cela fut en partie dû au fait que les budgets nationaux étaient de plus en plus consacrés aux dépenses récurrentes, détournant les ressources des investissements publics. La baisse des investissements publics devait être compensée par l'augmentation des investissements privés, une hypothèse qui ne s'est jamais matérialisée en un volume suffisant pour répondre aux besoins d'investissements et de développement. Et cela, malgré les coupes profondes dans la protection sociale. Bien qu'une augmentation drastique du prix du pétrole au milieu des années 2000 ait permis quelques augmentations des investissements publics, ceux-ci finirent ensuite par stagner avant de diminuer à nouveau lorsque les prix du pétrole furent stabilisés.

---

56) IMF (2015)ZS

Un défi majeur consiste à surmonter l'héritage de la politisation du secteur public et l'absence de responsabilité, de délibération et de participation des citoyens dans le processus de décision. La majorité des institutions du secteur public dans la région ne rend aucun compte à la population et sert de relayeur des décisions prises par les élites plutôt que par le peuple. Ceci a contribué à l'affaiblissement institutionnel dans de nombreux pays arabes, avec des impacts négatifs sur la gestion des services sociaux.

Les investissements publics ont régressé dans des domaines qui ont une influence directe sur la justice sociale, comme les soins de santé et l'éducation, tandis que les marchés privés assumaient des rôles plus importants dans la fourniture de tels services. De plus en plus, les populations dans le monde arabe se tournent vers les cliniques et les écoles privées pour obtenir les services escomptés, ce qui accroît la charge supportée par les familles et les ménages. Dans l'ensemble de la région, on a vu apparaître un phénomène d'emploi secondaire, même chez les agents du secteur public. En Égypte par exemple, de nombreux enseignants acceptent un deuxième emploi pour donner des cours particuliers ou comme travailleur manuel afin de subvenir aux besoins de leur foyer. Ceci est vrai pour beaucoup de personnes dans la région. En outre, suite au changement de cap des États au niveau de l'orientation économique et de l'offre de services sociaux, un nombre croissant de citoyens arabes comptent désormais sur les ONG et d'autres organismes de bienfaisance pour ces services. Ceci est particulièrement vrai dans les zones rurales, où les acteurs non étatiques interviennent pour une part importante dans la vie quotidienne des populations.

Alors que les investissements du secteur public ont reculé en termes réels, la promesse que les marchés et les acteurs privés rempliraient ces rôles de distribution n'a jamais été tenue. Ceci a coïncidé avec une concentration du PIB dans le secteur des services alors même que la contribution de l'agriculture et de l'industrie au PIB diminuait. Dans l'ensemble du monde arabe, les politiques économiques ont ainsi encouragé la croissance dans le secteur des services au détriment de l'agriculture et de l'industrie.

Une grande partie de la population arabe a souffert de la suppression des subventions et de la réduction des dépenses dans les services essentiels en même temps que de la baisse de qualité dans les services sociaux. Il ne fait aucun doute que les effets sont inégaux au sein des pays arabes et selon les pays. Dans les pays du Golfe, la plupart des indicateurs de développement sont très élevés, alors que dans tout le reste de la région, ils sont inférieurs à ceux de pays économiquement plus développés.

### **3.3 Les investissements dans le secteur privé**

Dans ce contexte de baisse des revenus publics et de stagnation du secteur public, les États ont cherché à faciliter l'entrée de capitaux privés dans la région pour stimuler le développement. Ceci s'est fait par l'intermédiaire de différentes réformes économiques dans les pays dès les années 1970. De manière générale, le but de ces réformes consistait à assurer un retrait de l'État de son rôle central dans l'économie et à promouvoir à la place le rôle des entreprises privées comme moteur de développement. Les investissements privés étrangers dans la région ont progressivement augmenté durant les années 2000 et commencé à chuter à partir de 2010 suite aux soulèvements arabes. Par exemple, les investissements étrangers étaient d'environ 90 milliards de dollars en 2008, avant qu'ils ne reculent de plus de la moitié à 37 milliards en 2015.

En outre, les investissements privés étrangers sont inégalement distribués dans la région, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis attirant à eux seuls plus de 40 % du total.<sup>57</sup>

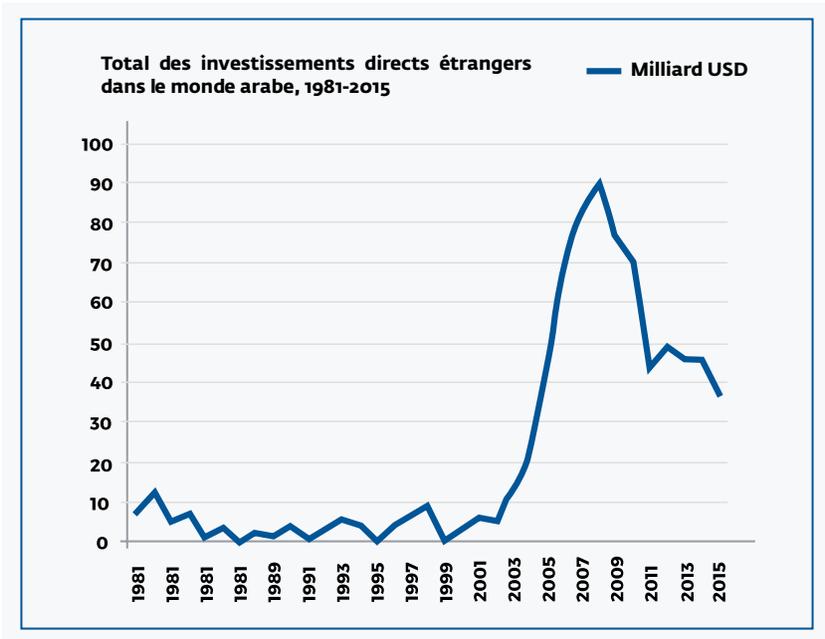
La figure 3.1 illustre ces tendances pour l'ensemble de la région. À l'exception du boom au milieu des années 2000 reflétant l'augmentation vertigineuse du prix du pétrole, les investissements privés étrangers sont restés relativement faibles.

---

57) Base de données statistiques de la Banque mondiale, disponible sur <http://data.worldbank.org/>

**Figure 3.1:**

Figure 3.1 : Total des investissements directs étrangers dans le monde arabe, 1981-2015 <sup>58</sup>



En plus de la relative concentration des investissements privés étrangers dans les pays du Golfe (plus de 50 %), la majorité est effectuée soit dans le secteur pétrolier, soit dans le secteur immobilier. Entre 2003 et 2015, plus de 50 % des investissements dans les pays exportateurs de pétrole portaient sur ces deux secteurs. Pour les pays arabes importateurs de pétrole et sur la même période, les chiffres se situaient autour de 63 %.

Les investissements dans l'industrie manufacturière ont été négligés pendant cette période et la plupart des investissements effectués n'ont pas contribué à la croissance de l'emploi.<sup>59</sup> La défaillance des secteurs privés nationaux en tant que moteurs d'investissement a aggravé encore le problème du caractère limité des investissements privés étrangers.

58) Source : statistiques de la Banque mondiale, disponibles sur <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>

59) Base de données statistiques de la Banque mondiale, disponible sur <http://data.worldbank.org/>

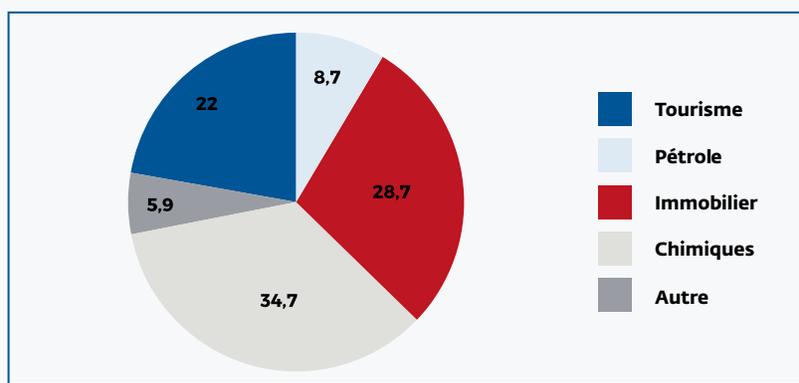
Plusieurs facteurs ont concouru à ce problème, y compris les régimes de droits de propriété trop faibles ou inapplicables, le manque de capital et de facilités de crédit, les incitations politiques limitées, la corruption et le népotisme et des environnements réglementaires incertains.

La structure des investissements privés, qu'ils soient nationaux ou internationaux, limite leur contribution aux avancées sociales.<sup>60</sup>

En plus d'être géographiquement concentrés dans des régions déjà bien développées (comme précédemment mentionné), les investissements privés sont répartis inégalement selon les secteurs et tendent à cibler les ressources naturelles et les secteurs de biens non exportables comme l'immobilier et la construction. Les investissements privés nationaux visent également le secteur du tourisme et le secteur bancaire, comme cela fut le cas en Syrie, en Tunisie, au Maroc et ailleurs. Ces secteurs ont des capacités limitées en matière de création d'emplois, et dans le cas des secteurs de biens non exportables, ils dépendent souvent de travailleurs saisonniers, intérimaires et / ou migrants. Il n'y a guère eu dans la région d'investissements privés axés sur le développement de l'emploi dans l'industrie manufacturière, le secteur des infrastructures ou des services. En outre, les projets d'investissement laissent apparaître une nette priorité en faveur des zones urbaines. L'absence d'administrations municipales fortes ou d'autorités rurales capables de développer et d'attirer des projets d'investissement, conjuguée au souci de nombreux gouvernements de renforcer l'investissement urbain, a généré d'importants écarts entre les investissements urbains et les investissements ruraux dans la région. L'un des problèmes liés aux investissements étrangers est qu'ils sont souvent concentrés dans les «zones industrielles», où diverses incitations sont garanties et la création de valeur limitée.

**Figure 3.2:**

Flux des investissements directs étrangers cumulés par secteur dans le monde arabe, 2003 – 2015 <sup>61</sup>



66

L'une des principales conséquences de la concentration (à la fois géographique et par secteur) des investissements privés étrangers et de la baisse des investissements publics est une productivité des investissements généralement faible dans la région. La productivité dans le monde arabe est très peu élevée et est essentiellement due à des produits à faible valeur ajoutée.<sup>62</sup> Les dépenses en recherche et développement (RD) figurent parmi les plus faibles au monde et les connaissances scientifiques et technologiques sont importées plutôt que développées de manière endogène. Les avancées technologiques sont restées limitées – à l'exception du secteur des ressources – et la plupart des économies sont embourbées dans des productions de faible technologie et à faible valeur ajoutée. Non seulement cela décourage les investissements, mais cela a également un impact négatif sur le marché du travail et sur les travailleurs.<sup>63</sup> Depuis 2000, le nombre de citoyens en âge de travailler mais sans emploi ou avec un emploi précaire comme travailleur saisonnier ou dans le secteur informel a dépassé le nombre de ceux travaillant sur le marché du travail formel.

61) Source : données du Fonds monétaire international, disponibles sur <http://www.imf.org/en/Data>

62) Kadri (2015)

63) Forum économique mondial (2012)

L'un des problèmes essentiels à ce niveau est que de nombreuses entreprises dans le monde arabe sont d'une taille qui leur permet d'être catégorisées parmi les petites et moyennes entreprises (PME). Les PME peuvent être des moteurs de la justice sociale du fait qu'elles offrent un emploi et d'autres avantages à un grand nombre de personnes. Toutefois, les cadres politiques et réglementaires n'ont pas fourni des moyens suffisants aux PME pour leur permettre de jouer ce rôle de moteur pour l'investissement et la croissance. En Syrie, par exemple, la Loi n° 1991/10 a été promulguée pour être la pierre angulaire des investissements privés en vue de réduire le chômage. Alors que plus de deux millions de Syriens sont arrivés sur le marché du travail entre 1991 et 2005, les projets d'investissement approuvés en vertu de cette loi n'ont créé que 6000 emplois par an pendant cette période.<sup>64</sup> Avant le conflit, plus de 96 % de toutes les entreprises syriennes étaient des PME. Il faut combler l'écart entre la politique et les capacités pour permettre au secteur privé national dans le monde arabe de prendre des initiatives d'investissement.

Il s'agit d'une question cruciale puisque les PME sont de plus en plus reconnues comme un moteur de développement et de justice sociale. En effet, partout dans le monde, des pays ont mis en place des ministères spécifiques et élaboré des politiques ciblées pour renforcer la capacité des PME.<sup>65</sup> Cette démarche montre que l'on reconnaît que les entreprises de petite taille, et pas seulement les grandes multinationales, peuvent aider à réaliser les objectifs de la justice sociale. Dans le monde arabe, toutefois, l'un des principaux problèmes est lié aux fortes restrictions imposées aux PME par diverses mesures aussi bien directes qu'indirectes, qui limitent leur rôle au sein de l'économie.<sup>66</sup> Ainsi, les PME arabes ne sont pas en mesure de contribuer positivement au développement et à la justice sociale à un niveau comparable à celui des PME ailleurs dans le monde.<sup>67</sup>

Pendant la période de la libéralisation à partir des années 1990, les réformes dans la région arabe ont souvent servi à soutenir et conforter les élites existantes. En d'autres termes, la libéralisation a toujours été destinée à être sélective et à bénéficier à un groupe d'individus restreint ou un nombre limité de conglomérats. Bien que ce groupe de bénéficiaires

64) Jamil (2007)

65) Organisation internationale du travail (2010)

66) Azour (2014)

67) Azour (2014)

se soit certainement étoffé avec le temps, la passation des marchés et les autres avantages de la libéralisation ont surtout profité à des réseaux d'entreprises nationaux, des capitaux régionaux (en particulier du Golfe) et des entreprises internationales. Les petites entreprises qui constituent le noyau du secteur privé local n'ont guère connu d'avantages en termes d'investissements, de capitaux et de croissance d'entreprise.

Cette situation est encore aggravée par l'absence de politiques et de programmes sociaux en parallèle, qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs de justice sociale – ce qui est généralement ce que l'on entend par le terme de « croissance inclusive ». Les investissements ne peuvent pas, à eux seuls, générer le développement et faire progresser la justice sociale. Ils ne le peuvent que s'ils s'accompagnent de politiques qui protègent les travailleurs, encouragent l'emploi, définissent et protègent les droits du travail et les droits sociaux, et assurent une meilleure distribution des richesses générées par les investissements à la société dans son ensemble. L'objectif d'une croissance inclusive dans le monde arabe était hors d'atteinte avec des politiques ayant mis en premier lieu uniquement sur l'un des aspects de l'équation : attirer les investissements.

Un autre obstacle majeur empêchant le secteur privé de jouer un rôle prépondérant dans la justice sociale est l'environnement économique dans lequel opèrent de nombreuses PME. Les conditions d'une stabilité économique et politique sont tout simplement largement absentes dans la région. Les garanties pour les investissements et les droits de propriété sont dans le meilleur des cas précaires. De ce fait, de nombreux capitaux arabes ont fui la région ou ont été transformés en actifs non productifs. Nombre d'investisseurs déplorent ainsi l'absence de la sécurité économique nécessaire pour placer leurs capitaux dans le secteur productif. La situation à laquelle le secteur privé fait face dans la région est donc compliquée et entravée par le manque de mesures institutionnelles et politiques pour sécuriser les investissements.

### 3.4 Les partenariats publics-privés (PPP)

Il semble que les réformes structurelles à grande échelle adoptées dans l'ensemble du monde arabe lors de l'ère néolibérale – impliquant le démantèlement des programmes de dépenses publiques, la conclusion de divers accords de libre-échange bilatéraux et multilatéraux et la dépendance croissante vis-à-vis du secteur privé pour investir dans le développement – soient loin d'avoir tenu leurs promesses et aient largement échoué à assurer une croissance tirée par le secteur privé. En réaction, de nombreux gouvernements ont cherché à adopter de nouveaux dispositifs d'incitation pour les investissements sous forme de partenariats publics-privés (PPP). Ces partenariats sont essentiellement consacrés à des projets d'infrastructures et à la fourniture de services publics, des domaines dans lesquels les investissements, tant publics que privés, n'ont pas permis les avancées nécessaires. De toute évidence, le monde arabe a besoin d'investissements importants dans les infrastructures matérielles comme les réseaux de transport, la fourniture d'électricité, l'approvisionnement en eau, la fourniture de services d'assainissement et d'irrigation et dans des infrastructures sociales sous forme d'écoles et d'hôpitaux. Il existe des disparités énormes dans la qualité des infrastructures matérielles et sociales à la fois entre les différents pays de la région – les pays du CCG affichant des niveaux élevés de développement infrastructurel par rapport aux autres – et au sein même des pays, avec des différences notables entre les zones rurales et urbaines dans presque tous les pays.

Le principe fondamental du PPP est d'encourager les investissements privés dans le développement d'infrastructures et la fourniture de services sociaux en associant des capitaux privés et des capitaux publics, et en créant diverses incitations à l'investissement. Cependant, ces partenariats aboutissent au transfert de fonds publics vers des intérêts privés par le biais de deux mécanismes de base : les frais d'utilisation (tels que les péages ou le paiement des services fournis) et le versement de l'argent public à des sociétés privées pour gérer et exploiter les projets.

Les modalités de ces partenariats favorisent généralement les intérêts privés et constituent une lourde charge financière pour le secteur public. L'État reste propriétaire mais le contrôle de gestion est transféré au secteur privé. Bien que plusieurs lois aient été promulguées dans la région pour réglementer les PPP et ouvrir des opportunités d'investissement, comme la Loi n° 2010/67 en Égypte, dans la pratique nombre de PPP ont débouché sur des contrats attribués aux élites économiques proches des régimes en place.

En outre, entre 1990 et 2011, 88 % des PPP ont été réalisés soit dans le secteur des télécommunications (64 %), soit dans le secteur de l'énergie (24 %). Ces deux secteurs qui impliquent le paiement direct des services par les consommateurs sont perçus comme des investissements fiables.<sup>68</sup> En revanche, les projets infrastructurels dans des domaines tels que l'eau et les transports dépendent des subventions et du paiement des gouvernements, et sont donc considérés comme des opportunités d'investissement moins attrayantes. Par conséquent, l'orientation vers plus d'investissements privés et le recours aux PPP n'a pas abouti à une augmentation générale des investissements, mais plutôt à du capital-investissement ciblant des secteurs spécifiques, et s'est accompagnée d'une baisse générale des dépenses d'investissements publics. Ainsi, les tentatives dans la région de s'orienter vers différentes formes de privatisation pour renforcer les investissements privés ont manifestement échoué.

### 3.5 Les défis liés aux investissements

On a souvent une vision étriquée de la politique d'investissement considérée comme une politique axée sur la croissance. Pourtant, viser la croissance sans accorder l'attention nécessaire à la distribution ne permet pas de répondre aux nombreux besoins économiques et sociaux des citoyens arabes ni d'améliorer la justice sociale. Avec, dans l'ensemble de la région, une baisse des flux d'investissements privés provenant tant des ressources extérieures que nationales, et surtout leur concentration dans les pays du Golfe, des investissements publics stagnants et l'héritage politique de la corruption incitant à la méfiance à

---

68) OECD (2014)

l'égard du secteur public, il faut envisager de nouvelles façons de penser pour trouver comment stimuler les investissements publics et privés de manière complémentaire et surmonter ces obstacles structurels pour enfin commencer à aborder des objectifs d'investissement plus larges.

Il est tout à fait paradoxal et déconcertant de constater que face aux soulèvements arabes, largement dus aux inquiétudes socioéconomiques des populations, les principales préconisations des IFI, des décideurs politiques et des leaders économiques sont d'approfondir les réformes du marché et d'étendre la privatisation. Ainsi, la réponse au problème de stagnation économique et de baisse des services sociaux consiste à persister en maintenant les processus mêmes qui ont créé les problèmes en premier lieu. La libéralisation du marché à partir des années 1990 n'a tout simplement pas abouti aux avancées escomptées en matière de développement. Il y a eu quelques progrès macroéconomiques mais concentrés sur des secteurs limités et dont n'a pas pu bénéficier la majeure partie de la population.

Il faut donc réorienter la politique d'investissement qui était uniquement axée sur les moyens d'attirer des investissements privés et redynamiser le rôle des capitaux publics dans les investissements pour que ces deux types d'investissement opèrent conjointement. Ce qui est nécessaire n'est pas un rejet massif des investissements privés, ni un retour à la prédominance du secteur public comme dans la période postcoloniale, mais plutôt des politiques qui garantissent que les besoins d'investissements dans les secteurs et les régions clés soient satisfaits par le biais de contributions équilibrées entre le secteur public et le secteur privé, afin que les investissements dans les pays arabes génèrent des avancées sociales plutôt que de se contenter de concentrer la richesse. Pour ce faire, il faut stimuler les investissements privés dans les services sociaux et créer des mécanismes politiques pour atténuer la concentration des investissements dans des secteurs qui ne sont guère générateurs d'emplois stables. Aucun secteur n'a besoin de dominer l'économie au détriment des autres. Au contraire, les investissements publics et privés doivent être équilibrés de manière à faciliter une distribution plus équitable des richesses et à améliorer les indicateurs

sociaux. L'État devrait donc jouer un rôle de régulateur et de directeur des politiques liées aux investissements privés tout comme de moteur d'investissement dans les secteurs stratégiques importants.

Ceci impliquerait un nombre de changements importants, englobant mais pas seulement les éléments suivants. Premièrement, les dépenses dans les secteurs sociaux clés doivent augmenter pour être en phase avec les besoins croissants des populations. Dans l'ensemble de la région, les dépenses par habitant pour les soins médicaux et l'éducation sont considérablement inférieures à celles dans d'autres marchés émergents et pays en développement, avec des niveaux plus élevés enregistrés dans les pays du Golfe que dans le reste de la région arabe. De manière générale, les dépenses publiques ont légèrement diminué entre 2013 et 2015, tandis que les dépenses sociales ont augmenté de 2011 à 2015, passant de 33 à 34 % du total des dépenses. Ceci a des répercussions négatives sur les objectifs de la politique sociale et sur les perspectives pour les investissements privés. Deuxièmement, les investissements doivent être canalisés vers des régions défavorisées, tant à travers la région arabe dans sa totalité qu'au sein des pays, notamment dans les zones rurales où vit une grande partie de la population qui travaille majoritairement dans l'agriculture. Les politiques doivent stimuler les investissements dans les régions plus négligées. Troisièmement, les politiques nationales ne devraient pas uniquement chercher à répondre aux demandes des IFI et du capital mondial exigeant une plus grande mobilité des capitaux, mais devraient également s'engager avec les acteurs locaux tels que les associations professionnelles et les municipalités pour concevoir des politiques répondant à la fois aux besoins locaux et aux capacités des entreprises nationales. Quatrièmement, il est nécessaire de diversifier et d'accroître les sources de revenus, par exemple en restructurant le financement des budgets publics tout en allégeant la pression fiscale sur les citoyens. Ceci pourrait exiger de nombreuses mesures concomitantes telles que le renforcement de l'administration fiscale et des investissements dans les technologies et les équipements pour dynamiser la productivité et les recettes dans les entreprises existantes du secteur public. Ceci devrait également impliquer de réétudier la manière dont la dette publique a été cumulée et distribuée et de tenir

compte des conséquences intergénérationnelles lorsque des dettes sont contractées sans améliorer le développement. Cinquièmement, il faut briser la dépendance par rapport aux investissements dans le pétrole et dans l'immobilier en encourageant et en élargissant les opportunités d'investissement permettant d'augmenter la productivité et d'accroître le nombre de projets à forte intensité de main d'œuvre. Sixièmement, il faut revoir la structure des incitations pour les investissements privés.

Dans les zones franches ou dans les zones économiques spéciales, les sociétés privées reçoivent des subventions publiques sous forme de ressources et de services facilités. L'eau, l'électricité et les infrastructures sont publiquement subventionnées afin d'attirer les investissements.

Cependant, ces investissements génèrent rarement des avantages à long terme pour l'économie nationale puisque les acteurs du secteur privé ne créent pas les emplois et la richesse nécessaires pour promouvoir une croissance durable. Septièmement, les accords commerciaux et les lois relatives aux investissements reflètent les intérêts des capitaux étrangers et manquent ainsi de règles strictes sur le rapatriement des capitaux, l'appropriation locale, le transfert technologique ou tout autre facteur lié à la justice sociale. Ils ont également échoué à prévoir des dispositions pouvant garantir des normes minimales pour les droits de travailleurs et la protection sociale. Ceci signifie que les investissements reposent sur l'élimination de la protection et la suppression des droits pour la société dans son ensemble, plutôt que de contribuer à les améliorer. Bien que les accords de partenariat euro-méditerranéen (PEM), par exemple, aient prévu des clauses sociales et politiques, elles ont rarement été appliquées. Les répercussions négatives du libéralisme sur les pays partenaires ont été évidentes tout au long des années 2000 et bien après lorsque les accords sont entrés en vigueur. De la même façon, le ralliement de certains pays arabes à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) n'a pas généré d'investissements durables et diversifiés.

Comme nous l'avons vu, les investissements privés n'ont pas entraîné de gains de la productivité ni une distribution plus équitable des richesses. Il faut renforcer les possibilités de croissance et d'expansion des entreprises

privées, en parallèle avec des dépenses allouées à la recherche et au développement, pour permettre aux économies arabes de devenir plus productives.

### **3.6 Conclusion**

Quel est le lien entre investissement et justice sociale ? Partout dans le monde, il y a une déconnexion alarmante et croissante entre les profits et les salaires. La croissance tirée par le secteur privé n'a pas seulement échoué à combler cet écart, mais l'a même accentué. Dans la plupart des pays, la croissance économique est réalisée sans s'accompagner d'une redistribution des richesses dans un contexte où l'on suppose que la croissance économique conduira nécessairement à des avancées sociales. L'argument classique des « retombées positives » qui a été réfuté dans la majorité des recherches menées continue jusqu'à présent de justifier les politiques qui prônent la concentration plutôt que la redistribution des richesses. En ce sens, investir pour le fait d'investir, en particulier via le secteur privé ou les PPP, ne va pas, par définition, appuyer les objectifs des politiques sociales et de la justice sociale. Il faut donc des politiques redistributives par nature, qui ciblent les secteurs et les régions négligés du monde arabe ainsi que les régions négligées au sein même des pays, et qui offrent un potentiel de création d'emplois valorisants. Les investissements publics, privés et publics-privés peuvent tous contribuer au renforcement des objectifs sociaux en fournissant des emplois décents, en assurant la disponibilité de ressources publiques à redistribuer, la croissance et le développement des infrastructures, ainsi que l'éducation et la formation de la main d'œuvre.



# **La politique de commerce extérieur et la justice sociale**

Salam Said

# La politique de commerce extérieur et la justice sociale

Salam Said

Les politiques de commerce extérieur adoptées par les gouvernements arabes depuis les années 1980 comptent parmi les plus importants facteurs qui contribuent à l'injustice sociale dans le monde arabe. La politique de commerce extérieur n'est pas seulement un outil nécessaire pour la redistribution des revenus (via les droits de douane), elle a également un impact important sur la production nationale, la structure de l'économie et l'emploi. C'est pour cette raison que les inégalités sociales, le chômage, la pauvreté et la dépendance économique sont souvent le résultat de politiques commerciales malavisées.

Les politiques de commerce extérieur ont un impact important sur la production nationale et l'emploi, notamment dans les petits pays en voie de développement comme ceux du monde arabe. Des politiques commerciales contrôlant les flux de biens et de services étrangers, facilitant les importations de matériaux de production et soutenant le secteur des exportations, peuvent attirer des investissements, élargir la capacité industrielle au niveau local, développer le secteur agricole et maintenir un niveau d'emploi élevé. En revanche, les politiques de libre-échange, qui exigent l'élimination des barrières commerciales et des subventions, ont généralement des effets préjudiciables sur l'emploi et sur un large éventail d'activités économiques nationales, en particulier sur les industries naissantes,<sup>69</sup> les petites entreprises et l'agriculture. Les victimes de telles politiques sont, pour la plupart, des producteurs, des agriculteurs et des travailleurs locaux, qui non seulement perdent leur emploi et leurs entreprises, mais doivent également payer des prix plus élevés pour les produits importés. Le libre-échange dans des économies relativement peu compétitives peut, en plus, encourager l'activité commerciale et basée sur les importations au détriment de secteurs productifs et à forte intensité de main-d'œuvre, comme l'industrie manufacturière et l'agriculture. En conséquence, les pays touchés

69) Une industrie naissante est une nouvelle industrie qui, dans ses premiers stades de développement, est généralement incapable de rivaliser avec ses concurrents établis à l'étranger. Les gouvernements ont donc souvent l'habitude de soutenir et de subventionner ces industries afin de promouvoir le développement et l'industrialisation.

pourraient devenir de plus en plus dépendants de la production d'autres pays, accuser des déficits commerciaux et connaître un niveau élevé de chômage et de pauvreté (cf. encadré 4.1).

#### Encadré 4.1

Un exemple qui illustre parfaitement le danger potentiel du libre-échange pour les économies nationales est celui de l'impact sur la production de maïs et les agriculteurs au Mexique de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), impliquant les États-Unis, le Canada et le Mexique. Les producteurs de maïs au Mexique ont subi des pertes estimées à 6,6 milliards de dollars entre 1997 et 2005.<sup>70</sup> Les exportations de maïs du Mexique vers les États-Unis ont légèrement augmenté, tandis que les importations de maïs des États-Unis vers le Mexique ont énormément augmenté. En 2015, le volume de maïs exporté du Mexique vers les États-Unis représentait moins d'un pour cent de celui importé des États-Unis vers le Mexique.<sup>71</sup> Selon les chiffres de 2013, environ deux millions de producteurs de maïs au Mexique ont perdu leur emploi depuis l'introduction de l'ALENA. Dans le même temps, le prix du maïs, principal aliment de base au Mexique, a augmenté. Les agriculteurs et les travailleurs au chômage ont alors rejoint les 20 millions de Mexicains menacés de pauvreté alimentaire ou sont partis travailler aux États-Unis en tant que migrants clandestins. La production restante de maïs au Mexique est dominée par les multinationales qui pratiquent une agriculture extensive.<sup>72</sup>

Autant de raisons pour lesquelles les pays – en particulier les pays en développement – ont besoin d'un certain degré de protection pour réaliser deux choses. Tout d'abord, pour répondre à la demande nationale en biens et en services. Ensuite, pour faire face à la concurrence acharnée de concurrents mondiaux bien établis et très expérimentés – qui, de leur côté, ont par le passé défendu leurs propres entreprises lors de phases protectionnistes, et qui protègent de la même manière leurs secteurs nationaux non concurrentiels. En outre, les pays en développement doivent de toute urgence et en même temps réduire le chômage et la pauvreté, et soutenir les processus de développement socio-

70) Wise (2009)

71) Comtrade Statistics, 2016

72) Carlsen (2013)

économique. Ces objectifs ne peuvent être atteints sans des politiques commerciales bien équilibrées, qui fournissent et soutiennent des opportunités d'emplois décents, protègent les activités industrielles et agricoles stratégiques, garantissent la protection sociale des salariés et subventionnent les populations pauvres.

Au niveau mondial, on a souvent reproché aux politiques de libre-échange de creuser les inégalités entre les pays pauvres et les pays riches, ainsi que les inégalités sociales au sein des pays. Non seulement la pauvreté mondiale augmente parallèlement à la croissance du commerce international, mais l'écart dans la répartition des richesses au niveau mondial a également atteint un nouveau record en 2017, huit personnes seulement détenant autant de richesse que la moitié de la population mondiale.<sup>73</sup> La libéralisation du commerce contribue également à la disparité salariale et à la progression du secteur informel dans ces pays.<sup>74</sup>

La propagande mondiale prônant le libre-échange, principalement menée par des institutions financières internationales (le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM)), et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), met l'accent sur des indicateurs quantitatifs tels que les taux de croissance économique et la hausse des exportations, et néglige les impacts socioéconomiques négatifs sur une grande partie de la population mondiale, en particulier les groupes sociaux marginalisés (les populations très pauvres, les populations rurales et les femmes). Elle ignore également le fait que, dans la pratique, le commerce international n'a jamais été libre ou équitable.

L'Union européenne (UE) et les États-Unis, principaux défenseurs du libre-échange, entravent la libéralisation du commerce pour les produits agricoles. Ils protègent et subventionnent leurs propres agriculteurs, mais demandent un libre accès au marché des partenaires du Sud sans aucune concession à des considérations sociales et de développement.

Malgré ces effets controversés des politiques libérales de commerce extérieur, les gouvernements arabes continuent de libéraliser davantage le commerce extérieur et de négocier des accords de libre-échange (ALE)

<sup>73</sup> Oxfam (2017)

<sup>74</sup> International Labour Organisation (2013)

contestables – même après les manifestations du « Printemps arabe » appelant à la justice sociale, à un emploi décent et à la dignité.

#### 4.1 Les politiques de commerce extérieur des pays arabes

Depuis leur indépendance politique, les pays arabes sont passés par différents stades de développement caractérisés par différentes approches de la politique de commerce extérieur. Au cours des années qui ont suivi l'indépendance, les politiques protectionnistes du commerce extérieur, visant à promouvoir l'indépendance économique et l'autosuffisance au niveau national et régional, étaient populaires dans toute la région. Par conséquent, à l'exception de quelques tentatives ratées d'intégration économique dans les années 1950, motivées par l'idéologie du panarabisme, il n'a guère été observé d'efforts d'ouverture des marchés.

Au cours de la phase protectionniste, la substitution des importations, l'industrialisation, l'autosuffisance et le développement socioéconomique furent les objectifs explicites des politiques économiques, que leur système économique ait été capitaliste ou socialiste. En conséquence, la politique de commerce extérieur a largement favorisé les importations de matières premières, de produits intermédiaires et de machines, tout en ayant tendance à limiter les importations de produits finis et à restreindre les exportations de produits stratégiques comme le blé. Malgré ces points communs, le degré et la durée du protectionnisme variaient d'un pays à l'autre. La Syrie, exemple d'un pays avec un modèle économique très socialiste, a maintenu un régime de commerce extérieur très restrictif jusqu'en 2000. À l'autre extrême, les pays du Golfe riches en pétrole comme l'Arabie saoudite, ont commencé à progressivement réduire les barrières douanières dès la fin des années 1960.<sup>75</sup>

Au cours des années 1990, presque tous les pays arabes ont connu une libéralisation du commerce, à des niveaux unilatéraux, bilatéraux et régionaux. Beaucoup de pays ont assoupli les restrictions sur le commerce, soit pour aligner la politique économique nationale sur les tendances internationales à la mondialisation, soit pour répondre

<sup>75</sup> Olds (2009); Said (2011)

aux exigences des élites économiques locales qui étaient prêtes pour l'ouverture des marchés et désiraient davantage d'interaction avec le capital international. La libéralisation du commerce a également été largement imposée par les organisations internationales et les principaux partenaires commerciaux : les pays arabes recevant des prêts du FMI et de la Banque mondiale se trouvaient contraints, par les termes des emprunts, à mettre en œuvre des réformes économiques néolibérales, dont la libéralisation du commerce.<sup>76</sup>

Lors des négociations d'adhésion à l'OMC, il est demandé aux pays candidats de s'engager à supprimer tous les obstacles non tarifaires au commerce, à réduire les droits de douane à l'importation et à éliminer tous les types de protection pour les produits nationaux, dont les subventions. La décision d'adhérer à l'OMC se fait généralement sur une base volontaire. Toutefois, de nombreux accords d'investissement et accords commerciaux avec les États-Unis et l'UE encouragent ou exigent cette adhésion. En conséquence, de nombreux pays arabes ratifiant de tels accords se sont simultanément portés candidats à l'adhésion à l'OMC (cf. tableau 4.1).

---

76) Mossallem (2015)

77) Source : compilations de l'auteur basées sur les données de l'OMC, de la Commission européenne et du Bureau du représentant américain au commerce (USTR)



## 4.2 Accords commerciaux Nord-Sud

La libéralisation du commerce basée sur les accords de libre-échange Nord-Sud s'est généralisée dans la région arabe depuis 1995. L'UE a entamé des négociations bilatérales pour mettre en place le « partenariat euro-méditerranéen » (PEM) avec huit pays méditerranéens arabes au début des années 1990. La principale composante économique du PEM consiste en des accords d'association visant à établir une zone de libre-échange au niveau bilatéral et impliquant une période de transition de 12 ans pendant laquelle l'UE doit fournir une assistance technique et financière au pays méditerranéen et promettre d'augmenter les investissements directs. Malgré ces engagements, la forme du PEM a souvent été critiquée ainsi que ses effets négatifs pour les partenaires arabes. Tout d'abord, il s'agit uniquement d'une zone de libre-échange dans un sens limité : elle ne couvre que certains produits industriels et exclut les produits agricoles et agro-industriels.<sup>78</sup> En outre, l'aide et les investissements européens sont principalement destinés au secteur des exportations et à la promotion du libre-échange et de réglementations d'investissement libérales plutôt qu'au soutien du développement socioéconomique et de la création d'emplois.<sup>79</sup> De plus, l'accord bilatéral Nord-Sud (modèle de « réseau en étoile » avec un « moyeu » et des « rayons ») a eu un impact négatif sur les pays « en rayons » : le commerce et les investissements ont tendance à se concentrer au niveau du « moyeu » (l'UE), augmentant la dépendance économique vis-à-vis du « moyeu » et réduisant le potentiel de coopération entre les « rayons » (pays arabes partenaires).<sup>80</sup>

Enfin, l'absence dans l'accord de dispositions sociales et de dispositions sur les conditions de travail a conduit à tolérer l'emploi informel, le dumping salarial et des conditions de travail inéquitable.<sup>81</sup>

En 2013, l'UE a entamé de nouvelles négociations avec la Tunisie et le Maroc pour signer un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), visant, d'une part, à étendre la libéralisation du commerce au secteur agricole et aux services et, d'autre part, à créer des opportunités

78) Saïd (2011)

79) Dimitrova & Novakova, (2015)

80) Wonnacott, (1996)

81) Organisation internationale du travail (2013)

d'investissement et soutenir des réformes économiques. L'UE envisage de négocier un ALECA avec tous ses partenaires méditerranéens et à nouveau à un niveau bilatéral, et elle entend également couvrir des secteurs stratégiques qui ont un impact direct sur le développement social, comme l'éducation et la santé. Beaucoup de voix critiques se sont élevées pour mettre en garde les gouvernements face à ces négociations, et leur recommander de tirer les enseignements des échecs du PEM.<sup>82</sup>

Une coordination à plus haut niveau avec d'autres partenaires méditerranéens afin d'entamer des négociations collectives et inclusives pourrait constituer la première étape vers une maximisation des avantages commerciaux de tels accords et davantage d'équité pour tous les groupes d'intérêts, y compris les populations rurales, les travailleurs et les petits producteurs.

Au cours des années 2000, d'autres accords de libre-échange bilatéraux ont été ratifiés avec la Turquie et les États-Unis (cf. tableau 4.1). Tandis que les accords avec la Turquie sont conformes aux accords de coopération avec l'UE en termes de structure et de stratégie pour l'ouverture des marchés, l'initiative MEFTA concernant une zone de libre-échange entre les États-Unis et le Moyen-Orient couvre de nombreux domaines au-delà du commerce bilatéral, comme les investissements et le soutien de réformes économiques néolibérales et de la libéralisation du commerce, mais ne prévoit pas de plans concrets pour une ouverture bilatérale des marchés. Bien que la Turquie ne soit pas un pays développé au sens traditionnel ou conventionnel, son développement économique au cours des dernières décennies semble lui permettre d'endosser le rôle d'un pays du « Nord » dans les relations commerciales Nord-Sud. La Turquie a exclu les produits agricoles des ALE et négocié avec les pays arabes à un niveau bilatéral qui lui était plus favorable.

Fidèles à leurs objectifs politiques et économiques dans la région, les États-Unis ont mis en place des Zones industrielles qualifiées (QIZ) en Jordanie, en Palestine et en Égypte pour soutenir l'intégration d'Israël dans la région. Conformément à l'accord régissant les QIZ, les

---

82) Dimitrova & Novakova (2015)

exportations arabes de textiles et de vêtements fabriqués dans les QIZ et utilisés dans des produits intermédiaires réalisés en Israël bénéficient d'un libre accès au marché américain.

### 4.3 Le Commerce Sud-Sud

Le commerce intra-arabe fonctionne selon différents accords de libre-échange bilatéraux et différentes formes d'intégration économique régionale. Des initiatives régionales ont récemment vu le jour : la Grande zone arabe de libre-échange (GZALE) et l'Accord d'Agadir. La GZALE, qui a été introduite par la Ligue Arabe, fait suite aux nombreuses tentatives antérieures infructueuses en matière d'intégration économique panarabe. En 1997, 14 pays ont signé l'accord GZALE pour établir une zone de libre-échange couvrant le secteur industriel et le secteur agricole d'ici 2005 et des formes plus approfondies d'intégration économique (comme un marché commun) à l'avenir. L'Accord d'Agadir est le fruit d'une initiative de l'UE en 2004 pour encourager les échanges interrégionaux entre ses partenaires méditerranéens arabes en leur permettant de bénéficier du système paneuro-méditerranéen de cumul de l'origine<sup>83</sup> (cf. tableau 4.1). Le Conseil de coopération du Golfe (CCG) et l'Union du Maghreb arabe, respectivement créés en 1981 et 1989, sont d'autres initiatives d'intégration économique au niveau sous-régional.<sup>84</sup>

L'une des principales motivations pour le commerce Sud-Sud est de faire face collectivement aux défis de l'intégration dans une économie mondiale qui exige un haut niveau de néolibéralisme dans les différents pays au détriment du développement social, de l'autonomie économique et de l'égalité des revenus. Contrairement aux relations Nord-Sud, où les accords tendent à se faire au détriment des parties les plus faibles, l'intensification de la libéralisation du commerce et de l'intégration économique entre partenaires ayant des normes de compétitivité et de productivité similaires et des structures de production complémentaires pourrait contribuer à un commerce plus équitable. Le commerce régional peut encourager les producteurs locaux concurrents à étendre et développer leur production. Cela peut aussi accroître les investissements

83) Le cumul paneuro-méditerranéen de cumul de l'origine permet l'application du cumul diagonal entre l'UE, les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE), la Turquie, les pays signataires de la Déclaration de Barcelone, les Balkans occidentaux et les îles Féroé. Le cumul diagonal signifie que les produits ayant obtenu le caractère originaire dans l'une des parties contractantes peuvent être ajoutés aux produits fabriqués dans une autre partie contractante sans perdre leur caractère originaire lorsqu'ils sont exportés vers une tierce partie contractante au sein de la zone paneuro-méditerranéenne. De plus amples informations sur ces règles sont disponibles sur : <http://urlz.fr/67XS>

84) Said (2011)

intra régionaux, et faire de la région un centre économique attractif tout en créant un bloc d'intérêts collectifs. En outre, la coopération Sud-Sud pourrait réduire la dépendance et soutenir l'autonomie d'un pays suivant une politique économique à long terme qui défend ses meilleurs intérêts et favorise une stabilité croissante. Non seulement la stabilité a généralement une influence positive sur le climat d'investissement et l'activité économique, mais elle a également un effet de répartition important. Les particuliers et les entreprises ayant un niveau de revenus moyen, disposant de peu de capitaux et d'un accès réduit à des partenaires solides et aux réseaux internationaux sont les plus touchés par des fluctuations soudaines et imprévisibles, et ont également une capacité d'adaptation limitée. Pour les plus pauvres, cela devient une question de survie. Réduire la volatilité et la vulnérabilité est donc une question essentielle en matière de justice sociale.

De tels impacts positifs des accords de libre-échange Sud-Sud peuvent être compromis par différents niveaux de protectionnisme dirigé contre des pays tiers, l'absence d'une « règle d'origine » efficace ainsi que des obstacles techniques et politiques au plan intra régional (cf. encadré 4.2). Par conséquent, la mise en œuvre d'une intégration économique plus approfondie favorisant l'accès à des opportunités d'emploi et d'investissement pour les populations régionales et protégeant, dans le même temps, les producteurs et les travailleurs locaux de la concurrence déloyale, pourrait améliorer les perspectives de développement durable dans toute la région.

#### **Encadré 4.2:**

Le commerce intra-arabe fait face à de nombreux défis techniques, institutionnels et politico-économiques. Tout d'abord, la suppression officielle des barrières commerciales prévue dans les accords de libre-échange régionaux n'a pas encore été totalement mise en œuvre. Il subsiste aussi de très nombreux obstacles non tarifaires (quotas d'importation, longues procédures de dédouanement et formalités administratives) dans la plupart des pays. Deuxièmement, la région

arabe manque de réseaux de transport fonctionnels et d'infrastructures de communication qui permettraient d'accroître les échanges entre les pays non limitrophes. Cet obstacle explique pourquoi le commerce intra-arabe est nettement plus développé entre pays voisins. Troisièmement, les faiblesses économiques structurelles et la compétitivité limitée des biens nationaux affectent la capacité des pays à résister à la concurrence étrangère ou à exploiter des opportunités d'exportation. Dans la région, le marché le plus attractif pour les pays non-exportateurs de pétrole est celui des riches États du Golfe et, dans une moindre mesure, de l'Algérie, la Libye et l'Irak, puisqu'ils exportent principalement du pétrole et importent un large éventail de produits agricoles et industriels. Cependant, un « tarif extérieur commun » de seulement 5 % limite le niveau jusqu'auquel les États du Golfe et l'Irak peuvent offrir aux fournisseurs arabes un accès privilégié à leur marché. Quatrièmement, les élites politiques et économiques de la région semblent se méfier les unes des autres et poursuivre des intérêts différents, ce qui entrave les échanges régionaux. Cinquièmement, l'absence d'une institution régionale efficace, des règles d'origine inapplicables et le manque de mécanismes de compensation pour les petits pays et les pays pauvres ont limité le commerce intra régional. Enfin, l'instabilité politique persistante et les conflits armés dans la région constituent aujourd'hui les plus importants défis à relever. Leurs conséquences se répercutent sur l'ensemble de la région avec des phénomènes de contrebande, de commerce illégal, d'informalité, de corruption à grande échelle et de guerres.<sup>85</sup>

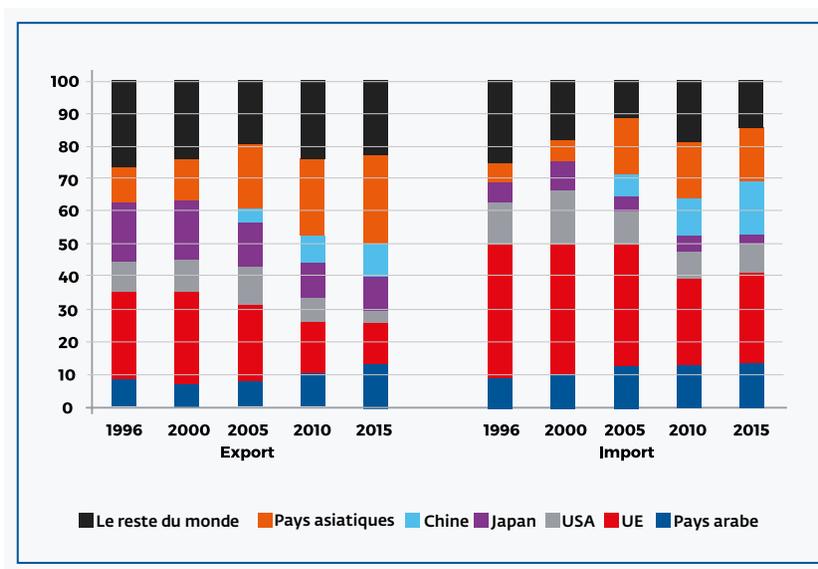
#### 4.4 Structure et destination du commerce arabe

Jusque dans les années 1990, le commerce extérieur arabe était caractérisé par une forte concentration géographique et également au niveau des produits concernés. Les principaux partenaires commerciaux étaient les pays européens, anciennes puissances coloniales dans la région, avec les États-Unis et le Japon. Jusqu'en 2005, ils représentaient ensemble plus de 50 % du commerce extérieur arabe (cf. figure 4.1). La structure du commerce par produit est conforme au schéma typique des relations commerciales Nord-Sud. La majeure partie des exportations

85) ESCAW (2016); Saïd (2011)

arabes portait sur le pétrole brut (70 %), les matières premières et les produits agricoles non transformés, tandis que les principales importations venant des pays développés du Nord concernaient des machines, des équipements de transport, des produits technologiques et électroniques et des biens de consommation avec une forte valeur ajoutée. Cependant, depuis 2000, certains pays ont exporté de plus en plus de produits pétrochimiques et de produits manufacturés, tels que la maroquinerie, les textiles et les vêtements (cf. figure 4.1).

**Figure 4.1:** Commerce arabe par destination en pourcentage du total des échanges, 1996-2015 <sup>86</sup>



\* Les chiffres des pays asiatiques dans les années 1996 et 2000 incluent la Chine

Suite aux politiques de libéralisation du commerce, les structures commerciales de la région ont commencé à changer à des degrés divers, à la fois au niveau des partenaires et des produits concernés. Étonnamment, ces changements ne s'expliquent pas uniquement par les

86) Source : calculs de l'auteur basés sur les statistiques du commerce extérieur du Fonds monétaire arabe et du Joint Arab Economic Report (2002-2016)

ALE, mais reflètent aussi la réduction tarifaire unilatérale qui encourage les importations à bas prix en provenance de Chine et d'autres pays asiatiques.

En dépit d'un déclin marqué de sa part dans le commerce arabe depuis 2005, l'UE reste un partenaire commercial important pour les pays d'Afrique du Nord (cf. figure 4.1). Entre 2011 et 2015, environ 73 % des exportations tunisiennes, 61 % des exportations marocaines et 60 % des exportations algériennes ont été réalisés à destination de l'UE, tandis que l'UE représentait près de 50 % de leurs importations.<sup>87</sup> Si l'Algérie, riche en ressources, exporte principalement des hydrocarbures vers l'UE, la Tunisie et le Maroc, pays pauvres en ressources, exportent de plus en plus de produits manufacturés.

En 2016, les machines et les équipements de transport représentaient 41,8 % des exportations tunisiennes et 36 % des exportations marocaines vers l'UE. L'autre catégorie la plus importante à l'exportation était le textile et l'habillement, soit environ 24 % du total pour la Tunisie et 20 % pour le Maroc.<sup>88</sup> La croissance des exportations industrielles résulte de l'externalisation accrue dans les entreprises européennes qui tirent profit d'une main-d'œuvre bon marché, de la proximité géographique et de faibles coûts opérationnels, plutôt que d'une amélioration des termes de l'échange ou de la compétitivité des produits nationaux.<sup>89</sup> Ces échanges intra-entreprises sont basés sur la sous-traitance vers des filiales ou des entreprises locales (à l'étranger).

En conséquence, on voit rarement des étiquettes tunisiennes ou marocaines sur des produits comme des articles textiles et l'huile d'olive vendus en Europe. La plupart sont vendus sous des marques européennes, le lieu de production étant identifié par un libellé de type « Fait en Tunisie » quelque part sur l'étiquette.<sup>90</sup>

Contrairement à ses échanges avec les pays d'Afrique du Nord, le commerce de l'UE avec les pays du Machrek a considérablement diminué depuis l'an 2000. La part européenne du total des échanges est passée de 50 % en moyenne en 1990 à 16,9 % en Jordanie, 37,7 % au Liban et

87) Comtrade (2017) and International Trade Centre (ITC) (2017)

88) Commission européenne (2017)

89) Bagdadi (2016)

90) Saïd (2011)

31,3 % en Égypte en 2015. Les principales exportations vers l'UE en 2015 concernaient les combustibles minéraux, les textiles et les vêtements, les produits chimiques, les produits minéraux et les produits agricoles, tandis que les importations portaient essentiellement sur des machines et du matériel.<sup>91</sup>

Indépendamment de l'importance de l'UE en tant que partenaire commercial, tous les pays du PEM n'ont cessé d'afficher une balance commerciale négative avec l'UE entre 2000 et 2015 (cf. figure 4.2).

Même si la balance commerciale était positive pour la Tunisie et le Maroc dans des secteurs comme le textile et l'habillement, les importations alimentaires en provenance de l'UE ont considérablement augmenté dans tous les pays méditerranéens dans lesquels on s'attendrait pourtant à trouver des avantages comparatifs pour ces produits. Cela souligne un déséquilibre fondamental dans les relations commerciales entre l'UE et les pays arabes. D'une part, les exportations de produits alimentaires arabes sont limitées par des mesures protectionnistes européennes telles que la Politique agricole commune, les quotas d'importation et des normes sanitaires, techniques et environnementales strictes. D'autre part, la production alimentaire dans les pays arabes s'est de plus en plus orientée vers l'exportation plutôt que de prioriser la souveraineté ou la sécurité alimentaire (cf. Hamza Hamouchene, chapitre 7).

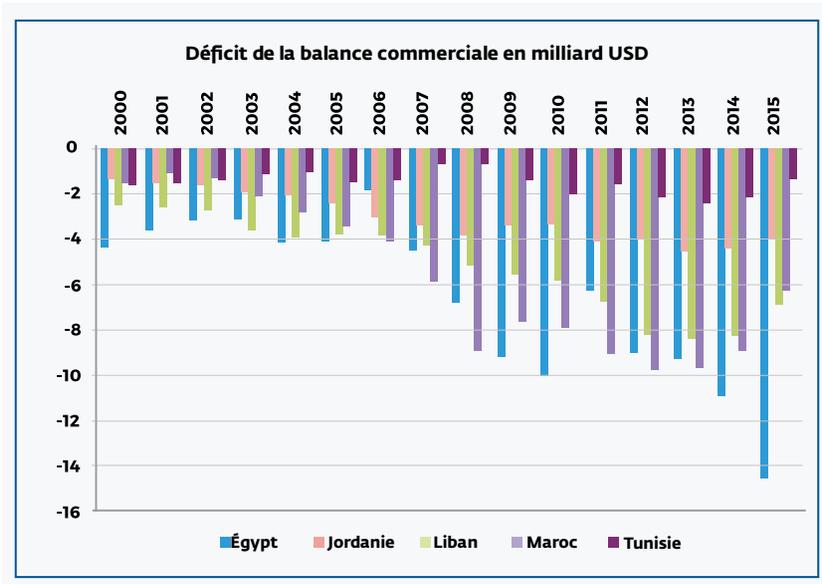
Étant donné que l'UE est un bloc commercial puissant avec une plus forte compétitivité, de meilleures capacités de négociation et une plus longue expérience dans l'exportation que les différents membres du PEM, ces derniers auront peu de chances d'arriver à améliorer les conditions actuelles ou les balances commerciales sans repenser les accords commerciaux avec l'UE.

---

91) Commission européenne (2017)

**Figure 4.2:**

Balances commerciales entre l'UE et l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie (2000-2015)<sup>92</sup>



Les États-Unis ont également perdu de leur importance en tant que partenaire commercial de la région depuis l'an 2000, malgré l'initiative MEFTA (cf. figure 4.1). Quant aux exportations arabes vers les États-Unis, elles se sont diversifiées et comprennent désormais de l'aluminium, des engrais, des produits chimiques et des vêtements. L'accord sur les QIZ s'est traduit par une hausse des exportations de produits d'habillement depuis la Jordanie et l'Égypte, tandis que le Maroc exporte principalement des engrais et du phosphate. Les pays arabes importent habituellement des États-Unis des machines, des avions, des machines électroniques, du matériel de transport et de la technologie. À l'instar de la situation avec l'UE, la majorité des pays arabes non producteurs de pétrole affichent une balance commerciale négative avec les États-Unis.<sup>93</sup>

92) Source : calculs de l'auteur basés sur Comtrade (<https://comtrade.un.org/data/>), site consulté le 20 mars 2017

93) Cf. statistiques du commerce entre les États-Unis et les pays arabes Arab countries dans Census (2017)

Les pays asiatiques, notamment la Chine, sont actuellement les principaux partenaires commerciaux de la région arabe. Depuis 2010, plus d'un tiers du commerce extérieur arabe a été conclu avec des pays asiatiques. Cela résulte d'une combinaison de la libéralisation unilatérale des échanges et de la compétitivité des prix des économies asiatiques.

Des pays comme la Chine, l'Inde et la Corée du Sud ont amélioré leur compétitivité non seulement grâce à des transferts technologiques et des économies d'échelle, mais aussi de faibles taux de change et coûts de main-d'œuvre. Leur forte croissance économique et leur ascension au rang d'exportateurs mondiaux leaders s'est souvent faite au prix du dumping salarial, de conditions de travail inéquitables, du travail forcé, du travail des enfants et de la pollution environnementale.<sup>94</sup>

L'industrialisation croissante dans les pays asiatiques pousse leur demande en pétrole auprès des pays arabes, tandis qu'une grande partie des besoins en biens de consommation et biens industriels dans les pays arabes est satisfaite par des importations bon marché en provenance d'Asie. Cela pourrait avoir des effets positifs à court terme sur les consommateurs à faibles revenus et les entreprises de réexportation dans les pays arabes, mais compromet, à long terme, les moyens de subsistance des producteurs locaux, l'emploi et les droits des travailleurs.

Il semblerait que certains pays arabes aient commencé de négocier des accords de libre-échange avec des pays asiatiques, une démarche risquée pour leurs économies nationales. L'ALE signé en 2016 entre le Maroc et la Chine semble être un enjeu socio-économique majeur pour le Maroc. Les experts pensent que le Maroc ne gagnera pas grand-chose du libre accès à la plus grande économie nationale en Asie car il n'exporte qu'une gamme limitée de produits, tandis que les importations chinoises finiront par nuire aux industries locales et à l'emploi.<sup>95</sup>

---

94) International Labour Organisation (2017); Zhou (2016)

95) Meyer (2016)

## 4.5 Commerce régional

La part du commerce international entre pays arabes par rapport au total des échanges internationaux a augmenté, passant de 10 % en moyenne avant 2005 à 13 % en 2015 (cf. figure 4.1). On estime que le commerce hors pétrole entre les pays arabes représente plus de 20 %. L'importance croissante du commerce intra régional est peut-être le résultat de la GZALE, qui élimine officiellement toutes les barrières commerciales entre ses 18 pays membres, ou alors le résultat de la crise financière mondiale qui a entraîné une stagnation sur les marchés d'exportation internationaux, en particulier de l'UE.

Cependant, la GZALE n'a pas eu le même effet stimulant sur tous les pays membres. Alors que la région arabe est devenue le principal partenaire commercial des pays du Machrek, sa part dans le total des échanges reste encore modeste (jusqu'à 10 %) dans les pays du Maghreb et du CCG. La part du commerce arabe dans le Machrek a fortement augmenté, atteignant 30 % des exportations et 22,5 % des importations en 2015.<sup>96</sup> Elle a même dépassé 50 % en Syrie, en Jordanie et au Liban. Le commerce intra-arabe est également important pour les pays arabes moins développés comme la Somalie et Djibouti. Plus de 90 % de leurs exportations sont restés dans la région entre 2011 et 2015.<sup>97</sup>

Avec l'instauration de la GZALE, le commerce intra-arabe s'est diversifié depuis les années 1990. Les combustibles minéraux ne dominent plus ces échanges. En 2015, les produits manufacturés représentaient 55 % des exportations régionales, suivis des produits agricoles (20 %) et des combustibles minéraux (18 %).<sup>98</sup> La hausse du commerce non pétrolier peut être attribuée non seulement aux réductions tarifaires et à la faiblesse des prix du pétrole, mais aussi à une part croissante des réexportations.

Certains pays avec des droits d'importation nuls ont profité des importations asiatiques bon marché, du libre accès au marché de la GZALE et du soutien de l'État pour les activités offshore pour devenir de véritables centres de réexportation dans la région. La règle d'origine

96) ESCWA (2016)

97) FMA (2016)

98) FMA (2016)

inefficace de la GZALE a encouragé les activités de réexportation, faussant le commerce et la concurrence. L'exemple des Émirats arabes unis (EAU) est éloquent, qui sont devenus le plus grand ré-exportateur de machines, d'équipements électriques et de certains articles vestimentaires de la région.<sup>99</sup> La valeur ajoutée au niveau local pour les produits réexportés est généralement faible et résulte principalement de l'emballage ou réemballage plutôt que de la fabrication.<sup>100</sup>

#### 4.6 Libéralisation du commerce, production intérieure et emploi

L'ouverture des marchés est censée accroître les capacités d'exportation et de production des secteurs nationaux compétitifs et attirer des investissements privés susceptibles de créer des emplois. Cependant, elle semble avoir donné des résultats complètement différents dans les pays arabes, à savoir une hausse du chômage (cf. Abdelhak Kamal, chapitre 5), un recul des secteurs productifs en faveur des services<sup>101</sup> et une dégradation des chaînes de valeur ajoutée locales.

Les politiques commerciales des pays arabes mettent en péril les fabricants nationaux et les agriculteurs en les exposant à une rude concurrence de la part de grands producteurs mondiaux, sans aucun programme de soutien leur permettant d'accroître leur compétitivité. Tandis que les accords de libre-échange avec l'UE et la Turquie affectent des secteurs spécifiques, la réduction unilatérale des droits tarifaires permettant des importations à bas prix a remis en question les principaux secteurs des économies nationales (textiles, vêtements et agriculture) et les industries naissantes dans le domaine des appareils électroniques, des véhicules et des machines.

La concurrence croissante a exercé une forte pression sur les petites entreprises poussées à réduire les coûts de production soit en procédant à des licenciements, soit en important des produits intermédiaires moins chers et de moindre qualité ; ce qui affecte ensuite leur propre productivité et la qualité de leurs produits. Beaucoup ont choisi de changer de secteurs (cf. encadré 4.3). Les petites entreprises sont particulièrement importantes dans les pays arabes étant donné qu'elles

99) ITC (2017)

100) Saïd (2011)

101) La contribution du secteur manufacturier au PIB dans la région arabe est passée de 11,4 % en 1999 à 9,4 % en 2011 et 11 % en 2015, contre environ un tiers du PIB dans des pays comme la Chine. La contribution du secteur agricole a encore plus reculé, passant de 12,3 % en 1990 à 5,8 % en 2015. Le secteur des services, y compris l'administration publique, représentait 51 % du PIB en 2015 (FMA 2016, 2000).

représentent la majorité du secteur privé et de la classe moyenne. Les mettre en péril risque donc de réduire une grande partie de la classe moyenne à la pauvreté et de détruire un pan considérable du secteur productif.

#### **Encadré 4.3:**

Depuis que la Syrie a réduit ses droits douaniers sur les textiles et les vêtements en 2005, son marché a été inondé de t-shirts chinois en coton, vendus à des prix inférieurs à ceux des produits nationaux malgré les droits de douane et les frais de transport. La Syrie se classait auparavant parmi les principaux producteurs et exportateurs de coton brut, de textiles et de vêtements, et offrait des avantages comparatifs dans ces secteurs. La chaîne industrielle (coton-textile-vêtement) est d'une importance fondamentale pour l'économie syrienne. Dans les années 2000, elle représentait en moyenne 20 % de la production industrielle, 22 % de la main-d'œuvre industrielle et 32 % des exportations totales non pétrolières. En 2001, le secteur du coton pesait pour 7,2 % dans le PIB et employait plus de 2,7 millions de personnes.<sup>102</sup> Les producteurs nationaux ont réagi à la concurrence des prix en réduisant les salaires et l'emploi et en substituant des importations moins chères aux intrants locaux, avec des conséquences négatives pour les industries corrélées en amont (textiles) et les chaînes de valeur ajoutée locales. Les effets de l'ouverture du marché à la Turquie à partir de 2007 ont été désastreux pour ce secteur. Un grand nombre de petits fabricants de vêtements, en particulier à Alep, ont dû fermer leurs ateliers, entraînant des licenciements à grande échelle et des faillites.<sup>103</sup>

En plus des risques liés à la libéralisation du commerce, rien ne garantit, pour de nombreuses raisons, les avantages promis dans le domaine de la production et de l'emploi. Les investissements étrangers et privés dans la région ont été principalement attirés par les secteurs axés sur l'exportation, et n'ont pas forcément favorisé les économies locales.

Le secteur des exportations dépend considérablement des matières intermédiaires importées et d'équipements de fabrication coûteux

<sup>102</sup>) Said (2011)

<sup>103</sup>) Barout (2011)

à haute composante technologique. Cela limite les possibilités de coopération en amont et en aval avec des entreprises nationales, réduit les chaînes locales de création de valeur et accroît la dépendance économique. Par conséquent, la libéralisation des échanges n'a pas favorisé la production locale ou les marques locales, mais a seulement attiré des multinationales venues établir des filiales (par exemple des entreprises de montage) et encouragé les activités de réexportation. Compte tenu de ces circonstances et de l'absence dans les pays arabes de toute base industrielle solide issue d'innovations et de ressources endogènes, il semble peu probable qu'ils aient un jour la possibilité de rattraper leur retard.

Bien que les secteurs exportateurs puissent dans certains cas fournir des salaires relativement plus élevés que dans les activités tournées vers le marché intérieur,<sup>104</sup> les employés dans les secteurs exportateurs sont de plus en plus exposés à la concurrence avec leurs homologues dans les pays à bas coûts de main-d'œuvre et avec les travailleurs hautement qualifiés dans les économies avancées.<sup>105</sup> Toute augmentation des coûts salariaux dans le pays d'accueil peut provoquer une délocalisation des investissements vers des secteurs ou des pays plus attractifs. Les investissements nationaux pourraient de plus en plus cibler les secteurs de services tels que les activités commerciales (importateurs) et l'immobilier, au détriment de l'agriculture et de la fabrication, tandis que les investissements étrangers sont à la recherche de sites plus avantageux qui permettent d'améliorer leurs marges bénéficiaires. Certaines activités dans le secteur des exportations emploient même une main-d'œuvre importée bon marché pour maximiser les bénéfices malgré des niveaux de chômage élevés dans le pays d'accueil. Les usines de confection dans les QIZ en Jordanie et en Égypte en sont de bons exemples.<sup>106</sup> C'est pourquoi de tels investissements ne sont ni durables, ni propices au développement économique local.

Enfin, les écarts de productivité et d'efficacité entre les pays arabes et les partenaires commerciaux puissants ne sont pas les seules raisons expliquant la situation de faiblesse des producteurs nationaux. La nature du secteur privé national limite également ses possibilités

103) Barout (2011)

104) Organisation internationale du travail (2013)

105) Cf. par exemple Hassine (2014) sur les violations des droits économiques et sociaux des femmes qui travaillent dans le secteur du textile destiné à l'exportation à Monstir / Tunisie

106) Cf. le rapport sur les travailleurs immigrés en Jordanie par Toppa (2017)

d'expansion par des économies d'échelle et rend sa survie sur son marché intérieur impossible sans la protection de l'État ou des subventions. Le secteur privé arabe est composé de petites et moyennes entreprises avec des capacités de production limitées, à la recherche de rentes et dépendant des privilèges accordés par l'État.<sup>107</sup> Ceci est le résultat d'un cadre politico-économique caractérisé par des relations étroites entre les régimes autoritaires et les élites capitalistes. Du point de vue de la justice sociale, la libéralisation du commerce imposée par ces élites a encore plus discriminé les petites entreprises et une main-d'œuvre déjà désavantagée par un réseau institutionnel corrompu et clientéliste.

Par conséquent, l'appel à une politique raisonnée de libéralisation des échanges doit être compris non pas comme une demande pour continuer de protéger les élites privilégiées, mais pour défendre les intérêts des petites entreprises, des travailleurs, des agriculteurs et d'autres acteurs économiques marginalisés.

#### **4.7 Libéralisation du commerce, inégalités sociales et informalité**

Le coût social des politiques de commerce extérieur est relativement élevé dans les pays arabes, et n'est pas compensé par un développement économique substantiel qui pourrait améliorer les conditions sociales à l'avenir. En plus des déficits commerciaux et de la baisse des recettes douanières qui augmentent les déficits publics et la dette et limitent les dépenses publiques pour les services sociaux, les politiques commerciales arabes tolèrent une concurrence étrangère déloyale, s'impliquent dans la signature d'ALE Nord-Sud qui leur sont défavorables, permettent le dumping salarial et offrent des avantages disproportionnés aux investisseurs étrangers. Ni les accords de libre-échange, ni l'OMC, ni les lois nationales du travail ne tiennent compte des questions du genre et ne préservent suffisamment les droits des travailleurs, notamment la protection sociale, la protection contre le licenciement, l'affiliation syndicale, la sécurité au travail et les allocations chômage.<sup>108</sup> Non seulement cela encourage les employeurs à faire pression sur les travailleurs en termes de salaires et de cotisations sociales, ce qui affecte directement leur niveau de vie, mais permet également de licencier sans

<sup>107</sup> World Bank (2010)

<sup>108</sup> International Labour Organisation (2013)

verser d'indemnités, ce qui laisse les salariés et les personnes à leur charge sans aucun revenu.<sup>109</sup> Ainsi, la fermeture d'entreprises dans le sillage de l'ouverture abusive des marchés peut immédiatement accentuer le chômage, la pauvreté et les inégalités de revenus dans les pays qui n'offrent pas d'aide et de services de base aux personnes dans le besoin.

Dans ces conditions, les femmes souffrent plus que les hommes en raison des déséquilibres hommes-femmes dans l'accès aux ressources économiques et sociales et au niveau du pouvoir de décision. Les femmes gagnent moins que les hommes, acceptent des conditions de travail plus difficiles et sont plus flexibles dans leurs demandes d'emploi. Elles sont ainsi privilégiées comme main-d'œuvre bon marché, notamment dans le secteur des exportations.<sup>110</sup>

Des inégalités de revenus similaires peuvent également être observées entre les secteurs formel et informel et entre les différents secteurs économiques. La concurrence des prix et les fluctuations du marché ont amené le secteur privé à réduire ses coûts en recourant à l'informalité, l'évasion fiscale et des entreprises et des travailleurs non déclarés. Cela pourrait expliquer pourquoi la libéralisation du commerce coïncide avec la croissance du secteur informel dans les pays arabes. En 2010, on estimait que sa production représentait 35 % du PIB dans les pays non membres du CCG, dans lesquels il employait 67 % de la population active.<sup>111</sup> De plus, les populations rurales, les paysans et les personnes dépendantes des emplois agricoles souffrent de plus en plus d'une baisse de leurs revenus et de la hausse du coût de la vie en raison de politiques commerciales agricoles qui ont supprimé les subventions, favorisé les importations et n'ont pas garanti de libre accès aux marchés d'exportation. Les femmes, qui représentent plus de la moitié de la main-d'œuvre agricole dans les pays arabes, sont encore une fois les plus touchées.<sup>112</sup> Ces politiques ont non seulement détruit la production alimentaire locale et l'autosuffisance alimentaire, mais elles ont aussi poussé les populations rurales à chercher de meilleurs emplois dans les villes, creusant massivement l'écart entre les zones rurales et urbaines dans des pays comme la Tunisie, le Maroc et la Syrie. Les détracteurs des politiques commerciales néolibérales affirment que les investissements

109) Cf. par exemple le cas de la Tunisie chez Hassine (2014)

110) Randriamaro (2005)

111) Angel-Urdinola & Tanabe (2012)

112) Arafã, El-Fattal & Laamrani (2007)

dans une agriculture à grande échelle, capable de résister à la concurrence et d'exporter avec succès ses produits vers l'Europe, sont très susceptibles de compromettre les moyens de subsistance des populations rurales qui pourraient être frappées par la pauvreté.<sup>113</sup>

Dans de telles conditions, seul un remaniement des politiques commerciales pour les rendre plus équitables pour tous les groupes sociaux au lieu de favoriser les élites capitalistes nationales et les investissements étrangers permettra d'améliorer la justice sociale.

Il pourrait également s'avérer nécessaire de remettre en question le concept de « l'État mince » prôné par les réformes néolibérales pour permettre à l'État d'assumer sa responsabilité de planificateur et de régulateur de l'activité économique et du développement socioéconomique ainsi que de principal prestataire de services de protection sociale.

#### **4.8 Conclusion**

Les politiques de commerce extérieur des pays arabes ont contribué à la détérioration de la situation économique avant le déclenchement des soulèvements en 2010. Les taux élevés de chômage reflètent non seulement le manque de nouveaux investissements, la croissance démographique et l'absence d'opportunités d'emploi, mais aussi les préjudices qui ont été portés à la production industrielle et agricole locale suite à l'exposition à la concurrence internationale et à la suppression des subventions et de la protection pour de nombreux fabricants et agriculteurs. Simultanément, la baisse des revenus et la hausse des déficits commerciaux ont accentué la pression sur les budgets publics et le coût de la dette. Les politiques de commerce extérieur des pays arabes mériteraient donc d'être réexaminées en tenant compte des exigences du développement social et économique national.

La priorité en matière de commerce extérieur pourrait ne pas être l'intégration dans l'économie mondiale et l'adhésion à des ALE

---

<sup>113</sup>) Ayeub & Bush (2014)

«Nord-Sud» à tout prix mais la protection de la production agricole et industrielle nationale pour réduire les dépendances et développer les chaînes de création de valeur locales. Les gouvernements arabes devraient considérer les effets positifs démontrés de l'intégration « Sud-Sud » et soutenir la GZALE au lieu de persister dans l'ouverture des marchés avec la Chine, la Turquie et l'UE. Ils pourraient profiter de la négociation collective par l'intermédiaire de la GZALE et utiliser les défis socio-économiques et la situation sécuritaire critique après le Printemps arabe pour renégocier les conditions commerciales avec des termes de l'échange plus avantageux et une meilleure protection de la production locale et de l'emploi.

Enfin, il est fondamental d'accroître la participation de tous les groupes sociaux (agriculteurs, fabricants, société civile, syndicats, petits producteurs et femmes), en particulier ceux actuellement marginalisés, à l'élaboration des politiques de commerce extérieur et des négociations commerciales. Les anciennes politiques étaient uniquement conçues en fonction des intérêts des élites économiques et de l'État, ce qui entraînait l'exclusion, la disparité et l'injustice sociale. Réformer les structures économiques politiques et accroître la participation à l'élaboration de politiques commerciales pourrait améliorer la justice sociale.



# **La politique de l'emploi et la justice sociale dans le monde arabe**

Abdelhak Kamal

# La politique de l'emploi et la justice sociale dans le monde arabe

Abdelhak Kamal

L'emploi est un élément important de la justice sociale car il procure un sens d'inclusion et d'appartenance. Le chômage n'est pas juste une question de ne pas avoir d'emploi ; il entraîne dans son sillage tout un ensemble de difficultés supplémentaires, et peut avoir des conséquences sociales à grande échelle. C'est pourquoi la promotion du plein emploi, d'emplois productifs et décents doit être au cœur de la politique économique.

Dans ce contexte, les politiques de l'emploi devraient faciliter la création d'emplois, remédier aux distorsions sur le marché du travail et assurer la protection des populations les plus vulnérables. Pour atteindre ces objectifs, les politiques macroéconomiques promouvant la croissance devraient intégrer des mesures de redistribution et créer des emplois décents. De telles dispositions doivent être combinées avec un cadre de protection sociale susceptible d'éradiquer les causes de la pauvreté et de l'exclusion.

En fait, la croissance inclusive doit garantir que tout le monde profite de la croissance. Elle doit en particulier : (1) générer des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, notamment pour les femmes et les jeunes ; (2) aider les personnes de tous âges à anticiper et à gérer le changement en investissant dans les compétences et la formation ; (3) moderniser les marchés du travail et les systèmes de protection sociale ; (4) assurer l'égalité des sexes en promouvant l'emploi des femmes ; et (6) réduire le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Depuis 2011, la région arabe a été secouée par une vague de protestations et de changements de régime communément appelée le « Printemps arabe ». Le chômage et l'injustice sociale ont été les principaux moteurs de ces soulèvements. Les réponses à cette crise ont accordé une grande importance à la création d'emplois et à la croissance inclusive dans la région. En raison de la crise financière de 2008-2009 et de ses répercussions économiques, les pays arabes ont été confrontés à de nombreux défis par rapport à la création d'emplois décents, l'instauration d'un dialogue social constructif et l'amélioration de la justice sociale.

Leurs stratégies pour l'emploi et leurs politiques sociales semblent avoir échoué à surmonter les inégalités sociales et à corriger les déséquilibres qui mènent au travail des enfants et au chômage des jeunes. Le travail informel, des conditions de travail précaires et le manque de protection sociale continuent d'affecter la majorité de la main-d'œuvre.

Ce chapitre se concentre sur les politiques de l'emploi dans le monde arabe et leur lien avec la justice sociale. Plus spécifiquement, il étudie, dans un premier temps, dans quelle mesure les politiques de l'emploi ont conduit à l'injustice sociale, puis propose un ensemble de stratégies pour l'emploi susceptibles d'améliorer la justice sociale dans les pays arabes. La première partie de ce chapitre offre un aperçu des tendances du marché du travail dans les pays arabes et en souligne les principaux défis. La deuxième partie passe en revue les principales politiques de l'emploi suivies dans le monde arabe et examine leur relation avec l'injustice sociale.

Dans la conclusion, l'auteur examine les réformes possibles des politiques de l'emploi afin de promouvoir la justice sociale en augmentant la disponibilité d'emplois décents et de qualité, qui répondent aux aspirations des femmes et des hommes à travailler dans des conditions d'égalité, de sécurité et de dignité humaine.

## **5.1 Tendances et principaux défis liés aux marchés du travail dans les pays arabes**

Les marchés du travail dans les pays arabes sont confrontés à des défis majeurs, comme la faible création d'emplois, le chômage élevé des jeunes, l'insuffisance des compétences professionnelles, la dépendance croissante vis-à-vis du secteur informel et la précarité de l'emploi.

Parmi les principales contraintes figurent l'incapacité du système de production à créer suffisamment d'emplois et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée due à un système éducatif déficient. Outre ces contraintes, de nombreux facteurs socio-économiques affectent le développement des marchés du travail dans les pays arabes.

Les plus importants sont les faibles taux de croissance par habitant, les inégalités des revenus et l'augmentation de la pauvreté.

### **5.1.2 Principaux enjeux socio-économiques**

#### **5.1.2.1 Taux de croissance du PIB par habitant**

Les taux de croissance du PIB par habitant dans les pays arabes au cours de la dernière décennie sont parmi les plus bas du monde (environ 2 % entre 2000 et 2015) et comparables aux taux de croissance dans les pays à faible revenu (cf. tableau 5.1).

Tableau 5.1 : Taux de croissance annuelle moyen du PIB réel par habitant dans les États arabes, 2000-2015<sup>114</sup>

Pays	2000-2015	2000-2008	2008-2015
Algérie	2.0	2.7	1.2
Égypte	2.0	2.9	1.0
Maroc	3.3	4.0	2.6
Soudan	4.1	4.5	3.6
Tunisie	2.3	3.4	1.1
Liban	0.3	1.8	-1.4
Irak	1.1	0.0	2.4
Jordanie	1.9	3.8	-0.3
Yémen	-2.6	1.0	-6.7
Cisjordanie et Gaza	0.8	-2.1	4.0
Pays à revenu intermédiaire	4.5	5.1	3.8
Pays à revenu intermédiaire inférieur	4.2	4.3	4.1
Pays à revenu intermédiaire supérieur	4.8	5.7	3.9
Pays à revenu faible	2.3	2.1	2.6
Le monde arabe	2.0	2.8	1.2

Certains pays ont affiché des taux de croissance du PIB par habitant supérieurs à la moyenne dans la région arabe (Soudan, Maroc, Tunisie), tandis que d'autres ont connu une stagnation ou une récession (Irak, Yémen). Le taux de croissance annuel du PIB réel par habitant a atteint un niveau moyen relativement élevé entre 2000 et 2008 (environ 3 %). Toutefois, sur la période 2008-2015, la crise financière mondiale de 2008 et l'instabilité politique et sociale récente dans la région ont contribué à une baisse de l'activité économique, entraînant une forte diminution du taux de croissance du PIB par habitant, s'établissant par exemple autour de 1 % en Égypte et en Tunisie, et en recul à -6,7 % au Yémen (cf. tableau 5.1).

<sup>114</sup>) Source : calculs de l'auteur basés sur des données de l'Indice de développement humain de la Banque mondiale

### 5.1.2.2 L'inégalité des revenus et la pauvreté

Le ralentissement de la croissance économique a eu un impact négatif sur la création d'emplois et le développement humain dans la région. La croissance annuelle moyenne de l'Indice de développement humain (IDH) a diminué de plus de 50 % entre 2010 et 2014 par rapport à la période 2000-2010.<sup>115</sup>

Si l'on ajuste l'IDH pour tenir compte des inégalités, la région a subi une baisse moyenne de 24,9 %. Cette valeur dépasse le déclin moyen de 22,9 % au niveau mondial, ce qui montre que les inégalités augmentent dans les pays arabes. Les inégalités sont plus importantes dans la composante éducation de l'IDH ajusté en fonction des inégalités (environ 38 %) que dans la santé et dans le niveau de vie.<sup>116</sup>

La part du revenu total perçue par les 20 % les plus pauvres de la population dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) est d'environ 6,8 %.<sup>117</sup> En 2009, environ 19 % de la population des pays arabes vivait avec l'équivalent de deux dollars américains ou moins par jour.<sup>118</sup> Dans la région, le pourcentage de la population gagnant moins de 1,25 dollar par jour, ce qui correspond au seuil de pauvreté le plus bas, est passé de 4,1 % à 7,4 % entre 2010 et 2012.<sup>119</sup> Ces constats remettent en question l'efficacité des mécanismes de redistribution des revenus.

Avec une population d'environ 392 millions d'habitants en 2015, la région abrite la population qui connaît la plus forte croissance au monde derrière l'Afrique subsaharienne. Le taux annuel de croissance démographique entre 2010 et 2015 a été estimé à environ 2 % ;<sup>120</sup> Compte tenu de cette évolution démographique, les pays arabes devraient créer 51 millions d'emplois d'ici 2020 pour répondre à la demande croissante en main-d'œuvre ;<sup>121</sup> Comme le montre la section suivante, cela semble peu probable compte tenu des taux de chômage actuels élevés. Le défi n'est pas seulement d'accélérer la croissance économique, mais aussi de transformer cette croissance en emplois et de redistribuer équitablement ses bénéfices afin de réduire la pauvreté et les inégalités.

115 & 116) AHDR (2016)

117) World Bank (2011)

118) UNDP (2009)

119) UNDP (2015)

120) WDI (2016)

121) AHDR (2009)

## 5.1.3 Caractéristiques et défis des marchés du travail dans les pays arabes

### 5.1.3.1 Inactivité et chômage

L'emploi est un défi majeur pour les économies arabes. La décennie 2000-2010 a connu de forts taux de croissance annuelle au niveau de la population en âge de travailler (entre 2,2 et 3,7 %). Chaque année, 1,8 million de personnes entrent sur le marché du travail, soit un taux de croissance de 2,7 %<sup>122</sup>. En outre, les marchés du travail dans les pays arabes sont caractérisés par des taux de participation relativement faibles :<sup>123</sup> 52,8 % en moyenne pour le monde arabe dans son ensemble, 44,2 % en Algérie, 47,7 % en Tunisie, 49,3 % en Égypte et 50,7 % au Maroc.<sup>124</sup> Il a été observé un écart considérable entre les taux de participation des hommes et des femmes : en particulier en Algérie (60,2 % pour les hommes contre 13,6 % pour les femmes), en Jordanie (60,4 % pour les hommes contre 13,2 % pour les femmes) et en Palestine (69,1 % pour les hommes contre 17,4 % pour les femmes). Bien que la participation des femmes ait augmenté au cours des dernières décennies, cette tendance reste très lente et n'est pas uniforme entre le secteur public et le secteur privé. En Égypte, par exemple, 54 % des femmes qui travaillent sont employées dans la fonction publique et moins de 10 % travaillent dans le secteur privé formel.<sup>125</sup>

Les taux de chômage dans les pays arabes sont parmi les plus élevés au monde (cf. figure 5.1). Le taux de chômage a augmenté substantiellement après la crise économique mondiale de 2008 et après le Printemps arabe de 2010, atteignant une moyenne de 11,5 % en 2012. Le chômage touche principalement les jeunes, les nouveaux venus sur le marché du travail et les femmes. Le taux de chômage chez les femmes (21,6 %) et les jeunes de 15 à 24 ans (29,3 %) sont donc plus élevés que chez les hommes de plus de 24 ans (8,61 %). Le taux de chômage des jeunes femmes dans les pays arabes a atteint un niveau spectaculaire de 48 % en 2014.<sup>126</sup>

Une autre caractéristique des marchés du travail dans le monde arabe est le niveau élevé du chômage chez les personnes les plus instruites. Les taux de chômage des personnes éduquées (titulaires d'un diplôme universitaire) étaient de 42 % en Égypte, de 31 % en Palestine et de 29 % en Tunisie.<sup>127</sup> Au Maroc, le taux de chômage en 2015 était particulièrement

122) AITA (2008)

123) Le taux de participation au marché du travail est défini comme le rapport entre le nombre de personnes sur le marché du travail et le nombre total de personnes âgées de 15 ans et plus.

124) Organisation internationale du travail (2016)

125) ETF (2015)

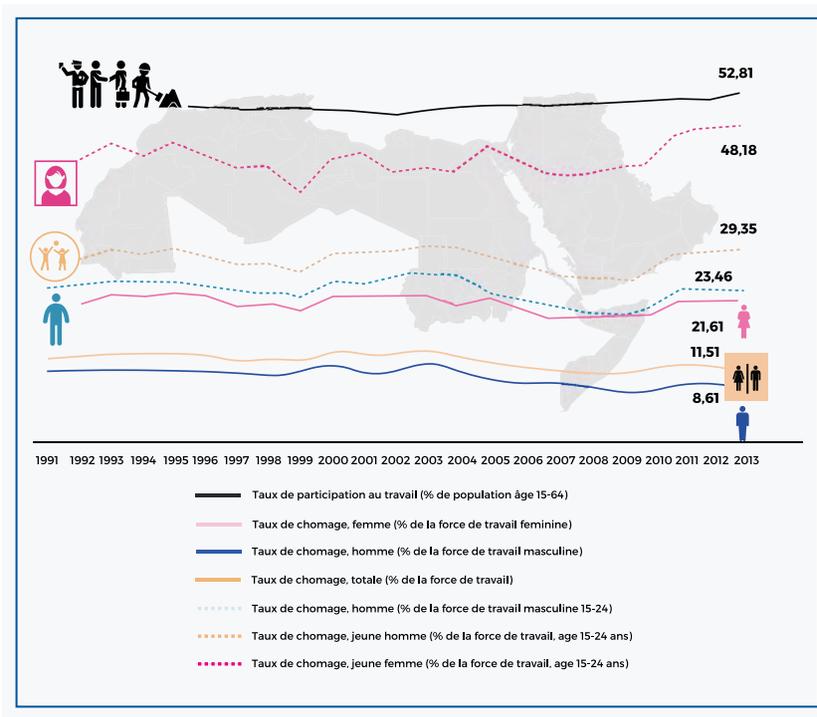
126) Organisation internationale du travail (2016)

127) ETF (2010)

élevé parmi les titulaires d'un diplôme universitaire (21 %) comparé à ceux sans qualifications universitaires (7,3 %).<sup>128</sup> Ce phénomène est difficile à accepter socialement, car les taux d'analphabétisme restent élevés dans l'ensemble de la population. C'est pourquoi les politiques de l'emploi au Maroc se sont particulièrement concentrées sur l'intégration des diplômés sur le marché du travail.

**Figure 5.1:**

Tendances du chômage dans les pays arabes, par sexe et groupe d'âge, 1991-2013<sup>129</sup>



Les pressions sur le marché du travail sont aggravées par les conflits armés dans la région et l'afflux massif conséquent de réfugiés et de migrants. Plus d'un million d'immigrés en âge de travailler vivent dans la région (comprenant 2 % de l'emploi référencé actuel)<sup>130</sup>, ainsi qu'un nombre

128) HCP (2016)

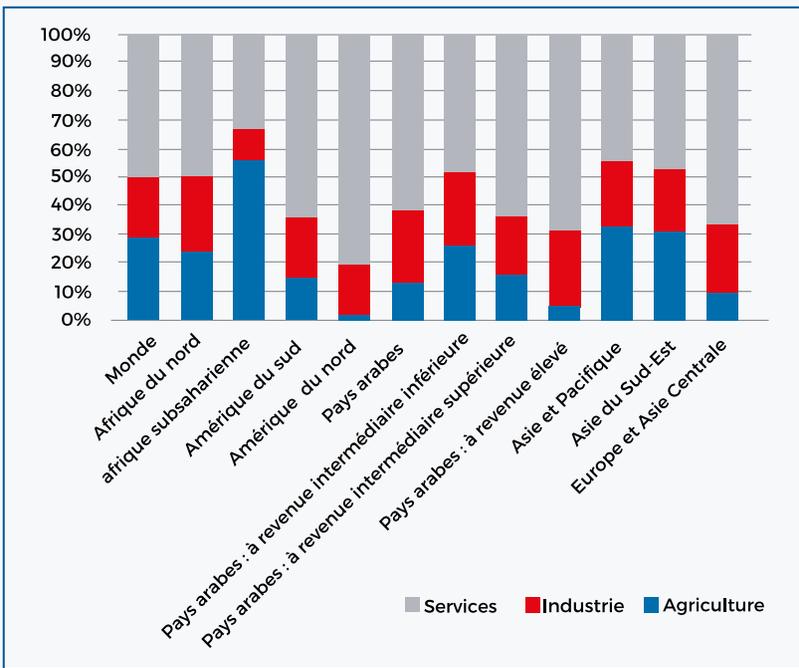
129) Source : calculs de l'auteur basés sur les données de l'OIT (ILOSTAT 2016)

130) L'estimation couvre ici les pays arabes méditerranéens (Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Territoires palestiniens occupés). Les pays du Golfe ne sont pas inclus.

indéterminé de travailleurs migrants irréguliers ou illégaux (peut-être plus de deux millions).<sup>131</sup> Le nombre d'immigrants est particulièrement amplifié par le grand nombre de personnes déplacées par le conflit en Syrie. La Jordanie et le Liban sont les plus touchés (1,5 million de réfugiés vivent actuellement au Liban, soit environ 34 % de la population avant la crise syrienne). Les emplois occupés par les travailleurs migrants et les réfugiés sont généralement sous-payés et leurs conditions de travail ne sont pas conformes aux droits nationaux du travail.

### Figure 5.2:

Part de l'emploi par secteur économique<sup>132</sup>



La figure 5.2, qui illustre la structure de l'emploi par secteur dans la région arabe, montre que le secteur des services représente la plus grande part (62 % en 2013) : plus que l'industrie (25 %) et l'agriculture (13 %) combinés. L'évolution de l'emploi par secteur entre 2008 et 2013 montre une baisse

<sup>131</sup> European Commission (2010)

<sup>132</sup> Source: International Labour Organisation (2016)

significative d'au moins 10 points de pourcentage dans l'agriculture (22 % en 2011) et une augmentation significative dans le secteur des services (53 % en 2008).<sup>133</sup> Cependant, le secteur tertiaire ne peut pas créer à lui seul tous les emplois nécessaires pour répondre à la forte demande d'emplois.

### 5.1.3.2 Emploi des jeunes

Les jeunes de 15 à 29 ans représentent environ 30 % de la population totale des pays arabes. Ce qui fait de l'emploi des jeunes un défi majeur pour les marchés du travail.<sup>134</sup> Le chômage des jeunes dans la région arabe est parmi les plus élevés au monde. En 2014, les jeunes représentaient près de la moitié des chômeurs dans de nombreux pays arabes : 48,7 % en Libye, 43,9 % en Palestine et 42,3 % en Tunisie.<sup>135</sup>

Bien que la crise mondiale de l'emploi des jeunes ait connu une accalmie en raison de la légère reprise économique entre 2012 et 2014, les pays arabes affichent de loin le taux de chômage des jeunes le plus élevé au monde, celui-ci étant passé de 28,2 % en 2012 à 30,5 % en 2014.<sup>136</sup> Pour les jeunes femmes en particulier, les taux de chômage ont continué de se dégrader depuis 2012, dépassant ceux des jeunes hommes de 22 points de pourcentage en 2012 et de 20 points de pourcentage en 2014. La jeunesse arabe reste très désavantagée sur le marché du travail par rapport aux autres groupes d'âge et occupe habituellement des emplois précaires. Le chômage des jeunes est particulièrement préoccupant non seulement en tant que défi économique, mais aussi en tant que problème social pouvant forcer les jeunes demandeurs d'emploi à accepter des emplois indésirables dans le secteur informel.

De plus, le nombre croissant de jeunes qui ne travaillent pas, ne suivent pas d'études ou de formation (« NEET ») est un problème particulièrement préoccupant en ce qui concerne leur employabilité. Les NEET mobilisent généralement peu l'attention dans les politiques de l'emploi. Le tableau 5.2 présente des estimations de leur nombre dans certains pays, sur la base des données du projet SAHWA.<sup>137</sup>

133) International Labour Organisation (2016)

134) International Labour Organisation (2013)

135) International Labour Organisation (2015)

136) International Labour Organisation (2015)

137) [www.sahwa.eu](http://www.sahwa.eu)

Tableau 5.2: Proportion de NEET chez les jeunes de 15 à 29 ans<sup>138</sup>

Pays	Total	Hommes	Femmes
Maroc	35.4	24.3	43.5
Égypte	40.1	11.8	65.9
Tunisie	45.7	39.7	51.5
Algérie	39.5	36,1	49,2

Dans le groupe des 15-29 ans, la proportion de NEET est d'environ 35 % au Maroc, 39 % en Algérie, 40 % en Égypte et 46 % en Tunisie. Les taux sont beaucoup plus élevés pour les jeunes femmes (cf. tableau 5.2). Cette exclusion des jeunes du marché du travail contribue à maintenir des niveaux de pauvreté élevés. Les faibles perspectives de trouver un emploi nourrissent le découragement, qui à son tour pourrait devenir une cause d'inactivité.

À un autre niveau, le travail des enfants reste un problème dans le monde arabe. En 2012, environ 11,8 % des enfants de la région âgés de cinq à quatorze ans travaillaient. L'emploi des enfants est beaucoup plus fréquent dans les zones rurales que dans les zones urbaines, le plus grand nombre travaillant dans l'agriculture, la construction et l'exploitation minière.<sup>139</sup>

### 5.1.3.3 Faibles niveaux de qualification chez les employeurs

Le niveau de scolarité de la population arabe âgée de 15 ans et plus (chiffre fréquemment utilisé comme indice du niveau de capital humain) reste faible malgré des progrès substantiels dans la scolarisation. En 2010, le temps moyen passé à l'école était d'environ 3,7 ans au Yémen, 5 ans au Maroc, 7 ans en Tunisie et en Égypte et 9 ans en Jordanie. Ces chiffres sont faibles par rapport à ceux enregistrés dans les pays développés (généralement au moins 11 ans).<sup>140</sup> Ceux qui ont suivi un enseignement supérieur ne représentent que 3 % de la population en âge de travailler au Yémen, 10 % au Maroc, 12 % en Tunisie, 11 % en Égypte et en Algérie et 19 % en Jordanie. Le décrochage précoce du système éducatif est l'un

<sup>138</sup>) Source : calculs de l'auteur basés sur l'étude SAHWA Youth Survey 2016

<sup>139</sup>) Organisation internationale du travail (2016)

<sup>140</sup>) Benaabdelaali et al. (2012)

des principaux obstacles au développement du capital humain dans les pays arabes.<sup>141</sup> Une grande partie de la population ne va pas à l'école et de nombreux jeunes quittent le système éducatif sans aucune qualification.

La lutte contre l'analphabétisme est un défi énorme dans beaucoup de ces pays, en particulier au Maroc et en Égypte, et dans une moindre mesure en Algérie et en Tunisie.<sup>142</sup>

L'inadéquation des compétences professionnelles est un défi important et reflète un décalage entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Par conséquent, il est nécessaire d'adopter des politiques appropriées pour la formation professionnelle et les qualifications.

La plupart des emplois créés dans les pays de la région MENA se trouvent dans des postes à faible productivité, en particulier dans le secteur informel. Des améliorations technologiques générées en interne qui auraient dû améliorer le niveau de l'économie ont fait défaut.<sup>143</sup> Cela reflète la faiblesse des systèmes de formation et de l'enseignement technique.

#### **5.1.3.4 Importance relative du secteur public**

La plupart des pays arabes accusent un recul de l'emploi dans les secteurs qui étaient auparavant les principaux fournisseurs d'emplois: l'agriculture, l'industrie et le secteur public. Le secteur public représentait un vaste réservoir d'emplois dans de nombreux pays, mais son importance a stagné ces dernières années en raison de contraintes budgétaires qui ont entraîné le gel des emplois dans la fonction publique en Jordanie et au Maroc et imposé, en Palestine, des limites à l'emploi public, essentiellement dans les secteurs de l'éducation et de la santé.<sup>144</sup>

Néanmoins, les marchés du travail dans les pays arabes restent dominés par le secteur public. La part de l'emploi dans la fonction publique est restée élevée (en moyenne autour de 30 % en 2012), avec des variations marquées entre les pays. Au Maroc, la fonction publique est relativement faible (8 %), alors que la Libye possède l'un des plus hauts niveaux

<sup>141</sup> ETF (2014)

<sup>142</sup> Martin & Bardak (2012)

<sup>143</sup> International Labour Organisation (2011)

<sup>144</sup> ETF (2014)

d'emploi dans le secteur public dans le monde (jusqu'à 70 % des employés travaillent dans le secteur public).<sup>145</sup>

Il faut noter que le secteur public est non seulement devenu moins apte à absorber le nombre croissant de travailleurs instruits, mais a également détourné les ressources humaines du secteur privé potentiellement plus dynamique.

### 5.1.3.5 Informalité

La prévalence de l'emploi informel est une autre caractéristique des marchés du travail dans les pays arabes. Il représente une part significative à la fois de l'emploi et de la production (environ 50 % de l'emploi non agricole). Un nombre significatif d'emplois créés dans le secteur informel est principalement axé sur des activités à faible valeur ajoutée. De nombreux jeunes de la région travaillent dans des emplois informels et de faible qualité, qui leur offrent peu de perspectives professionnelles ou de possibilités d'avancement social.<sup>146</sup>

Une étude de la Banque Mondiale menée dans sept pays arabes en 2012 a montré que l'emploi informel sans accès à la sécurité sociale était toujours élevé en pourcentage de l'emploi total, allant de 44,2 % en Jordanie à 91,4 % au Yémen, avec des niveaux intermédiaires de 56,2 % au Liban, de 58,3 % en Égypte, de 66,9 % en Iraq, de 71 % en Syrie et de 81,9 % au Maroc. En outre, les femmes sont plus nombreuses à occuper des emplois vulnérables par rapport aux hommes (soit à leur compte, soit en qualité de travailleur familial collaborant à l'entreprise familiale) : 56,6 % en Afrique du Nord et 29,7 % au Moyen-Orient. L'une des principales raisons de cette différence est qu'il y a plus de femmes travaillant de manière informelle dans l'agriculture dans les pays d'Afrique du Nord qu'au Moyen-Orient.<sup>147</sup>

Le secteur informel est perçu comme une solution à court terme pour le chômage des jeunes dans la mesure où il offre des opportunités d'emploi aux jeunes. Mais cela a un impact négatif à long terme sur leur employabilité, avec la détérioration de leur capital humain et leur

145) ETF (2014)

146) ETF (2012)

147) World Bank (2012)

découragement par rapport au fait de travailler sur le marché du travail formel. Les activités de l'économie informelle se déroulent au-delà de la réglementation gouvernementale et les travailleurs n'ont pas accès à une protection sociale. L'existence d'une économie informelle importante risque de miner la capacité des États arabes à régler l'emploi, économiquement et socialement

## 5.2 Politiques de l'emploi et injustice sociale

### 5.2.1 Cadres du droit du travail et réglementation du marché du travail

Dans l'ensemble, les constitutions et les lois dans les pays arabes garantissent le droit au travail. Cependant, les droits du travail (protection sociale, droits à des syndicats libres, droits de grève, droits des enfants etc.) ne sont pas toujours respectés. La plupart du temps, le droit à la liberté syndicale et à la négociation collective ne sont pas respectés.

Le droit de grève, bien que reconnu dans certains pays, reste très limité. Bien que tous les pays arabes aient ratifié les conventions internationales sur l'élimination de la discrimination et du travail des enfants, ces dernières ne sont pas pleinement appliquées dans la pratique. En outre, les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Pacte des Nations Unies sur les droits économiques et sociaux ne semblent pas scrupuleusement respectés malgré leur ratification. La mise en œuvre des principes fondamentaux du travail<sup>148</sup> et d'autres composantes du « travail décent »<sup>149</sup> est lente et insuffisante.<sup>150</sup>

Les salaires dans le secteur privé sont, en moyenne, inférieurs à ceux du secteur public et influencés par la pression massive du chômage. En plus de salaires plus élevés, l'emploi dans le secteur public offre une protection sociale et d'autres avantages. Par exemple, les salaires en Égypte sont généralement plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé.

La Loi n° 1984/53 fixe le salaire minimum mensuel dans le secteur public à 53 livres égyptiennes (EGP), soit environ dix dollars (USD). En 2005-2006, cette valeur est passée à 168 EGP par mois (environ 31 USD) contre 154 EGP

148) Organisation internationale du travail (1998)

149) Le travail décent résume les aspirations des êtres humains au travail. Il regroupe l'accès à un travail productif et convenablement rémunéré, la sécurité sur ce lieu et la protection sociale pour les familles, de meilleures perspectives de développement personnel et d'insertion sociale, la liberté pour les individus d'exprimer leurs revendications, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur vie, et l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes (définition de l'OIT). Cf. Organisation internationale du travail (1999)

150) Les pays arabes ont adopté un cadre d'action pour promouvoir la création d'emplois, l'employabilité du capital humain et le travail décent (Conférence euro-méditerranéenne des ministres du travail et de l'emploi à Marrakech en novembre 2008 et Conférence des ministres de l'emploi et du travail de l'Union pour la Méditerranée à Bruxelles en novembre 2010), cf. AITA (2008).

(29 USD) dans le secteur privé, sachant qu'en plus l'emploi dans le secteur public s'accompagne d'avantages sociaux supplémentaires. Ceci dit, le salaire minimum légal n'est pas respecté ni dans le secteur privé formel ni dans le secteur informel. En 2004, près de 56 % des travailleurs en Syrie (dont 57 % dans le secteur public et 77 % dans le secteur privé formel) percevaient des salaires mensuels inférieurs à 7000 livres syriennes, ce qui équivaut à 140 USD. En Tunisie, la rémunération du secteur public est en moyenne 20 % supérieure à celle du secteur privé.<sup>151</sup> Au Maroc, en 2013, le salaire moyen dans le secteur public était de 7250 Dirhams (727 USD) par mois, contre 4711 Dirhams (472 USD) dans le secteur privé. Dans ce dernier, 50 % des salariés touchaient un salaire mensuel moyen inférieur à 2517 Dirhams (252 USD) et près de 40 % des salariés gagnaient moins que le salaire minimum.<sup>152</sup>

Malgré leur importance pour la justice sociale et l'éradication de la pauvreté, les lois sur le salaire minimum et les systèmes de protection sociale de base sont systématiquement sapées par les politiques néolibérales adoptées dans de nombreux pays arabes.

### 5.2.2 Politiques de l'emploi

Les politiques de l'emploi dans les pays arabes se concentrent davantage sur des programmes actifs du marché du travail que sur des mesures stratégiques pour la création d'emplois, l'éducation, la formation et la sécurité sociale, qui tiendraient compte de tous les défis qui caractérisent leurs marchés du travail.

Ces programmes actifs du marché du travail visent généralement à améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi et à augmenter leurs chances de trouver du travail, réduisant ainsi directement le chômage général (cf. cas du Maroc dans l'encadré 5.1). Ils fournissent des services pour l'emploi (agences pour l'emploi), proposent des formations, proposent des programmes de travaux publics et soutiennent l'entrepreneuriat. Cependant, ils ne ressemblent guère à une politique de l'emploi complète et efficace qui permettrait de relever les défis décrits ci-dessus, auxquels le marché du travail est confronté.

<sup>151</sup>) AITA (2008).

<sup>152</sup>) L'Economiste (2014)

Pour atteindre les objectifs des programmes pour l'emploi, il faut des institutions du marché du travail efficaces (Ministère du Travail, syndicats, agences pour l'emploi et Ministère des affaires sociales). Or dans les pays arabes, les institutions du marché du travail sont largement déficientes et n'ont pas produit les résultats escomptés. Une étude de 2008 met en évidence le manque d'agences pour l'emploi, de systèmes de retraite adéquats, d'assurance-maladie et d'assurance-chômage.

En outre, les syndicats jouent un rôle très limité dans la conception des politiques ou dans la protection des droits des travailleurs.<sup>153</sup> Plutôt que d'améliorer les institutions du travail par des réformes de grande envergure, certains instruments de politique publique ont développé des agences de microcrédits,<sup>154</sup> dont l'efficacité est très limitée. Les jeunes qui n'ont vu aucune amélioration de leur situation se tournent vers le secteur informel. Au Maroc, les jeunes ciblés par le programme Moukawalati pour encourager le travail indépendant manquent de culture managériale, ne bénéficient d'aucune assistance ou de suivi post-démarrage, et ont des difficultés à obtenir des financements.

En outre, les politiques de l'emploi dans les pays arabes ont accordé trop peu d'attention à la qualité et à la durabilité des emplois créés, à l'éducation et aux besoins d'un apprentissage tout au long de la vie ainsi qu'aux mesures de sécurité sociale. Il est donc nécessaire de développer davantage ces politiques pour améliorer les perspectives d'emploi pour les jeunes et renforcer les institutions du marché du travail.

Enfin, les politiques adoptées dans les pays arabes ne peuvent pas remédier aux déficiences structurelles sur les marchés du travail telles que la stagnation de la demande de main-d'œuvre, la faible productivité de la main-d'œuvre et la compétitivité de l'économie sur les marchés internationaux. Il est nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre de véritables stratégies susceptibles d'améliorer l'efficacité du fonctionnement du marché du travail et d'optimiser les ressources humaines afin d'encourager la croissance économique et des réglementations sérieuses pour protéger l'emploi.

<sup>153</sup>) AITA (2008).

<sup>154</sup>) Par exemple en Algérie : ANGEM (Agence nationale de gestion du microcrédit), ADS (Agence de développement social) et la CNAC (Caisse nationale d'assurance-chômage). Au Maroc, il y a 13 associations de microcrédits.

## **Encadré 5.1: Politique de l'emploi et inclusion sociale au Maroc**

Il existe deux types de programmes actifs du marché du travail au Maroc :

### **1. Amélioration de l'employabilité des jeunes en leur permettant d'accéder à une première expérience professionnelle (entrée sur le marché du travail avec un « contrat d'insertion ») et à une formation professionnelle.**

Il s'agit du programme Idmaj (contrats d'entrée sur le marché du travail, contrats d'insertion professionnelle et exonération du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale pour les entreprises qui embauchent des diplômés comme stagiaires) et du programme Taehil (reconversion professionnelle qualifiée, formation sous contrat et instruments de soutien aux secteurs émergents).

### **2. Promotion de l'emploi indépendant : programme Moukawalati.**

Ces programmes n'ont eu aucun impact sur des groupes spécifiques de jeunes particulièrement touchés par le chômage, en particulier les jeunes décrocheurs de l'éducation formelle, les chômeurs de longue durée et les jeunes ayant des besoins spécifiques. La qualité des emplois créés est l'une des faiblesses attribuées à ces programmes. Les contrats d'entrée sur le marché du travail du programme Idmaj ne prévoient pas de couverture de sécurité sociale pour les bénéficiaires, ce qui rend la mesure peu attrayante.

Afin de cibler les personnes vulnérables (jeunes, femmes et ceux défavorisés par un faible niveau d'instruction), le gouvernement marocain a élaboré la nouvelle Stratégie nationale pour l'emploi 2015-2025 et la Politique nationale intégrée de la jeunesse 2015-2030.

La nouvelle Stratégie nationale pour l'emploi 2015-2025 vise à renforcer l'inclusion sociale des femmes et l'insertion professionnelle des jeunes en créant des emplois durables soutenus par des améliorations de la

productivité et des coûts unitaires de travail. Cette stratégie s'articule autour de quatre axes stratégiques :

- Orienter les politiques macro-économiques et territoriales vers la création de nouvelles opportunités d'emploi (création de 200 000 emplois par an) ;
- Valoriser le capital humain en renforçant la formation, en améliorant les niveaux de qualification et en réformant les systèmes de protection sociale ;
- Renforcer les programmes actifs du marché du travail ;
- Améliorer la gouvernance et le fonctionnement du marché du travail.

La Politique nationale intégrée de la jeunesse 2015-2030 implique tout un ensemble de services du gouvernement dans l'objectif d'assurer la convergence des actions dédiées aux jeunes dans tous les domaines (éducation, emploi, logement, santé, culture etc.) parallèlement à la réduction des inégalités afin que tous les jeunes Marocains puissent bénéficier des mêmes opportunités. La stratégie met l'accent sur l'inclusion économique et sociale des jeunes, en particulier des jeunes défavorisés.

L'efficacité de cette stratégie dépend de l'implication des partenaires sociaux non seulement dans les processus d'élaboration des politiques mais aussi dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques.

The effectiveness of this strategy depends on involvement of social partners not only in policy-making processes but also in the implementation and monitoring and evaluation of policies.

### **5.3 Conclusion**

Avec un chômage croissant, la région arabe doit relever de nombreux défis pour créer des opportunités de travail répondant aux aspirations de sa population et instaurer la justice sociale. L'exclusion des femmes et

des jeunes du marché du travail contribue grandement à la persistance de niveaux de pauvreté élevés. De plus, la plupart des pays arabes connaissent des problèmes de discrimination à l'égard des travailleurs migrants et des réfugiés. Une telle situation reflète la faiblesse des politiques sociales et de l'emploi qui ne parviennent pas à compenser les effets négatifs des mesures néolibérales ni à promouvoir la cohésion sociale.

Il faudrait accorder une attention particulière aux défis économiques et sécuritaires suite au mouvement du « Printemps arabe » qui a secoué toute la région. S'il faut résoudre la crise économique en intensifiant les mesures de création d'emplois et en permettant aux populations précédemment exclues d'accéder au marché du travail, il faut également prendre en compte les questions sociales telles que la protection sociale, le dialogue social et un dispositif de protection minimum.

Les stratégies nationales pour l'emploi doivent être mises en œuvre et devraient être orientées vers le renforcement et le développement des compétences des travailleurs, vers l'entrepreneuriat et l'amélioration des systèmes de protection sociale ainsi que leur extension à l'économie informelle, avec un intérêt particulier à l'égard des femmes et des jeunes.

L'économie informelle a besoin d'être modernisée et formalisée, notamment en facilitant l'accès aux établissements de crédit et à la formation professionnelle, plus particulièrement pour les jeunes sans qualification. Il est également nécessaire de protéger les travailleurs migrants vulnérables : il faut supprimer les conditions de travail difficiles et dégradantes et mettre en place des systèmes d'inspection du travail.

Par ailleurs, les stratégies pour l'emploi devraient se concentrer sur des emplois productifs et décents avec des politiques socio-économiques capables de surmonter les inégalités sociales. Il est nécessaire d'allouer des ressources de manière efficace afin de corriger les déséquilibres sur le marché du travail, dont l'exclusion, l'emploi informel, le travail des enfants et le chômage des jeunes.

La stratégie de croissance inclusive est un concept de plus en plus important car il se concentre sur la nature de la croissance et prend en compte les besoins des groupes vulnérables et l'éradication de la pauvreté. Il faudrait mettre l'accent sur le renforcement des processus démocratiques, la liberté d'association, la négociation collective, la promotion du travail des syndicats et la ratification des conventions du travail de l'OIT et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale de 2008.

Le dialogue social et la forte participation de tous les groupes sociaux, en particulier les syndicats, à la création d'un consensus national sur les questions de travail et le développement de stratégies pour l'emploi pourraient ainsi jouer un rôle central dans l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de l'emploi.



**La protection sociale :  
la voie négligée vers la justice  
sociale au Moyen-Orient et  
en Afrique du Nord**

Reem Abdelhaliem

# La protection sociale : la voie négligée vers la justice sociale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Reem Abdelhaliem

## 6.1 Justice sociale et protection sociale

Pendant longtemps, attendant l'effet des « retombées positives », les publications sur la lutte contre la pauvreté, les organismes bailleurs de fonds et les gouvernements ont travaillé à des programmes de protection sociale ciblant les pauvres afin de proposer une aide à court terme à ceux subissant l'impact négatif des plans de réforme économique.

La croyance en la théorie néolibérale et l'adhésion au Consensus de Washington, conjuguées à l'incapacité de compenser la suppression des efforts des gouvernements pour créer des emplois et fournir des subventions universelles, deux phénomènes s'inscrivant dans des cadres institutionnels et politiques entravant la libre organisation du travail et de la production via les syndicats et les coopératives de producteurs, ont abouti à une situation où les budgets publics pour des programmes d'éradication de la pauvreté étaient gérés à l'écart de plans plus vastes de développement local. L'accent presque exclusivement mis sur la création de la croissance a conduit à négliger les droits de la population à des programmes de protection sociale.<sup>155</sup> Il en résulte une situation où les personnes vulnérables peuvent facilement tomber dans la pauvreté sans aucun filet de sécurité sociale et où les pauvres se sont encore appauvris faute d'un véritable développement et de possibilités d'améliorer leurs compétences et de construire une vie meilleure.

Le Consensus de Washington a réduit la définition de la protection sociale à la fourniture de programmes de sécurité dérisoires pour ceux qui ne peuvent pas participer à la croissance. Pourtant, la Convention

---

<sup>155</sup> Loury (1981); Aghion & Bolton (1992)

internationale sur les droits sociaux, économiques et culturels définit la protection sociale en termes plus généraux. Sa définition basée sur les droits humains considère la protection sociale comme le droit de tout individu, avec pour objectif fondamental de protéger les personnes de la pauvreté et de les aider à y échapper. Dans cette perspective, la justice sociale devient le résultat normal de solides politiques de protection sociale qui réduisent les voies amenant à la pauvreté et aident les personnes à s'en sortir. Cela nécessite des stratégies pour lutter contre la pauvreté de manière irréversible. Ces stratégies devraient garantir un accès continu aux ressources publiques et l'utilisation continue de ces ressources dans l'intérêt public. Basées sur une perspective intégrée, ces politiques devraient prendre comme principales prémisses : (1) la répartition équitable des ressources, (2) un accès équitable aux services, (3) une gouvernance effective et (4) la localisation des besoins.

Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), la protection sociale, « inclut le travail et les interventions liées aux assurances – telles que l'assurance-maladie, les retraites et différentes politiques du travail – ainsi que la fourniture de services sociaux dans le cadre de politiques sectorielles pour l'éducation, l'alimentation, la santé et d'autres secteurs » tandis que les filets de sécurité sont « des transferts formels ou informels non contributifs, fournis aux personnes exposées à ou vivant dans la pauvreté, la malnutrition et d'autres formes de privation. »<sup>156</sup>

Cette définition de la protection sociale englobe plusieurs facteurs complémentaires qui, combinés, peuvent créer une voie efficace vers la justice sociale.

La protection sociale est un élément important des programmes de politique de développement, pour lesquels il existe de nombreuses définitions.

En général, ils incluent des préoccupations sur la prévention et la gestion des risques qui ont un impact négatif sur la vie et les moyens de subsistance des populations, ainsi que l'aide aux populations pauvres,

---

<sup>156</sup> PAM (2012) : 5–6, cité dans Devereux (2015) : 14

vulnérables et / ou marginalisées. Les instruments de protection sociale les plus courants utilisés pour faire face aux risques qui menacent le bien-être des populations sont les suivants :

- Assurance sociale contre les risques associés au chômage et aux accidents du travail ;
- Assurance sociale contre la vieillesse, le handicap et la mauvaise santé ;
- Fourniture de ressources, en espèces ou en nature, pour soutenir les personnes et les ménages vulnérables ;
- Efforts d'inclusion sociale ou interventions sur le marché du travail, à savoir des politiques et des programmes pour promouvoir l'emploi, le fonctionnement efficace du marché du travail et la protection des travailleurs.<sup>157</sup>

## 6.2 La protection sociale dans les pays arabes

Dans la région arabe, la protection sociale gérée par l'État est apparue dans les années 1960 avec le nouveau rôle de l'État en tant que principal employeur et garant d'un système universel de subventions. Ce rôle a changé depuis avec les réformes néolibérales. Pendant que le rôle de l'État diminuait, la charité basée sur la religion (c'est-à-dire islamique) a progressivement comblé l'écart en résultant pour la protection sociale. Le système basé sur la religion tendait à transférer aux institutions religieuses les responsabilités du gouvernement relatives au maintien de niveaux minimums de subsistance, sans transférer la pleine responsabilité pour ce rôle. À cet égard, les approches caritatives sont moins efficaces que les systèmes fondés sur des droits où l'on considère un niveau minimum de subsistance comme un droit fondamental du citoyen.<sup>158</sup>

Les systèmes de protection sociale dans la région comprennent des programmes d'assurance sociale, de santé publique et d'éducation publique universelles et en principe gratuites dans le cadre desquels tout individu peut bénéficier d'une subvention universelle et de l'accès aux services publics (dont la qualité a baissé avec la contraction des budgets

157) HLPE (2012)  
158) Devereux (2015)

alloués par l'État), des subventions pour l'énergie et pour certains produits alimentaires de base, et des programmes très limités d'aide sociale offrant des paiements en espèces à des groupes démographiques spécifiquement ciblés.

En général, les politiques de protection sociale sont élaborées pour atteindre des objectifs sociaux, économiques ou politiques. Les objectifs sociaux incluent la réduction des inégalités et l'encouragement de l'inclusion sociale. Les objectifs économiques mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté et sur la stimulation de la croissance économique et du développement. Les objectifs politiques visent à maintenir la légitimité de l'État et la cohésion sociale.<sup>159</sup>

Les plans de développement des gouvernements arabes comprennent des politiques de protection sociale claires. Malgré cela, la protection sociale dans les pays arabes est essentiellement mise en œuvre en poursuivant des fins économiques et politiques, et son rôle social depuis longtemps abandonné aux institutions religieuses et à la famille.<sup>160</sup> Laisser les objectifs sociaux de la protection sociale entre les mains des institutions religieuses sans aucune forme de responsabilité publique compromet les effets souhaitables de la protection et expose les citoyens à la privation de protection en période d'instabilité politique.

Depuis les années 1980, de nombreux pays arabes ont mis en œuvre des programmes d'ajustement structurel (PAS) associés à des prêts ou des conseils d'institutions financières internationales (IFI) et censés les aider à surmonter les crises économiques et à réduire les déficits publics. En réponse aux effets sociaux négatifs des PAS, les législateurs ont introduit certains fonds sociaux et programmes de filets de sécurité pour atténuer les impacts sur les groupes les plus touchés par les politiques d'austérité.

Certains de ces programmes ciblaient, par exemple, les agents de l'État licenciés. Cependant, ils ont rarement été appliqués, laissant un nombre croissant de personnes tomber dans la pauvreté. En conséquence, la politique sociale est devenue un ensemble dispersé de stratégies sociales à court et moyen terme plutôt qu'un ensemble complet et efficace de

<sup>159</sup>) Devereux (2015)

<sup>160</sup>) Devereux (2015)

politiques pour offrir une protection sociale à tous les citoyens.

Les contraintes pesant sur les budgets publics à la suite des crises économiques de 2008 et 2009 et l'impact des soulèvements de 2011 ont conduit à des politiques économiques visant à réduire l'offre publique de protection sociale, principalement en réduisant les allocations budgétaires aux subventions universelles des prix. L'introduction de ces mesures a malheureusement coïncidé avec des attaques politiques contre les institutions religieuses qui fournissaient des filets de protection sociale informels. Dans le même temps, la dégradation de la situation économique a encore raréfié les possibilités d'emplois. La justice sociale dans la région arabe s'est ainsi retrouvée dans une position très précaire, avec les pauvres et les nécessiteux supportant le coût des crises économiques sans l'aide des gouvernements qui manquaient de politiques de protection sociale alternatives, globales et fondées sur les droits. Les tentatives de création d'autres systèmes de protection sociale étaient trop dispersées pour avoir des effets significatifs.

Le Liban, par exemple, n'a pas de politique de protection sociale unifiée. Cependant, en 2010, le gouvernement a élaboré une Stratégie nationale de développement social englobant les attributions de plusieurs ministères. Plusieurs réformes de politiques à court terme et à long terme ont suivi. Cette stratégie entendait non seulement réformer les programmes d'aide sociale, mais aussi introduire de nouveaux programmes ciblant les groupes marginalisés, par exemple avec une aide en espèces pour les ménages dirigés par des femmes, pour les personnes handicapées et les enfants travailleurs.<sup>161</sup>

En Palestine, une nouvelle ère de politiques de protection sociale a été initiée à la suite de la réforme du gouvernement et des cadres institutionnels en 2010. Auparavant, le pays dépendait totalement de la Zakat en tant que mécanisme d'aide sociale. À partir de 2010, le gouvernement a commencé à harmoniser divers programmes regroupés dans un cadre stratégique national général, le Plan national de développement pour 2014-2016, accordant une attention considérable au besoin de protection sociale. Cependant, le gouvernement

---

<sup>161</sup>) Karam et al. (2015)

palestinien a une capacité institutionnelle limitée et est affaibli par son système monétaire peu performant. En 2013, le gouvernement a lancé la Stratégie sectorielle de la protection sociale 2014-2016, dans le but de renforcer le partenariat entre les différents acteurs responsables de la protection sociale. Huit caractéristiques principales ont été identifiées: une approche fondée sur les droits, une meilleure coordination entre toutes les parties prenantes, le renforcement des capacités des agences gouvernementales, l'intégration de l'enfant, le recours à une approche de développement, le renforcement des capacités des institutions partenaires, l'intégration de l'assistance humanitaire dans le système de protection sociale, l'attention à la protection sociale formelle et informelle et des systèmes améliorés de suivi et d'évaluation.

En ce qui concerne la Jordanie, bien que son économie ait connu des taux de croissance du PIB élevés au cours de la période 2000-2010 (5,4 % en moyenne annuelle), le développement économique en Jordanie est confronté à des obstacles cruciaux. Il s'agit notamment d'un taux de chômage élevé : jusqu'à 12 % de la main-d'œuvre totale et 27,2 % des personnes de 20 à 24 ans selon les chiffres de l'Organisation internationale du travail (OIT). En 2012, la Jordanie était classée 95 sur 187 pays, reflétant le faible niveau de scolarité, le faible revenu par habitant et la faible espérance de vie.<sup>162</sup> Pour surmonter ces défis socio-économiques, le gouvernement jordanien a adopté depuis 2010 plusieurs politiques et programmes de protection sociale ciblant les personnes pauvres et marginalisées. Cependant, la Jordanie n'a pas de stratégie nationale intégrée ou de politique de protection sociale.

Comme la Palestine et la Jordanie, le Maroc reconnaît plusieurs lois relatives à la protection sociale. Il s'agit de la Convention internationale n° 25 concernant l'assurance-maladie des travailleurs agricoles (1927), de la Convention internationale n° 70 sur la sécurité sociale des gens de mer (1946), la Convention internationale n° 121 sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (1964), l'Accord arabe n° 3 sur les niveaux minimums d'assurance-maladie (1971) ainsi que de divers autres accords. Ces lois ne couvrent que quelques éléments de la protection sociale et souffrent de l'absence d'un cadre politique global pour leur coordination, laissant beaucoup de cas en-dehors du

162) Cousins (2012)

champ d'application des lois existantes ou difficiles à rattacher à une loi spécifique.

En Tunisie, la question de la protection sociale est mieux organisée. Depuis l'indépendance en 1956 et jusqu'à la révolution de 2011, la protection sociale a bénéficié d'une part importante des dépenses publiques. Le gouvernement a alloué une part considérable des revenus de l'État au financement du développement social et économique et à l'amélioration des soins de santé.

### **6.2.1 Composantes des programmes de protection sociale dans les pays arabes**

Outre les subventions universelles des prix, qui sont actuellement réduites, les programmes de protection sociale dans les pays arabes peuvent être classés en trois catégories présentées ci-après : assurance sociale contributive, sécurité sociale et aide sociale, et assurance-maladie.

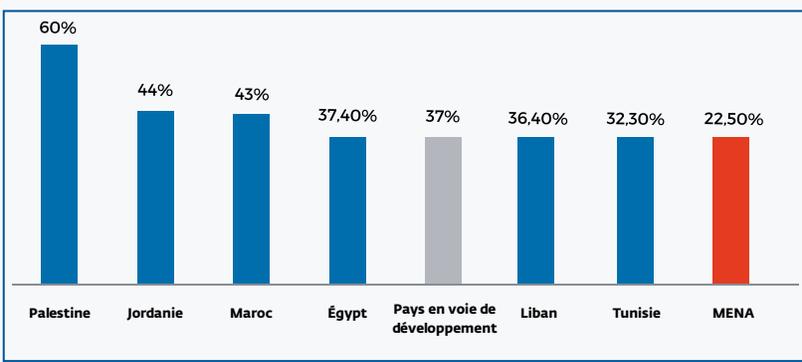
#### **6.2.1.1 L'assurance sociale contributive**

Elle fournit une pension aux travailleurs contraints de quitter le travail pour quelque raison que ce soit. Si l'emploi formel permet de bénéficier de la sécurité sociale, les lois éparses restent un énorme problème dans la région. En Égypte par exemple, quatre lois réglementent la protection sociale : la Loi n° 79 de 1975, la Loi n° 108 de 1976, la Loi n° 50 de 1978 et la Loi n° 112 de 1980. Ces lois s'adressent principalement aux travailleurs des secteurs public et privé en cas de retraite, d'invalidité, de chômage et de maladie. En revanche, la protection sociale pour le travail informel est très limitée, voire souvent inexistante. Le secteur informel est extrêmement important dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA). Selon un rapport de l'OIT publié en 2012, l'emploi informel représenterait 22,5 % de l'emploi total dans la région MENA.<sup>163</sup> L'emploi informel en dehors de l'agriculture dépasserait les 50 % dans certains pays, par exemple 40 % au Maroc et en Jordanie et 60 % en Palestine (cf. figure 6.1). Par conséquent, la proportion de salariés couverts par l'assurance sociale ne dépasse pas 52 % en Égypte, 60 % au Maroc ou 41 % en Jordanie.

<sup>163</sup>) International Labour Organisation (2012)

**Figure 6.1:** <sup>164</sup>

Travail informel en pourcentage de l'emploi total dans les pays de la région MENA en 2012

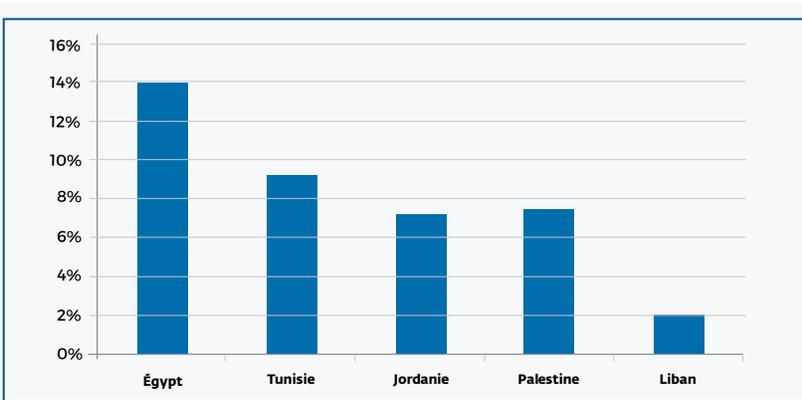


### 6.2.1.2 La sécurité sociale et l'aide sociale

Cette catégorie comprend diverses formes de paiement en espèces aux pauvres et aux nécessiteux sans aucune exigence de contribution de la part du bénéficiaire.

**Figure 6.2:**

Taux de couverture de la sécurité sociale dans certains pays de la région MENA <sup>165</sup>



<sup>164</sup>) Source: International Labour Organisation (2012)

<sup>165</sup>) Source: World Bank development indicators database, 2016

La Zakat, l'obligation islamique pour les riches de donner une partie de leurs revenus cumulés aux pauvres sans intervention du gouvernement, reste l'outil le plus important pour la redistribution des revenus et la minimisation des risques pour les pauvres dans la région arabe.

Au niveau gouvernemental, l'aide sociale en espèces, telle que les allocations en espèces et les programmes de transferts monétaires sous condition, est pendant longtemps restée très limitée dans tous les pays arabes. Cela est principalement dû au manque de capacités institutionnelles nécessaires pour s'assurer que les paiements soient correctement adressés aux personnes dans le besoin.

Par exemple, les programmes de transferts directs des revenus en Égypte ont eu un certain impact sur des indicateurs de développement clés comme le niveau de pauvreté.<sup>166</sup> Certains programmes ciblent les veuves, les femmes divorcées, les personnes âgées et les orphelins ; d'autres soutiennent des programmes sociaux dans des domaines comme l'éducation et la santé. Les programmes de transferts monétaires sous condition comme Takafol & Karama figurent parmi les innovations les plus importantes en matière de protection sociale en Égypte. Suite à la refonte des subventions universelles et à la baisse du prix du pétrole, les dépenses publiques pour les subventions pétrolières ont énormément baissé, passant de 74 milliards de livres égyptiennes en 2014-2015 à environ 35 milliards de livres égyptiennes budgétisés pour 2016-2017. Les dépenses pour les transferts monétaires liés à la protection sociale ont progressé, passant de 4,7 milliards de livres égyptiennes à 11,2 milliards de livres égyptiennes au cours de la même période. Takafol & Karama recouvrent des transferts aux personnes âgées et des transferts monétaires sous condition aux familles pauvres avec des enfants en âge scolaire, appliqués en Haute-Égypte depuis 2015. À la fin de 2016, certaines caractéristiques du programme ont été élargies aux familles pauvres de l'ensemble du pays (cf. encadré 6.1).

---

<sup>166</sup> Holzmann & Jorgensen (1999)

### Encadré 6.1: Les programmes de transferts sociaux en Égypte avant l'introduction du programme de transferts monétaires sous condition Takafol & Karama en 2015

Le Ministère du programme d'assurances et des affaires sociales. Ce programme mis en place dans les années 1960 est le plus important et s'adresse aux veuves, aux femmes divorcées, aux personnes âgées, aux orphelins et aux invalides, mais pas aux chômeurs.<sup>167</sup>

Le Ministère des Awqaf. Les paiements effectués par le ministère depuis les années 1950 n'ont pas un impact important. Par exemple, en 1991, sur les 5 millions de livres égyptiennes dépensés par le ministère pour l'aide sociale 80 % sont allés à ses propres fonctionnaires.<sup>168</sup>

Le Programme de la Banque sociale Nasser. Initié dans les années 1960, ce programme est financé par les paiements de la Zakat par les entreprises publiques. Les principales fonctions de la banque consistent, d'une part, à financer des initiatives d'infrastructures sociales telles que les établissements d'enseignement, les hôpitaux et les ambulances, et d'autre part à fournir des programmes d'aide sociale et de crédits.<sup>169</sup>

Le Programme Moubarak pour l'intégration sociale. Le programme a été lancé en 1996 pour venir en aide aux veuves, aux orphelins et aux femmes divorcées, mais a ensuite été gelé faute de fonds.<sup>170</sup>

Les filets de protection sociale au Liban sont plus ciblés et s'appuient sur les Centres de développement social (CDS) : des projets sociaux par le biais desquels le Ministère des affaires sociales met en œuvre des politiques de développement social dans le cadre d'une approche dynamique, participative et durable impliquant différents acteurs . Les activités des CDS sont coordonnées par les différents services du Ministère des affaires sociales. En vertu du Décret n° 5734 du 29 septembre 1994, les CDS sont considérés comme des plateformes pour l'identification, la conception et la mise en œuvre de projets visant à initier et promouvoir le développement social au Liban à différents niveaux. L'emplacement des CDS correspond à la répartition de la pauvreté et de la vulnérabilité dans le pays, et leur performance a été inégale, reflétant des normes incohérentes (en termes de mandat) et des dotations variables en ressources financières et humaines.

167) Assaad & Rochdy (1999)

168) Weippel (1996)

169) Lowee (2000)

170) Kheir-El-Dein (1998)

En Jordanie, le principal fournisseur de services sociaux est le Fonds national de la Zakat, une organisation parapublique qui collabore avec le gouvernement pour offrir des services sociaux, y compris des transferts monétaires (permanents ou temporaires) aux pauvres de tous âges par le biais de trois programmes principaux : transferts en espèces aux orphelins, aide en espèces et aide occasionnelle en nature.

Les exemples qui précèdent montrent qu'il existe d'importants programmes d'aide sociale en espèces dans de nombreux pays de la région, mais qu'ils ne sont pas suffisamment intégrés pour avoir un impact conséquent sur l'éradication de la pauvreté. L'absence de tels programmes rend plus difficile l'amélioration de l'égalité sociale et de la justice sociale.

### 6.2.1.3 L'assurance-maladie

Les programmes concrets d'assurance maladie restent très limités dans tous les pays de la région MENA alors que les services de santé publique continuent de se dégrader. Le système de protection de la santé publique égyptien, par exemple, est très fragmenté, avec de multiples prestataires et bailleurs de fonds. L'assurance-maladie se divise en deux catégories: le système d'assurance-maladie sociale, piloté par l'Organisation d'assurance-maladie publique (HIO), et un système d'hôpitaux publics qui fournissent des services de santé à un taux subventionné aux personnes non assurées.<sup>171</sup> L'HIO dispose de son propre réseau d'établissements de santé ainsi que de médecins et de pharmacies privés sous contrat.<sup>172</sup>

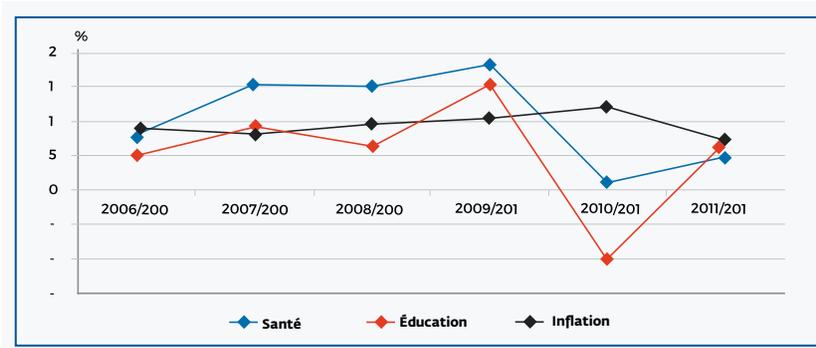
La baisse des dépenses totales de l'État en matière de santé et d'éducation depuis 2005 en Égypte pourrait expliquer l'inefficacité de fonctionnement de ces systèmes. Le ratio entre les coûts opérationnels et les dépenses totales consacrées à l'éducation publique (capital, opérations et salaires) est passé de 12,8 % en 2005-2006 à seulement 6 % en 2014-2015. De même, le ratio a diminué de moitié dans le secteur de la santé, passant de 31 % en 2005-2006 à 15,8 % en 2014-2015. Cela est arrivé à un moment où les articles médicaux représentaient plus de la moitié des dépenses de santé des ménages : 53 % selon l'Enquête sur les revenus, les dépenses et la consommation des ménages de 2012-2013, 54 % dans l'enquête de 2010-2011.

171) Maeda & El Saharty (2008)

172) Maeda & El Saharty (2008)

**Figure 6.3:**

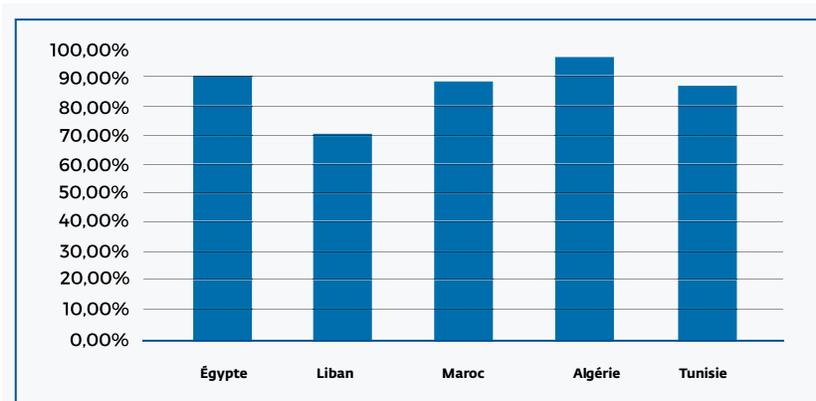
Taux nominaux de croissance annuelle des dépenses publiques dans l'éducation et la santé comparés à l'inflation<sup>173</sup>



Au Liban, le programme actuel de soutien à la santé pour les pauvres, qui a été lancé en 2008, consiste uniquement en une exonération des frais financée par le Ministère de la santé publique en cas d'hospitalisation dans les hôpitaux privés et publics. En Tunisie, la Caisse nationale d'assurance-maladie est la seule administration qui offre actuellement des services publics d'assurance-maladie. Fondée dans les années 1980, elle couvre les accidents, les maladies et les situations d'urgence, et est disponible pour les soins de santé privés et publics.<sup>174</sup>

**Figure 6.4:**

Dépenses supportées par les ménages en pourcentage des dépenses privées pour la santé, 2014<sup>175</sup>



173 Source : chiffres des budgets publics, Ministère des finances, Égypte

174 Hagerman (2015)

175 Source : base de données des indicateurs de développement de la Banque mondiale

La protection sociale dans la région arabe soulève plusieurs défis. Tandis que certains pays souffrent d'un manque de ressources financières ou de systèmes législatifs et institutionnels faibles, d'autres sont confrontés à des problèmes de gestion inefficace et d'allocation insuffisante de ressources. Un autre aspect du problème concerne la couverture, en raison de la prévalence de formes d'emplois non assurés dans le secteur privé et le secteur informel.

### **6.3.1 Problèmes institutionnels**

Presque tous les pays arabes manquent d'institutions appropriées pour une mise en œuvre réussie des programmes de protection sociale.

D'un côté, l'idéologie néolibérale soutient le concept de « l'État mince » et donc la réduction des dépenses publiques, y compris pour les agents de l'État, et une plus grande délégation des responsabilités sociales de l'État au secteur privé et à d'autres organisations non étatiques. D'un autre côté, les institutions étatiques de la région souffrent de la corruption, de la bureaucratie, du manque de capacités et de compétences managériales limitées, ce qui entrave une mise en œuvre équitable et transparente des programmes sociaux. Dans certains cas, des programmes d'aide sociale (étatiques et non étatiques) ont même été instrumentalisés afin de discriminer les opposants politiques ou de favoriser les partisans d'un parti politique ou d'un groupe religieux spécifique.

### **6.3.2 Déficits financiers et budgétaires**

Tous les pays couverts par l'étude sur laquelle est basé ce chapitre (Jordanie, Liban, Égypte, Palestine, Tunisie et Maroc) rencontrent des problèmes de financement durable des systèmes de protection sociale.<sup>176</sup> La Jordanie affiche un déficit budgétaire de 5,4 % du PIB et une dette publique supérieure à 60 % du PIB, ce qui laisse peu de place à des investissements dans de nouveaux systèmes de protection sociale.<sup>177</sup>

En Tunisie, le déficit budgétaire est également un problème majeur dans la protection sociale, les fonds de protection ayant enregistré des déficits croissants depuis 2008 et le fonds de retraite et d'aide sociale

---

176) Lowee (2000)  
177) Cousins (2012)

empruntant actuellement à l'État pour maintenir le paiement des retraites.<sup>178</sup> De même, la situation politique au Liban signifie que les ressources disponibles pour la protection sociale sont bien inférieures aux besoins, en particulier compte tenu de l'afflux de milliers de réfugiés syriens.<sup>179</sup>

### 6.3.3 Corruption et gabegie

Indépendamment de la loi, des problèmes surgissent parfois dans l'application des lois et la gouvernance des mécanismes de mise en œuvre. En Égypte, en Palestine et en Jordanie, des réformes administratives majeures sont nécessaires pour restructurer les processus de mise en œuvre afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité. Les employés des sociétés d'assurances ont besoin d'une remise à niveau de leurs connaissances et de leurs compétences. Des efforts considérables doivent être faits pour lutter contre la corruption. Plus important encore, il faut rendre les systèmes d'information opérationnels.<sup>180</sup>

Au Liban, il existe d'importantes limitations en matière de responsabilité et de gouvernance du système. Le rôle régulateur de l'État dans la fourniture de la protection sociale doit être réexaminé, de même que la responsabilité administrative de ses organes.<sup>181</sup>

La situation est similaire au Maroc, où l'absence d'un organisme de suivi et d'évaluation constitue un problème majeur. Bien que le Maroc consacre 25 % de son PIB à la protection sociale, les limitations en matière de gouvernance et de responsabilité signifient que les bénéficiaires visés en bénéficient rarement.<sup>182</sup>

La Tunisie est le seul cas où des mesures significatives ont été prises pour résoudre les problèmes de gouvernance depuis le soulèvement de 2011. Il s'agit notamment des programmes du PNUD pour lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance dans les systèmes de protection sociale, ainsi que de différents programmes gouvernementaux.<sup>183</sup>

178) Mrad (n.d.)

179) Karam et al. (2015)

180) Awad (n.d.)

181) Oxfam (2015)

182) Angel-Urdinola et al. (2015)

183) Hagerman (2015)

## 6.4 Conclusion

Dans de nombreux pays de la région arabe, des programmes dérisoires de protection sociale ont été mis en place de manière «discrétionnaire» plutôt que «fondée sur des droits», et généralement pour une durée limitée. Les bénéficiaires ont péjorativement été catalogués comme des «bénéficiaires d'aides». Globalement la protection sociale a dépassé ce cadre à bien des égards dans la pratique : les programmes de quasi protection sociale tels que les régimes sociaux de retraite assurent des versements réguliers et continus ; les transferts monétaires ont remplacé ou complété l'aide alimentaire dans des contextes d'urgence et non urgents ; les «bénéficiaires» sont désormais des «destinataires», des « participants » ou même des «demandeurs». Quant à son rôle dans la réalisation de la justice sociale, la protection sociale peut faire plus que d'aider les populations pauvres et vulnérables à gérer les risques à court terme : elle peut – et devrait – également s'attaquer aux causes sous-jacentes de leur vulnérabilité. Puisque de nombreuses sources de risque et de vulnérabilité sont d'ordre social et politique, il est impératif de comprendre le contexte sociopolitique et de s'engager avec les détenteurs du pouvoir et les moteurs des inégalités si l'on veut obtenir des résultats socialement équitables. Les formes progressistes de protection sociale reconfigurent la politique sociale et élaborent de nouveaux contrats sociaux entre les États et les citoyens, et entre les entités supranationales et les groupes de population privés de leurs droits, tels que les réfugiés et les migrants. Que le système de gouvernance soit une hiérarchie de népotisme ou une démocratie formelle, l'une des principales responsabilités et source de légitimité pour les gouvernements est de protéger les personnes qu'ils gouvernent contre les préjudices physiques et les difficultés économiques.

Dans la région arabe, l'escalade du taux de pauvreté est un indicateur suffisant de l'échec des systèmes de protection sociale, même par rapport à l'objectif étroitement défini de la lutte contre la pauvreté. Les programmes de protection sociale restent éparpillés et ne sont pas complémentaires. Les gouvernements arabes offrent un soutien très limité aux communautés qui dépendent de l'emploi informel, ont réduit les subventions universelles sans introduire d'alternatives concrètes basées sur des transferts monétaires, et n'ont pas créé de cadres pour piloter les programmes ciblés.



**Quel type de développement  
pour la région MENA ? Justice  
environnementale, extractivisme et  
« développement durable »**

Hamza Hamouchene

# Quel type de développement pour la région MENA ?

## Justice environnementale, extractivisme et «développement durable»

Hamza Hamouchene

### 7.1 Les crises écologiques et climatiques dans la région MENA

Le changement climatique anthropique est déjà une réalité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA) et mine les bases socioéconomiques et écologiques de la vie dans la région. La Tunisie, l'Algérie et le Maroc ont connu de fortes vagues de chaleur durant l'été 2015 et une sécheresse prolongée en 2016, ce qui a été catastrophique pour l'agriculture (en particulier pour les petits paysans au Maroc). Le désert progresse, engloutit les terres adjacentes et exerce une énorme pression sur des réserves d'eau déjà éprouvées. L'intrusion d'eau de mer dans les réserves d'eau souterraines combinée à la surexploitation de la nappe phréatique placera les pays MENA au rang de ceux qui souffriront d'une pauvreté hydrique absolue (c'est-à-dire moins de 500 m<sup>3</sup> par personne) d'ici 2050.<sup>184</sup>

Selon Jos Lelieveld, directeur de l'Institut Max Planck de chimie et professeur à The Cyprus Institute, le nombre de journées extrêmement chaudes enregistrées dans la région MENA a doublé depuis 1970 et pourrait être multiplié par cinq d'ici la fin de ce siècle. Jos Lelieveld et ses collègues estiment que le nombre de réfugiés climatiques pourrait considérablement augmenter à l'avenir.<sup>185</sup>

184) El-Zein et al. (2014)

185) Lelieveld et al. (2016)

Les effets du changement climatique et de la crise climatique sont aggravés par la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles résultant d'un modèle de développement productiviste basé sur les industries extractives : pétrole et gaz en Algérie, Libye, Irak et pétromonarchies du Golfe (et dans une moindre mesure Tunisie et Égypte) ; phosphate en Tunisie et au Maroc ; agro-industrie grande consommatrice d'eau combinée au tourisme au Maroc, en Tunisie et en Égypte.

Parallèlement à la pollution, à la destruction de l'environnement et à la prévalence croissante de maladies comme le cancer, j'ai pu voir, lors de mes visites de recherche sur les sites d'extraction des industries fossiles et minières, des exemples clairs de ce que David Harvey appelle « l'accumulation par dépossession »<sup>186</sup> et que Samir Amin qualifie de « développement du sous-développement ».<sup>187</sup> Il est possible d'affirmer avec certitude que la pauvreté dans ces zones est corrélée à la présence de ressources naturelles importantes, comme en témoignent de nombreux exemples : villes gazières et pétrolières d'In Salah et de Hassi Messaoud en Algérie, bassin minier d'extraction de phosphate de Gafsa et Gabès en Tunisie, ville industrielle de Safi et ville minière d'Imider au Maroc.

## 7.2 L'extractivisme et la justice sociale

La corrélation de la richesse des ressources et de la pauvreté est un paradoxe de l'extractivisme sous le capitalisme, dans lequel des zones sacrifiées (avec des personnes sacrifiées) sont créées afin de maintenir l'accumulation du capital.<sup>188</sup> Salah en Algérie est l'une des villes gazières les plus riches du continent africain, mais c'est une ville laide avec une infrastructure très pauvre. Les habitants appellent l'unique hôpital de la ville « l'hôpital de la mort ». Gabès en Tunisie, la seule oasis côtière méditerranéenne au monde, était qualifiée de « paradis terrestre » avant l'installation d'une usine chimique sur ses rives dans les années 1970 pour traiter le phosphate des mines voisines. L'usine a causé l'écocide de l'oasis en épuisant ses eaux, en polluant son air et sa mer et en tuant une partie de sa faune et de sa flore.<sup>189</sup> Certains parlent même de

<sup>186</sup> Harvey (2003, 2005)

<sup>187</sup> Amin (1990, 2013)

<sup>188</sup> Klein (2014)

<sup>189</sup> Ayeb (2014)

terrorisme environnemental dans un contexte où l'on ne cesse de parler « d'antiterrorisme ». Ces deux exemples parmi tant d'autres illustrent bien certains des maux associés à l'extractivisme.

Tout au long de mes voyages en Algérie, au Maroc et en Tunisie, j'ai été témoin de la réalité matérielle de ce « paradoxe de l'abondance », également connu comme la « malédiction des ressources »,<sup>190</sup> sous la forme de la pauvreté, du chômage, des déchets toxiques, des torchères, des poisons déversés, du pillage des ressources, et bien plus. Il serait simpliste (et malavisé) d'en attribuer la responsabilité uniquement à des élites locales corrompues et à des dictateurs méprisables et cupides. Le plus grand coupable, ce sont les relations internationales néocoloniales qui perpétuent le pillage de nombreux pays, médiatisées par des multinationales, des règles et des accords commerciaux ainsi que des institutions internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).<sup>191</sup>

### 7.2.1 L'extractivisme et le néocolonialisme

L'extractivisme est en grande partie incompatible avec la justice sociale en raison de ses conséquences sociales et environnementales désastreuses.<sup>192</sup> Alberto Acosta décrit l'extractivisme comme « une activité dont les coûts sociaux et environnementaux ne sont pas inclus dans les prix des produits. Ils sont externalisés et supportés par une société sans droits démocratiques dans un monde entrepreneurial transnational ». <sup>193</sup>

Le terme se réfère aux activités qui surexploitent les ressources naturelles, les rendant disponibles à l'exportation vers les marchés mondiaux. L'extractivisme ne se limite pas aux minéraux et au pétrole, mais peut également s'appliquer à l'agriculture, la sylviculture, la pêche et même certaines formes de tourisme reposant sur une utilisation excessive de l'eau. J'ai été consterné de voir des terrains de golf en construction dans les régions arides et semi-arides du Maroc. Frantz Fanon s'est vu confirmé dans sa critique du tourisme qu'il considérait comme une

190) Acosta (2013)

191) Bassef (2012)

192) Gudynas (2013)

193) Acosta (2013)

industrie postcoloniale par excellence, condamnant le fait que nos élites soient devenues « les organisateurs de fêtes » pour leurs homologues occidentaux au beau milieu d'une pauvreté accablante.<sup>194</sup>

Le modèle de développement extractiviste est un mécanisme de pillage et d'appropriation colonial et néocolonial. Il a été appliqué sans tenir compte de la durabilité des projets extractivistes ou même de l'épuisement des ressources.<sup>195</sup> Dans les pays de la région MENA, la dépendance vis-à-vis des centres métropolitains pour l'extraction et l'exportation des matières premières est restée largement inchangée depuis l'époque coloniale, malgré quelques changements par rapport aux aspects traditionnels de l'extractivisme associés à une intervention accrue de l'État. L'étiquette néocoloniale n'est pas exagérée : j'ai été surpris et attristé d'entendre à plusieurs reprises dans les pays du Maghreb des déclarations comparant les ravages des industries postcoloniales à celles des industries coloniales. Dans certains cas, il était même suggéré que les colonialistes français avaient causé moins de dommages.<sup>196</sup> Pour moi, ces comparaisons suggèrent un colonialisme interne, facilité par un modèle de développement extractiviste qui dépossède les populations en leur faisant supporter les coûts socio-environnementaux en résultant.

De plus, l'extractivisme ne peut être dissocié des machinations de guerre internationales et de la gouvernance militariste mondiale. L'Irak et la Libye méritent une attention particulière en tant que victimes de la violence associée à l'abondance de combustibles fossiles et aux bombes et avions de combat occidentaux que cette abondance attire.

### 7.2.2 L'agriculture industrielle et la souveraineté alimentaire

L'industrie agroalimentaire est un autre exemple d'extractivisme prédateur et destructeur, illustré par ce qui se passe au Maroc et en Égypte où domine une agro-industrie de monocultures très consommatrice d'eau et axée sur l'exportation. Le Plan Maroc Vert 2008 du gouvernement marocain, soutenu par la Banque mondiale et qui définit le plan agricole du pays pour la période 2008-2020, vise à quintupler la valeur des

<sup>194</sup>) Fanon (1967)

<sup>195</sup>) Acosta (2013)

<sup>196</sup>) Hamouchene (2016)

cultures axées sur l'exportation en détournant la production des céréales de base, en encourageant les investissements privés dans l'agriculture et en supprimant les restrictions sur les droits de propriété privée.<sup>197</sup>

En se concentrant sur des cultures de rapport qui ont besoin de grands volumes d'eau, le Maroc exporte de fait ses rares ressources en eau, exacerbant ainsi sa crise de l'eau. En outre, l'industrie agroalimentaire est non seulement insoutenable au plan écologique, mais exploite aussi sa main-d'œuvre – en particulier les femmes, qui sont confrontées à des conditions de travail terribles, y compris au harcèlement sexuel.

L'agriculture industrielle (agroalimentaire) est un moteur important du changement climatique. Nous ne pouvons pas parler sérieusement de la manière d'aborder la crise climatique et une transition juste sans réappropriation des réseaux alimentaires qu'il faut arracher à la cupidité des élites et des multinationales. La « justice climatique » ne peut être réalisée sans la souveraineté alimentaire. Le Mouvement paysan international Via Campesina définit la souveraineté alimentaire comme « le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée, produite par des méthodes écologiques et durables, et leur droit de définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles. « Elle « donne la priorité aux économies et aux marchés locaux et nationaux » et « favorise un commerce transparent garantissant des revenus équitables à toutes les populations. » Elle « implique de nouvelles relations sociales, exemptes d'oppression et d'inégalités entre les hommes et les femmes, les peuples, les groupes raciaux, les classes sociales et les générations ». <sup>198</sup>

### 7.2.3 L'extractivisme et les conflits socio-environnementaux

Les populations dans ces régions ont des griefs de longue date, qui donnent parfois lieu à des soulèvements. Une épidémie de conflits socio-environnementaux, liés à l'accès, à la préservation et au contrôle des ressources naturelles, souvent marqués par l'apparition de nouvelles formes de mobilisation, est une conséquence majeure de l'extractivisme.<sup>199</sup> Parmi tous les exemples, on compte Salah, où en

197) Hanieh (2011)

198) Via Campesina (2007)

199) Svampa (2013)

2015 la population s'est soulevée en grand nombre contre les plans de fracturation de leurs terres et de pollution de leurs eaux ;<sup>200</sup> l'émergence d'un mouvement de chômeurs à Ouragla, près du riche hub pétrolier de Hassi Messaoud, en 2013 ;<sup>201</sup> le soulèvement de 2008 dans le bassin minier de Gafsa (brutalement réprimé par le régime de Ben Ali) ; et les luttes persistantes des habitants d'Imider contre la mainmise royale sur les mines d'argent qui les privent de ressources naturelles, y compris l'eau, et appauvrissent la région.<sup>202</sup>

Il y a toujours une dimension écologique dans les luttes dont j'ai eu connaissance, mais cette dimension est généralement secondaire par rapport à des questions plus pressantes de droits socio-économiques comme l'emploi, le développement d'infrastructures urbaines et rurales, la distribution des richesses tirées des ressources, et de processus décisionnels plus inclusifs. L'aspect social est mis en avant par rapport à l'environnement car les conditions sociales façonnent l'environnementalisme des gens, qui concerne les moyens de subsistance plutôt que le milieu environnant en tant que problème distinct. C'est pour cela qu'il faut analyser les problèmes environnementaux dans la région MENA de manière large, prenant en compte la justice sociale, les droits sociaux et une redistribution équitable.

### 7.3 La gouvernance environnementale dans la région MENA

#### 7.3.1 La prédominance du discours néolibéral

Face à tant d'injustices et de destructions, quelles sont les instances qui structurent le discours environnemental et élaborent une réponse au changement climatique dans la région MENA ?

Les institutions financières internationales (IFI), ainsi que l'agence allemande de développement GIZ et les agences de l'Union européenne (UE),<sup>203</sup> font entendre leur voix dans la région en organisant des événements et en publiant des rapports. Elles soulignent certains des dangers du changement climatique et plaident pour une action urgente,

200) Daragahi (2015)

201) Hamouchene & Rouabah (2016)

202) Bouhmouch & Bailey (2015)

203) Gaub & Laban (2015)

y compris la promotion des énergies renouvelables et la création de plans d'adaptation. Les alternatives étant rares, leurs recommandations pour réduire les impacts du changement climatique sur les pauvres semblent radicales, surtout à la lumière du silence relatif des gouvernements de la région. Cependant, leur analyse de la crise écologique est limitée et n'inclut pas les questions de classe, de justice, de pouvoir ou d'histoire coloniale. Les solutions proposées par ces institutions sont basées sur le marché et adoptent une approche descendante, échouant donc à s'attaquer aux causes profondes de la crise.<sup>204</sup> Par exemple, plutôt que de promouvoir les réductions nécessaires des émissions de gaz à effet de serre, elles délivrent des permis de pollution et des subventions aux industries multinationales et extractives.

La vision de l'avenir proposée par la Banque mondiale, la GIZ, l'agence des États-Unis pour le développement international USAID, la coopération française et nombre de pays de l'UE, se caractérise par des économies soumises aux profits privés et la poursuite de la privatisation de l'eau, de la terre et de l'atmosphère. Ce discours limité est profondément déresponsabilisant car ces institutions néolibérales dominent généralement la production de connaissances sur le changement climatique dans la région MENA. La plupart des publications sur la crise écologique dans la région négligent les questions d'oppression et de résistance, et se concentrent en grande partie sur les conseils des « experts » en excluant les voix « d'en bas ».<sup>205</sup> Ces « experts » finissent par introduire plus d'attaches en promouvant la doctrine néolibérale à travers ce que l'on appelle « l'aide étrangère » et la « coopération internationale ». La critique du dirigeant révolutionnaire burkinabé Thomas Sankara à cet égard reste pertinente : il considérait « l'aide étrangère » comme « rien d'autre que la désorganisation et l'asservissement » et refusait d'écouter « les charlatans essayant de vendre des modèles de développement qui ont tous échoué. »<sup>206</sup>

Les opinions dominantes ignorent largement les luttes de la base dans les endroits où l'adaptation au changement climatique est une question de justice et de survie face à l'adversité. La production de savoir sur les

---

204) Anderson & Bows (2012)

205) Waterbury (2013); Brown & Crawford (2009)

206) Dembele (2008)

populations de la région et leurs environnements, et les différentes représentations de ces populations et de ces environnements, ont longtemps été utilisées par les puissances coloniales pour poursuivre leurs projets coloniaux et leurs objectifs impériaux. De façon identique, nous assistons à nouveau au contrôle de la production discursive par ces puissances, qui usent de leurs divers outils de domination, et au remaniement de nos pays considérés comme des objets de développement, faisant écho à la mission civilisatrice coloniale.

### 7.3.2 L'ONGisation de la société et la dépolitisation régionale des questions environnementales

Les institutions hégémoniques du développement international disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour structurer et coopter la société civile locale en finançant et en aidant à mettre en place de nombreuses organisations environnementales. J'ai été étonné de voir le grand nombre d'associations et d'organisations qui prétendent travailler sur les questions environnementales en Tunisie et au Maroc. À ma connaissance, la plupart d'entre elles sont apolitiques et sont activement, parfois de manière opportuniste, à la recherche de financements européens et étrangers.

Ce phénomène est parfois surnommé « l'ONGisation du monde ». Il est supposé « autonomiser la société civile », mais conduit en fait à la création d'un secteur de la société civile artificiel et partisan, uniquement utile pour approfondir la commercialisation et la privatisation du social.<sup>207</sup> Je ne peux pas penser à une meilleure citation qui soit plus éloquente pour illustrer ce que je ressens par rapport à cette flambée d'ONG au Maghreb, et dans la région MENA plus généralement, que de citer Arundhati Roy parlant du même phénomène en Inde :

*« Leur véritable contribution est de désamorcer la colère politique et d'accorder comme de l'aide ou de la bienfaisance ce qui aurait dû revenir de droit aux personnes. Elles modifient la psyché publique. Elles transforment les gens en victimes dépendantes et émoussent la résistance politique. Les ONG forment une sorte de tampon entre le « sarkar » et le public. Entre l'Empire et ses sujets. Elles sont devenus les arbitres, les interprètes, les facilitateurs. »<sup>208</sup>*

<sup>207</sup> Bogaert (2011)

<sup>208</sup> Roy (2014)

Dans un document très révélateur sur le rôle des ONG en Afrique, Firoze Manji et Carl O’Coill ont fait valoir que la résistance généralisée face à une myriade de programmes d’ajustement structurel (PAS) dans tout le Sud a contraint les agences multilatérales et bilatérales à repenser leur approche de développement, et notamment la manière de présenter les mêmes programmes économiques et sociaux néolibéraux avec un « visage plus humain ». Cela a été repris dans le programme de « bonne gouvernance », avec des ONG et d’autres organisations de la société civile cooptées pour leur fonction de « contrôle social », et venant remplacer les programmes publics d’aide sociale minés par une politique d’austérité imposée de l’extérieur. Elles ont de ce fait activement participé à l’expansion et à la consolidation de l’hégémonie néolibérale.<sup>209</sup>

Il faut relancer ce type d’analyse, le promouvoir et le vulgariser dans les pays de la région MENA. C’est particulièrement important pour la Tunisie où, selon moi, les agences internationales de développement et la plupart des ONG sont du côté de la contre-révolution en cours car elles dépolitisent les luttes, démobilisent les mouvements sociaux, sapent la résistance et détournent l’attention des relations coloniales.

Elles contribuent de diverses manières à l’approfondissement du programme néolibéral en Tunisie (et au-delà). Nous devons rompre avec l’hypothèse dominante d’une division mécanique entre l’État et la société civile et remettre en question l’uniformité supposée de la société civile en la soumettant à une analyse des classes. Cette analyse doit prendre en compte la manière dont le capital international et l’impérialisme maintiennent leur subordination et leur capacité à piller en affaiblissant les États et en favorisant une société civile qui protège en grande partie les intérêts impérialistes et capitalistes. Adam Hanieh a puissamment démontré comment l’utilisation sans critique et la défense d’une notion fourre-tout de la société civile permettent en réalité de détourner l’attention des réalités de la lutte des classes contre l’exploitation capitaliste. Il affirme :

---

209) Manji & O’Coill (2002)

« Il est néanmoins exact d'affirmer que les rapports habituels sur le Moyen-Orient minimisent généralement les questions de classe, réduisant la classe à un « groupe d'intérêts » parmi tant d'autres, comme les « élites économiques » par exemple. Cela est une faille fondamentale dans les conceptions dominantes de la société civile qui, comme l'a souligné Ellen Meiksins Wood dans son analyse sémantique de la notion, est un « mot-valise conceptuel [qui] englobe tout sans distinction, depuis les ménages et les associations bénévoles jusqu'au système économique du capitalisme. » Ainsi, la dichotomie État / société civile sert à « conceptualiser le problème du capitalisme, en désagrégeant la société en fragments, sans structure de pouvoir globale, sans unité totalisante, sans coercition systémique - en d'autres termes, sans système capitaliste, avec sa volonté expansionniste et sa capacité à pénétrer chaque aspect de la vie sociale. » »<sup>210</sup>

### 7.3.3 Décoloniser les concepts de justice : sont-ils applicables au Maghreb ?

146

Mes nombreux voyages au Maghreb et les interactions avec sa population m'ont fait réfléchir à la pertinence de concepts tels que la justice climatique dans la région. Il est nécessaire de revoir certaines priorités: pouvons-nous demander aux gens de se préoccuper du changement climatique alors qu'ils n'ont pas d'emploi et vivent dans la pauvreté, la répression politique et la marginalisation ? Pouvons-nous nous attendre à ce qu'ils comprennent et adoptent la justice climatique sans parler des maux sociaux et environnementaux dont ils souffrent ?

Il pourrait être plus facile de parler simplement de « justice » et de répondre à l'urgence de la crise climatique dans ce cadre. Je sais par expérience qu'il est difficile au Maghreb de discuter du changement climatique avec les populations et les communautés locales sans parler des conditions socio-économiques, de la démocratie, des multinationales et de tout le système capitaliste qui génère des injustices étroitement liées.

Mes entretiens avec diverses personnes du Maghreb m'ont amené à conclure que le concept de justice climatique est étranger et inintelligible.

---

210) Hanieh (2013)

Ce n'est pas le résultat d'un dysfonctionnement avec les «Orientaux». La raison de son inintelligibilité réside dans le fait que le concept est étranger et n'a pas de racines (du moins pas encore) dans la région. La traduction arabe semble étrange et n'évoque rien aux habitants. Même le concept plus large de justice environnementale n'est pas très usité.

Les militants, les intellectuels et les organisations qui travaillent au Maghreb sur les questions du changement climatique et de la dégradation de l'environnement n'utilisent généralement pas ces concepts. Les quelques rares cas dans lesquels ils le sont constituent des exceptions plutôt que la règle. Ils sont parfois importés d'Europe sans réflexion critique ni définition appropriée. Je crois fermement que le fait d'importer des concepts et de les imposer à des populations est non seulement contre-productif mais pourrait aussi contribuer à maintenir certaines des structures hégémoniques de domination du Nord sur le Sud, cette domination pouvant aussi exister discursivement et épistémologiquement.<sup>211</sup> Bien qu'il soit toujours utile d'interagir avec d'autres mouvements et d'en tirer des leçons, nous devons toujours contextualiser nos concepts et nos discours, et considérer leur histoire. La justice environnementale est généralement axée sur les besoins de la communauté, ce qui rend l'industrie des combustibles fossiles et d'autres grandes industries responsables, et les fait s'orienter vers une relation durable avec la nature. Elle reconnaît que nous ne pouvons séparer les impacts destructeurs sur l'environnement des impacts sur les personnes, et que les communautés les plus pauvres sont exploitées au profit des puissants. Il s'agit également du contrôle des terres et des ressources naturelles par leurs peuples. La justice environnementale suppose que la population fait partie intégrante de l'environnement.

La justice climatique reconnaît généralement la responsabilité historique de l'Occident industrialisé à l'égard du phénomène du réchauffement climatique et prend en compte les vulnérabilités disproportionnées que rencontrent certains pays et certaines communautés. Elle reconnaît le rôle du pouvoir pour déterminer la manière dont le changement climatique est provoqué et ceux qui doivent en assumer la charge.

---

211) Escobar (2012)

La justice climatique signifie rompre avec le concept du « business as usual » qui protège les élites politiques mondiales, les multinationales et les régimes militaires, en faveur de processus radicaux de transformation et d'adaptation sociale et écologique.

Sommes-nous obligés de nous fier à des termes comme la justice climatique pour parler de la politique injuste traitant du changement climatique ? Ou devons-nous reconsidérer nos concepts, et les situer plus précisément par rapport à des questions spécifiques qui affectent directement les moyens de subsistance, dans le cas présent, des populations maghrébines : des questions comme la rareté de l'eau, la sécheresse, la pollution industrielle et la souveraineté sur les ressources. Je fais partie de ceux qui favorisent ce dernier scénario. Il y a toujours une dimension écologique dans les luttes dont j'ai eu connaissance, mais cette dimension est toujours secondaire par rapport à des questions plus pressantes de droits socio-économiques comme l'emploi, le développement d'infrastructures urbaines et rurales, la distribution des richesses tirées des ressources, et de processus décisionnels plus inclusifs.

C'est pour cela qu'il faut analyser les problèmes environnementaux au Maghreb (et ailleurs) de manière plus large, prenant en compte la justice sociale, les droits sociaux et une redistribution équitable. Nos réponses au défi climatique doivent être plus inclusives, et ne pas compter sur nos exhortations invitant les populations à prioriser ce problème par rapport à leurs besoins bien plus urgents. Nous devons démontrer que les problèmes immédiats auxquels les gens sont confrontés et la crise écologique sont interconnectés, et que les solutions à l'un ou l'autre de ces problèmes doivent tenir compte de cette interdépendance. Dans le même temps, il est important de tenir compte de la capacité extraordinaire du pouvoir (et de ses institutions) de s'approprier toute approche critique, d'en modifier le contenu et de le convertir en un nouvel instrument de reproduction de l'ordre existant. Il en va de même pour le langage utilisé pour parler de justice.<sup>212</sup>

---

212) Ciple et al. (2015)

## 7.4 Développer des alternatives durables et justes

Chaque année, les dirigeants politiques, les conseillers et les médias du monde entier se réunissent pour une nouvelle Conférence des Parties des Nations Unies sur le climat (COP). Mais malgré la menace mondiale, les gouvernements autorisent l'augmentation des émissions de carbone et permettent l'intensification de la crise. Les entreprises ont pris le pouvoir pour détourner les pourparlers et encourager de nouvelles « fausses solutions » à but lucratif. La COP de Paris (COP21) en décembre 2015 a reçu une grande attention médiatique, mais les dirigeants politiques n'ont pas réussi à procéder aux coupes franches nécessaires pour assurer la survie. La COP22, qui s'est tenue en novembre 2016 au Maroc, n'était pas différente à cet égard.

Alors, comment pouvons-nous planifier une transition juste vers les énergies renouvelables et des moyens durables de produire notre nourriture et d'autres produits essentiels lorsque nos ressources naturelles sont pillées par des multinationales et notre terre et notre eau absorbées par l'industrie agro-alimentaire et d'autres industries destructrices ?

### 7.4.1 Recadrer les problèmes et gagner le débat

Quels que soient les lieux où je me suis rendu dans les pays de la région MENA, lorsque je partageais mes réflexions sur les causes de l'injustice environnementale et climatique ou que j'avais une critique structurelle et un diagnostic, la question que l'on me posait toujours était : quelle est ou quelles sont les solutions ?

Je pense que c'est une question légitime, qui mérite d'être abordée, d'autant plus que la crise écologique devient de plus en plus urgente chaque jour et que les problèmes (environnementaux et sociaux) auxquels sont confrontées les communautés s'aggravent et ne sont pas traités de manière adéquate. Cependant, il n'est pas facile d'y répondre car la question est complexe à bien des niveaux. Si nous croyons que la crise écologique mondiale est une conséquence de la crise de la civilisation occidentale, de la crise du capitalisme et du productivisme,

de la crise du néolibéralisme et de la crise de la démocratie, alors il faut, dans toutes les solutions proposées, réfléchir et imaginer un nouveau monde dans lequel nos relations avec la nature et les uns avec les autres seraient reconfigurées pour qu'il n'y ait plus d'exploitation de la nature et des personnes.

Il n'existe pas d'ensemble de solutions préconisées précises ni de plans détaillés qui pourraient être appliqués étape par étape pour sortir de cette situation difficile. Nous devons rompre avec la conception libérale hégémonique qui nous fait traiter nos problèmes de cette façon, une conception défendue par des institutions internationales comme la Banque mondiale, le FMI et les agences gouvernementales de développement, qui promeuvent un statu quo injuste en proposant des solutions technologiques sans fin.

Il est crucial de travailler à établir un diagnostic et une analyse qui soient précis et placent les opprimés au centre de l'attention. De telles analyses doivent remettre en question les discours dominants émis par les oppresseurs et les classes dirigeantes. Il est primordial de recadrer les débats pour révéler et abandonner les mensonges et les tromperies cachés dans un langage libéral comme «bonne gouvernance», «transparence» et «coopération internationale». Ce langage aseptisé a colonisé nos réflexions, nos discussions et nos débats au point de dépolitiser les différentes crises afin que les experts néolibéraux autoproclamés deviennent les seules personnes à prescrire des solutions. Et il est logique de s'attendre à ce que ces solutions excluent les populations de la prise de décision de telle manière que non seulement les coupables n'auront pas à répondre de leurs crimes environnementaux et sociaux passés, mais pourront même tirer profit de leurs conséquences grâce «capitalisme du désastre».<sup>213</sup>

Il est crucial de parler de ces questions sous l'angle de la « justice » plutôt que de la « sécurité », qui tend à habiliter l'appareil d'État répressif et à maintenir un système militariste qui justifie la violence et la guerre pour garantir l'accès aux marchés et aux ressources naturelles. Ce recadrage devrait aborder les questions de race, de classe, de l'histoire coloniale et des relations néocoloniales en place entre les centres impérialistes et les périphéries. Et il faut étendre sa portée au-delà des droits socio-

---

213) Klein (2008)

économiques et politiques pour inclure la reconnaissance des droits de la nature.

Une telle construction de discours anticoloniaux et anticapitalistes nous permettra de commencer à poser les bonnes questions qui relient différentes luttes (justice climatique, justice environnementale, souveraineté alimentaire, justice commerciale, antiracisme, antimilitarisme, anti-guerre, anti-austérité...), qui sont multidimensionnelles et interconnectées. Les problèmes abordés sont tous l'expression d'une logique sous-jacente commune qui consiste à accumuler plus de richesse entre les mains de quelques-uns tout en dépossédant la majorité de ce qui leur appartient. Ces luttes représentent différents aspects de la résistance à un système qui manque de respect pour les humains et la nature. Les luttes doivent converger pour créer un espace et une vision pour une alternative libératrice.

Bref, le problème est systémique, donc la réponse doit également être systémique.

#### **7.4.2 Développements alternatifs ou alternatives au développement?**

Le développement sous ses formes actuelles au Maghreb et dans la région MENA plus généralement n'est pas viable à long terme. La dépendance aux exportations de matières premières et de technologies importées est persistante, l'appauvrissement et le chômage demeurent des défis sérieux et la dégradation de l'environnement s'aggrave.

La destruction de notre planète s'accélère, justifiée par notre obsession de croissance économique et favorisée par des logiques de marché qui cherchent à maximiser les profits, même dans les coins les plus reculés du monde. Cependant, comme l'affirme Miriam Lang, l'imaginaire collectif dominant ne prend pas en compte les limites physiques de la planète (sa capacité à absorber la pollution et les déchets), ni « l'inévitable finitude des ressources naturelles disponibles pour le capitalisme ». Cet imaginaire, poursuit-elle, « nous offre plus d'expansion, plus de croissance ainsi que des solutions technologiques de plus en plus sophistiquées face aux catastrophes naturelles et à la crise énergétique. »<sup>214</sup>

---

214) Lang (2013)

Il nous incombe donc, et plus particulièrement à la gauche radicale et révolutionnaire, d'élaborer de nouvelles visions qui dépassent la résistance à l'offensive prédatrice actuelle du capitalisme pour interroger directement cet imaginaire sous-jacent, un imaginaire qui nous oblige à adopter des modes de vie basés sur la surconsommation et à nous intégrer dans la mondialisation dans une position subordonnée. Cet imaginaire dominant est appelé le « développement ».

Le paradigme du « développement » est profondément enraciné dans les pays de la région MENA (comme dans de nombreuses autres régions du monde), où l'on continue de se considérer « en retard », « moins développé et moins avancé » et comme ayant besoin de rattraper l'Occident avancé et industrialisé. Cependant, des voix discordantes ont récemment émergé, appartenant au courant « décolonial » qui vise à déconstruire les notions occidentales de « développement », de « civilisation », de « progrès » et de « modernité ».<sup>215</sup> Ces notions sont considérées comme des concepts imposés, basés sur une pensée unilinéaire de l'histoire qui divise le monde en « développé » et « sous-développé », « avancé » et « moins avancé », « moderne » (comprendre « occidental ») et « en retard » (comprendre « non-occidental »). Ce sont des concepts qui prétendent être universels et délivrent des injonctions aux exclus et dépossédés pour qu'ils suivent une voie prédéterminée afin d'entrer dans une mondialisation impériale et coloniale menée par les pays « avancés », légitimant ainsi leur propre subordination. De nature euro-centrique, ces concepts affirment leur supériorité auto-revendiquée en excluant et en délégitimant d'autres formes de connaissances, d'autres modes de vie et les contributions d'autres civilisations.<sup>216</sup>

#### 7.4.2.1 Le développement en tant que nouvelle relation Nord-Sud

Après la Seconde Guerre mondiale, le discours du développement s'est progressivement substitué aux relations coloniales plus anciennes en tant que cadre dominant des relations Nord-Sud. Ce qui était auparavant la politique économique occidentale vis-à-vis des colonies a été reconditionné sous les termes de « coopération internationale » et « développement ».<sup>217</sup> Selon l'anthropologue colombien Arturo Escobar, le « développement » est un ensemble d'arrangements du pouvoir et des

<sup>215</sup> Khiari (2016); Dakhliia (2016)

<sup>216</sup> Lang (2013)

<sup>217</sup> Lang (2003); Gudynas (2003)

connaissances qui a réorganisé le monde à travers un énorme corpus de récits, de théories, de stratégies et de pratiques, et légitimé ainsi la division internationale du travail selon les principes capitalistes, autrement dit la poursuite de l'impérialisme sous forme de néo-colonialisme. Pour Arturo Escobar, la « bonne gouvernance », le « partenariat » et la « propriété » dans le discours sur l'aide au développement « expriment la volonté profonde de civiliser ». Par conséquent, à moins d'avoir une analyse de l'histoire complexe de plusieurs centaines d'années de discrimination, « les projets de développement finissent souvent par reproduire les anciennes asymétries entre pouvoir et savoir. »<sup>218</sup> Firoze Manji et Carl O'Coill s'accordent pour dire que, dans ce discours, « il n'était plus question de dire que les Africains n'étaient « pas civilisés ». Au lieu de cela, ils étaient « sous-développés ». Mais quel que soit le terme, l'europpéen « civilisé » ou « développé » a un rôle à jouer en Afrique pour la « civiliser » ou la « développer ». » Pour eux, le vrai problème avec le discours sur le développement est qu'il ne s'inscrivait pas dans l'émancipation et la justice mais plutôt « dans le vocabulaire de la charité, de l'expertise technique, de la neutralité et d'un profond paternalisme. »<sup>219</sup>

En conséquence, le discours du « développement » a été utilisé, en contribuant à façonner la manière dont la réalité est imaginée et vécue, comme un régime de représentation pour dominer l'autre (ou continuer à le faire). Comme l'a affirmé Arturo Escobar, l'étude du développement en tant que discours s'apparente à l'étude d'Edward Said sur les discours de l'orientalisme.<sup>220</sup>

#### 7.4.2.2 Le développement durable

Le développement en est venu à être assimilé à la croissance économique, les deux termes étant souvent utilisés de façon interchangeable.<sup>221</sup> Dans les années 1960 et 1970, le « développement » a connu de sérieux défis et critiques à la fois dans les pays du Sud et de la part d'intellectuels critiques dans le Nord,<sup>222</sup> qui se préoccupaient de ses promesses non tenues d'éradication de la pauvreté et de la faim ainsi que de la destruction de l'environnement provoquée par l'extraction débridée de ressources naturelles épuisables. Dans les années 1970 et 1980, il est apparu un

218) Escobar (2012)

219) Manji & O'Coill (2002)

220) Escobar (2012).

221) Gudynas (2013)

222) Par exemple Samir Amin, André Gunder Frank, Arturo Escobar, Gilbert Rist, Gustavo Esteva

nouveau concept pour relever ces défis : celui du « développement durable ». Cette nouvelle notion, sanctifiée au Sommet de la Terre de Rio en 1992, proposait de concilier les impératifs économiques (croissance), sociaux (réduction de la pauvreté) et écologiques (protection de l'environnement).

L'étiquette « durable » a sauvé le « développement » et la croissance économique perpétuelle a retrouvé un second souffle.<sup>223</sup> Cependant, le « développement durable » est un oxymore : une contradiction en soi. Cela revient à dire que la croissance perpétuelle peut être écologiquement durable, ce qui, étant donné les limites physiques de notre planète, est impossible.

Il faut dématérialiser le développement en réduisant substantiellement la consommation de matériaux et d'énergie et en orientant nos économies vers la satisfaction de besoins humains.<sup>224</sup> Les alternatives ne doivent pas assimiler le développement à la croissance économique. Avec la crise climatique qui menace de dévaster la planète, il devient nécessaire de limiter considérablement l'extractivisme, en particulier l'exploitation des hydrocarbures. Par conséquent, nous devons commencer à réfléchir à des modèles de développement et à des transitions post-extractivistes.

Le travail d'intellectuels sud-américains engagés comme Eduardo Gudynas, Maristella Svampa, Alberto Accosta, Miriam Lang et d'autres dans ce domaine est très instructif et il faudrait y réfléchir dans la région MENA. Il faut comprendre le post-extractivisme comme une transition qui se fera en plusieurs étapes. Je les résume ici, tout en recommandant de lire l'ouvrage d'Eduardo Gudynas pour plus de détails.<sup>225</sup>

Dans un premier temps, il faut passer de « l'extractivisme prédateur » (la forme actuelle) à un « extractivisme raisonnable », étroitement réglementé et dans lequel les normes sociales et environnementales sont rigoureusement respectées. Cet « extractivisme raisonnable » doit internaliser ses impacts, en incluant tous ses coûts socio-environnementaux dans le prix pour lequel il vend les ressources naturelles sur les marchés internationaux. Cette première étape permettra, avec un peu de chance, de mettre un terme aux maux sociaux et environnementaux causés par les grandes entreprises extractives, de

---

223) Coombes & Haeringer (2014)

224) Gudynas (2013)

225) Gudynas (2013)

réduire considérablement la dépendance à l'égard des exportations et de donner aux États une plus grande marge de régulation et pour certaines réformes fiscales (taxe sur les multinationales). La deuxième étape consiste à passer à un extractivisme « indispensable » ou « de base », où les seuls projets extractifs réalisés seront ceux nécessaires pour satisfaire les besoins nationaux et régionaux. Dans le cas de l'Algérie, les militants, les intellectuels et les leaders communautaires doivent tenir compte du slogan emblématique « Laisser le pétrole dans le sol » en provenance du Delta du Niger où des décennies de luttes contre des compagnies pétrolières comme Shell ont renforcé la détermination des communautés à lutter pour mettre fin à l'extraction de combustibles fossiles nocifs. Cette campagne a établi des liens avec d'autres mouvements de luttes contre l'extraction en Amérique du Sud, comme ceux dans les forêts tropicales riches en pétrole de l'Équateur.<sup>226</sup>

Certain trouveront ces idées puériles, irréalistes et même folles. D'autres diront qu'elles ne sont pas économiquement viables. Mais Eduardo Gudynas propose des solutions simples. La réduction du volume des exportations sera partiellement compensée par des prix unitaires plus élevés pour les produits exportés. L'État réalisera des économies considérables car il ne paiera pas les dégâts environnementaux et sociaux de l'extractivisme. L'introduction d'une imposition progressive permettra à l'État de cesser de subventionner l'extractivisme. Enfin, la diversification économique entraînera la création d'emplois supplémentaires dans d'autres secteurs.

Il va virtuellement sans dire que la contraction du secteur extractiviste doit s'accompagner d'une diversification de l'économie, en mettant particulièrement l'accent sur l'agriculture, l'industrie et les services. De plus, ces changements spectaculaires ne peuvent pas se faire uniquement au niveau d'un seul pays, mais doivent être coordonnés au niveau régional pour éviter la famine économique résultant du boycott des acheteurs internationaux. À cet égard, l'intégration régionale, de manière autonome et non subordonnée à la mondialisation capitaliste, s'avère nécessaire.<sup>227</sup>

Le seul obstacle est la nature des systèmes politiques dans la région, où des élites autoritaires et corrompues imposent leurs règles et

---

226) Bassey (2012)

227) Gudynas (2013)

sont complices du pillage organisé de leurs nations. La lutte pour la justice environnementale et climatique et pour de justes transitions vers des modèles de développement post-extractivistes sera donc, fondamentalement, une lutte pour la démocratie.

## 7-5 Conclusion : souveraineté et décolonisation

Il nous faut radicalement abandonner la vision capitaliste du développement, profondément rompre avec les mécanismes de marché qui enferment la nature et nous découpler de l'extractivisme prédateur. Pour notre bien et celui de nos pays, nous devons abandonner l'illusion que nous sommes capables de reproduire le modèle de croissance économique des pays industrialisés. Afin d'éviter le chaos climatique, nous devons nous efforcer de récupérer les biens communs auprès des entreprises et de démarchandiser la nature, les espaces et les relations : en d'autres termes, décoloniser la nature.

Dans cet esprit, il est primordial de poursuivre les tâches de décolonisation et de déconnexion du système impérialiste-capitaliste (cf. l'ouvrage de Samir Amin sur le découplage)<sup>228</sup> afin de restaurer notre humanité réprimée. En résistant aux logiques coloniales et capitalistes d'appropriation et d'extraction, de nouveaux imaginaires et des alternatives contre-hégémoniques vont naître.

Frantz Fanon, grand intellectuel et penseur radical caribéen et algérien, a écrit dans la conclusion de son livre édifiant « Les Damnés de la Terre » :

*« Allons, camarades, le jeu européen est définitivement terminé, il faut trouver autre chose. Nous pouvons tout faire aujourd'hui à condition de ne pas singer l'Europe, à condition de ne pas être obsédés par le désir de rattraper l'Europe... il faut faire peau neuve, développer une pensée neuve, tenter de mettre sur pied un homme neuf. »<sup>229</sup>*

<sup>228</sup> Amin (1990, 2013)

<sup>229</sup> Fanon (1967)

# Références

## Introduction

Amin, S. (1997). *Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society*. Zed Book.

Chang, H.J. (2003). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.

Achcar, G. (2005) Arab Spring: late and cold. The Arab world is in a social, economic and political crisis. Authoritarian regimes are monopolising power while their peoples dream of democracy. And military interventions will not help. Online: <http://kit.monedidplo.com/spip.php?article4218>.

Achcar, G. (2009). Stability and Instability in Egypt: A Closer Look at Recent Egyptian Growth. In: *Claves de la Economía Mundial*, 9ª edición, pp. 455-461. Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.

Monbiot, G. (2016). Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems. *The Guardian*. 15 April 2016. Online: <https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot>.

Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox*. Norton & Company.

Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents*. Norton & Company Ltd.

Stiglitz, J. (2013a). The Pact with the devil. Beppe Grillo's Friends interview. Online: (<http://www.beppegrillo.it/eng/2007/01/stiglitz.html>)

Stiglitz, J. (2013b). *The Price of Inequality*. Norton & Company.

## Chapitre 1

Achcar, G. (2013). *The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising*. Saqi and University of California Press.

## Chapitre 2

Abdelkarim, Naser (2016). Assessment of Income Tax Policy in Palestine from Social Justice Perspective. MEFTAH Policy Paper.

Alesina, A., F. Campante and G. Tabellini (2008). Why is Fiscal Policy Often Pro-cyclical? *Journal of the European Economic Association* 5(5): 1006-1036.

Arab Monetary Fund (2016). *Joint Arab Economic Report 2016*.

Arab NGO Network for Development (2016). *Assessment of Tax Systems in Selected Arab Countries from Gender Perspective*. Policy Paper.

- Boubekeur, Amel (2013). Rolling Either Way? Algerian Entrepreneurs as both Agents of Change and Means of Preservation of the System. *The Journal of North African Studies* 18(3): 569-481.
- Cammett, Melani, Ishac Diwan, Alan Richards, and John Waterbury (2015). *A political economy of the Middle East*. Fourth Edition. Westview Press.
- Collier, Paul and Anke Hoeffler (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): 625-33.
- Elson, D. (2015). Why Gender Equality Requires more Tax Revenue? Tax Justice Network.
- ESCWA (2015). *Women's Rights and Gender Equality for Sustainable Development: Discussing the Proposed Sustainable Development Goals within the Context of Development in the Arab Region*.
- Mimeo. Espinoza, Raphael, Ghada Fayad, and Ananthkrishnan Prasad (2013). *The Macroeconomics of the Arab States of the Gulf*. Oxford University Press.
- Hertog, Steffen, Giacomo Luciani, & Marc Valeri (eds.) (2013). *Business politics in the Middle East*. Hurst Publishers.
- Henry, Clement Moore, and Robert Springborg (2010). *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Vol. 1. Cambridge University Press.
- Kuhn, Randall (2012). On the Role of Human Development in the Arab Spring. *Population and Development Review* 38(4): 649-683.
- Imam, Patrick A., and Davina F. Jacobs (2007). Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East. IMF Working Paper 07/207.
- International Monetary Fund (2013). *Energy Subsidy Reforms: Lessons and Implications*.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. International Monetary Fund.
- Mario Mansour (2015). *Tax Policy in MEANA Countries: Looking Back and Forward*. IMF Working Paper 15/98.
- Malik, Adeel and Bassem Awadallah (2013). *The Economics of the Arab Spring*. *World Development* 45: 296-313.
- Malik, Adeel and Richard Auty (2013). *From Resource Curse to Rent Curse. Toward a New Political Economy of the Middle East*. Mimeo.
- Noland, Marcus and Howard Pack (2007). *The Arab Economies in a Changing World*. Peterson Institute.
- North, Douglass Cecil, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press.

Richards, Alan, John Waterbuty, Melani Cammett, and Ishac Diwan (2013). *A Political Economy of the Middle East*. Third Edition. Perseus Books Group.

Said, Salam (2011). *Globalisierung und Regionalisierung im arabischen Raum*. Studien zum Modernen Orient 16, Klaus Schwarz Verlag, Berlin.

Schlumberger, Oliver (2008). Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism. *Review of International Political Economy* 15 (4): 622–49.

Soliman, Samer (2011). *The Autumn of Dictatorship: Fiscal Crisis and Political Change In Egypt Under Mubarak*. Stanford University Press.

### Chapitre 3

African Development Fund (2011). *Economic Brief: Poverty and Inequality in Tunisia, Morocco, and Mauritania*.

Azour, Jihad (2014). *Social Justice in the Arab World*. ESCWA.

Cammet, Melani, Ishac Diwan, Alan Richards, and John Waterbury (2015). *A Political Economy of the Middle East*. Fourth Edition. Westview Press. .

El-Ghonemy and M. Riad (1998). *Affluence and Poverty in the Middle East*. Routledge.

Hanieh, Adam (2011). *Capitalism and Class in the Gulf Arab States*. Palgrave.

International Labour Organisation (2010). *Employment Policies for Social Justice and a Fair Globalization*.

Jamil, Qadri (2007). *Measuring Purchasing Power and Revenues [In Arabic]*. Presentation at the Syrian Economic Society, 9th January.

Kadri, Ali (2015). *Productivity Decline in the Arab World*. *Real-World Economics Review* 70: 140-159.

Matar, Linda (2014). *Deficient Productive Capacity in the Arab Economies*. *Middle East Insight* 109.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). *Draft Background Note: Recent FDI Trends in the MENA Region*.

World Bank (2017). *World Bank Statistical Database*.

World Economic Forum and the Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). *Arab World Competitiveness Report: 2011-2012*.

### Chapitre 4

Angel-Urdinola, Diego F. and Kimie Tanabe (2012). *Micro Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region*. World Bank Social Protection Discussion Paper 1201. Online: <http://siteresources.worldbank.org/>

SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/1201.pdf

Arab Monetary Fund (2000) and (2016). Joint Arab Economic Reports. Online: <http://www.amf.org.ae/en/jointrep>.

Arab Monetary Fund (2011) and (2014). Economic Statistics Bulletin. Financial Statistics. Online: <http://www.arabmonetaryfund.org/ar/statistics>.

Arafa, Doaa, Lamia El-Fattal and Hammou Laamrani (2007). Gender and WDM in Middle East and North Africa, Water Demand Management Research Series, IDRC/CDRI. Online: <https://www.idrc.ca/en/node/7356>

Ayeb, Habib and Ray Bush (2014). Small Farmer Uprisings and Rural Neglect in Egypt and Tunisia. Middle East Report 272(44), fall 2014. Online: <http://www.merip.org/mer/mer272/small-farmer-uprisings-rural-neglect-egypt-tunisia>

Baghdadi, Leila (2016). Tunisia's Foreign Trade Policy. Paper presented at the National Workshop 'For socially just development', 22 September 2016, Friedrich Ebert Stiftung, Tunis.

Barout, Jamal Mohammed (2011). The Past Decade in Syria: the Dialectic of Stagnation and Reform (Part 1 of 5). Research Paper, Arab Center for Research and Policy Studies, Doha Institute. Online: <http://english.dohainstitute.org/release/178025b6-8cd7-4eb7-b544-fb991f80d840>

Carlsen, Laura (2013). Under NAFTA, Mexico Suffered, and the United States Felt its Pain. The New York Times. Online: <https://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/11/24/what-weve-learned-from-nafta/under-nafta-mexico-suffered-and-the-united-states-felt-its-pain>

Dimitrovova, Bohdana and Suzana Novakova (2015). Re-thinking the EU's Development Paradigm: Views from Morocco and Tunisia. European Policy Centre. Online: [http://epc.eu/pub\\_details.php?cat\\_id=3&pub\\_id=5163](http://epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=5163)

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2016). Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2015-2016.

European Commission (2017). Trade, Countries and Regions. Online: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/>

European Commission (2016). Trade Statistics. Online: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122002.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122002.pdf)

International Labour Organisation (2013). The Social Dimensions of Free Trade Agreements. Online: [http://www.ilo.org/wcmsps/groups/public/---dgreports/--inst/documents/publication/wcms\\_228965.pdf](http://www.ilo.org/wcmsps/groups/public/---dgreports/--inst/documents/publication/wcms_228965.pdf)

International Labour Organisation (2017). Child Labour in Asia and the Pacific. Online: <http://ilo.org/asia/areas/child-labour/lang--en/index.htm>

International Trade Centre (2017). International Trade Statistics 2001-2017. Online: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>

Mansour, Mario (2015). Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward. IMF Working Paper 15/98. Online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1598.pdf>

Meyer, Sheldon (2016). Morocco Enters Free Trade Pact with China. Africa Middle East. Online: <http://africa-me.com/morocco-enters-free-trade-pact-china/>

Olds, Gareth (2009). Saudi Trade Developments, 1980-2007. Economics Working Paper no. 20. Online: [https://www.whitman.edu/economics/Workingpapers/content/WP\\_20.pdf](https://www.whitman.edu/economics/Workingpapers/content/WP_20.pdf)

Oxfam (2017). Just 8 Men Own Same Wealth as Half the World. 16 January. Online: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2017-01-16/just-8-men-own-same-wealth-half-world>

Randriamaro, Zo (2005). Gender and Trade: Overview Report. BRIDGE. Online: <http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/CEP-Trade-OR.pdf>

Said, Salam (2011). Globalisierung und Regionalisierung im Arabischen Raum, Klaus Schwarz Verlag, Berlin.

World Bank (2009). From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led. Growth in the Middle East and North Africa. MENA Development Report. Online: [http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Privilege\\_complete\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Privilege_complete_final.pdf)

Toppa, Sabrina (2016). Photo Essay: Migrant Workers in Jordan's Garment Industry. Carnegie Middle East Centre. Online: <http://carnegie-mec.org/sada/66598>

United Nations Commodity Trade Statistics Database Comtrade (2016), Statistics Division. Online: <https://comtrade.un.org/db/>

United States Census Bureau (2017). U.S. Trade in Goods by Country. Online: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html>

Wise, Timothy A. (2009). Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers. Global Development and Environment Institute Working Paper no. 09-08, Tufts University. Online: <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/09-08AgricDumping.pdf>

Wonnacott, Roland J. (1996). Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System Versus a Free Trade Area. *The World Economy* 19(3): 237-252.

Zhou, Viola (2016). Climate change in East Asia caused by China's air pollution, study reveals ... because it's making goods for the West. *South China Morning*

Post, 8th September 2016. Online: <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2017595/climate-change-east-asia-caused-chinas-air-pollution>

## Chapitre 5

Aita, S. (2008). Employment and Labor Law in the Arab Mediterranean Countries and the Euromediterranean Partnership. Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga de Comisiones Obreras.

Arab Human Development Report (2009). Challenges to Human Security in the Arab Countries. United Nations Regional Bureau for Arab States.

Arab Human Development Report (2016). Enabling youth to shape their own future key to progress on development and stability in Arab region. United Nations Regional Bureau for Arab States.

Benaabdelaali, W., S. Hanchane and A. Kamal (2012). Educational Inequality in the World, 1950–2010: Estimates from a New Dataset. In John A. Bishop, Rafael Salas (eds.) *Inequality, Mobility and Segregation: Essays in Honor of Jacques Silber* (Research on Economic Inequality, Volume 20), pp. 337-366. Emerald Group Publishing Limited.

European Commission (2010). Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects. European Economy Occasional Paper no. 60. Available at [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp60\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp60_1_en.pdf)

Diego F. and T. Kimie (2012). Micro-Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region. Discussion Paper - Social Protection and Labor. World Bank.

ETF (2012). Youth Transition from Education to Work in the Mediterranean Region: The ETF Experience with Partner Countries. Fondation Européenne pour la Formation.

ETF (2013). Anticipating and Matching Demand and Supply of Skills in ETF Partner Countries. Position Paper. Fondation Européenne pour la Formation.

ETF (2013). L'Emploi des Jeunes: Défis et Réponses Politiques dans les Pays Arabes Méditerranéens. Document d'orientation présenté au Forum politique de haut niveau à Marseille le 6 Octobre 2013. Fondation Européenne pour la Formation.

ETF (2014). Employabilité dans la Région Méditerranéenne. Document politique de l'ETF mis à jour. Fondation Européenne pour la Formation.

ETF (2015). Le Défi de l'Employabilité des Jeunes dans les Pays Arabes Méditerranéens: le Rôle des Programmes Actifs du Marché du Travail. Fondation Européenne pour la Formation.

Hammache, S. (2014). Pauvreté et Inégalités dans la Région MENA: Quelle Politique de Développement. Conférence internationale sur la réduction de la pauvreté dans les pays arabes dans sous la globalisation, Laboratoire de la Mondialisation et des Politiques Economiques, Université d'Algérie 3, Algeria.

Online: [http://www.univ-alger3.dz/labos/labo\\_mondialisation/telechargement/meeting/o8-12-2014/34.pdf](http://www.univ-alger3.dz/labos/labo_mondialisation/telechargement/meeting/o8-12-2014/34.pdf)

Haut Commissariat au Plan (2015). Enquête Nationale sur les Jeunes.

Human Development Report (2009). Overcoming Barriers: Human Mobility and Development. Communications Development Incorporated.

Human Development Report (2015). Work for Human Development. Communications Development Incorporated.

International Labour Organisation (2016). The Twin Challenges of Child Labour and Youth Employment in the Arab States. International Labour Organisation, Regional Office for the Arab States.

International Labour Organisation (2015). Employment and Decent Work in the Arab Region, Regional Coordination Mechanism (RCM) issues. Brief for the Arab Sustainable Development Report.

International Labour Organisation (2013). Assessment of the Impact of Syrian Refugees in Lebanon and their Employment Profile. International Labour Organisation, Regional Office for the Arab States.

International Labour Organisation (2011). Challenges in the Arab World: An International Labour Organisation Response. International Labour Organisation.

International Labour Organisation (2010). Employment Policies for Social Justice and a Fair Globalization. International Labour Conference, 99th Session.

International Labour Organisation (2009). Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key policy issues. Thematic Paper, Arab Employment Forum, Beirut, Lebanon 19–21 October.

International Labour Organisation (2004). A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. World Commission on the Social Dimension of Globalization. International Labour Organisation.

Jaidi L. and I. Martin (2007). 8th Mediterranean Research Meeting, Florence and Mantecatini Terme 21-35.

La Stratégie Nationale pour l'Emploi du Royaume du Maroc, Document de Synthèse. 2015. Online via <http://bit.ly/2jADFbg>

Martín, I. and U. Bardak (2012). Union pour la Méditerranée – Étude régionale de l'employabilité. Office des publications de l'Union européenne. Online : [www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/UfM\\_regional\\_employability\\_review](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/UfM_regional_employability_review)

Ministère de la Jeunesse et Sports (2014). Stratégie Nationale Intégrée de la Jeunesse 2015-2030.

SAHWA Youth Survey-Morocco (2016). Barcelona Centre for International Studies (CIDOB), Barcelona, Spain & CESEM-Institut des Hautes Etudes de Management. Online: <http://sahwa.eu/Media/Sahwa/Youth-Survey>

Serafin Aliaga Peace and Solidarity Foundation (2008). Employment and Labor law in the Arab Mediterranean Countries and the Euro-Mediterranean Partnership.

World Bank (2016). World Development Indicators, 2016.

World Bank (2013). Jobs for shared prosperity: Time for action in the Middle East and North Africa.

## Chapitre 6

Angel-Urdinola, D. F., F. El-Kadiri & M. Pallares-Miralles (2015). Morocco Social Protection and Labor: Diagnostic. World Bank Group. Report Number 10119. May. Online: <http://documents.worldbank.org/curated/en/485991468190443363/Morocco-Social-protection-and-labor-diagnostic>

Assaad, R., & M. Rochdy (1999). Poverty and Poverty Alleviation Strategies in Egypt. Cairo Papers in Social Science 22, no. 1. American University in Cairo Press.

Braham, M., & S. Dia (2014). A Rights-Based Approach to Social Protection: The Case of Tunisia. Online: [http://www.unrisd.org/UNRISD/website/newsview.nsf/\(httpNews\)/981640D633CoB29 EC1257D570043AD4F?OpenDocument](http://www.unrisd.org/UNRISD/website/newsview.nsf/(httpNews)/981640D633CoB29 EC1257D570043AD4F?OpenDocument)

Cousins, M. (2012). Jordan: Social Protection in a Low Employment State. Munich Personal RePEc Archive (Trinity College). Paper No. 56394, June. Online: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/56394/3/MPRA\\_paper\\_56394.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/56394/3/MPRA_paper_56394.pdf)

Devereux, S. (2015). Social Protection and Safety Nets in the Middle East and North Africa. Institute of Development Studies Research Paper Number 80. Online: <http://www.ids.ac.uk/publication/social-protection-and-safety-nets-in-the-middle-east-and-north-africa>.

Hagerman, K. (2015). Social Protection and Safety Nets in Tunisia. World Food Programme Report, December. Online: <http://www.ids.ac.uk/publication/social-protection-and-safety-nets-in-tunisia>

Holzmann, R. & S. Jorgensen (1999). Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. Social Protection Discussion Paper Series No. 112, World Bank. Online: <http://documents.worldbank.org/curated/en/348031468739766346/Social-protection-as-social-risk-management-conceptual-underpinnings-for-the-social-protection-sector-strategy-paper>

International Labor Organisation (2014). Social Protection Global Policy Trends 2010-2015. Social Protection Policy Papers Number 12. Online: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_319641.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf)

International Labor Organisation (2014). World Social Protection Report: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice 2014/15. Online: [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS\\_245201/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245201/lang--en/index.htm)

Jawad, R., 2015. Social Protection & Social Policy Systems in the MENA Region: Emerging Trends. United Nations Development Programme: The Arab Human Development Report Research Paper Series. Online: <http://opus.bath.ac.uk/47809/>

Karam, A., G. Zureiqat, & N. Rammal (2015). Social Protection and Safety Nets in Lebanon. World Food Programme. Online: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinLebanon.pdf>

Khanal, D. (2012). Social Security/ Social Protection in Nepal: Situation Analysis.

Kheir-El-Dein, H. (1998). The Role of the Ministry of Social Affairs and Insurance in Alleviating Poverty. Research Paper Series.

Lowee, M. (2000). Systeme der sozialen Sicherung in Ägypten. Entwicklungstendenzen, Erfahrungen anderer Geber und Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. German Development Institute.

Maait, M., G. Ismail & Z. Khorasane (2000). The Effects of Privatisation and Liberalisation of the Economy on the Actuarial Soundness of the Egyptian Funded and Defined Benefits Social Security Scheme. Paper presented at the Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, Finland, 25 – 27 September. Online: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.6688&rep=rep1&type=pdf>

Maeda, A. & S. El Saharty (2008). Public expenditure on health in Egypt. In Kheir El-Din, H. (ed.) The Egyptian Economy: Current Challenges & Future Prospects. The American University in Cairo.

Marcus, R., P. Pereznieto, E. Cullen & N. Jones (2011). Children and Social Protection in the Middle East and North Africa. Overseas Development Institute, UNICEF.

Ministry of Health (2010). National Health Accounts 2007/2008: Egypt Report. September.

Oxfam (2015). Lebanon: Looking Ahead in Times of Crisis. Oxfam Discussion Papers. Online: <https://www.oxfam.org/en/research/lebanon-looking-ahead-times-crisis>

- Riahi, I. & F. Jaber (2014). The Social Protection System. In ANND: Social Protection in the Arab World: The Crisis of the State Exposed, pp. 163-179. Online: <http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/english/report.pdf>
- Silva e Silva, M. O. de (2016). The Bolsa Familia Program in the Context of Social Protection in Brazil: A Debate on Central Issues Focus & Impact on Poverty. In Drolet, J. L. (ed.) Social Development and Social Work Perspective on Social Protection. Routledge.
- United Nations (2005). Embracing the Spirit of Millenium Declaration. Online: <https://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%2oBook.pdf>
- Zureiqat, G & H. Abu Shama (2015). Social Protection and Safety Nets in Jordan. Institute of Development Studies (Centre for Social Protection) Working Papers no. 30. Online: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinJordan.pdf>

## Chapitre 7

- Acosta, Alberto (2013). Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In M. Lang and D. Mokrani. (eds.) Beyond Development: Alternative visions from Latin America. Rosa Luxemburg Foundation & Transnational Institute.
- Amin, Samir (1990). Delinking: Towards a Polycentric World. Zed Books
- Amin, Samir (2013). The Implosion of Capitalism. Pluto Press.
- Anderson, Kevin & Alice Bows (2012). A new paradigm for climate change. Nature Climate Change.
- Ayeb, Habib (2014). / All is Well in Gabès (documentary film)
- Bassey, Nnimmo (2012). To Cook a Continent: Destructive Extraction and the Climate Crisis in Africa. Pambazuka Press.
- Bogaert, Koenraad (2011). Urban Politics in Morocco: Uneven Development, Neoliberal Government and State Power. Dissertation, Department of Conflict and Development Studies, University of Gent.
- Bouhmouch, Nadir & Kristian Davis Bailey (2015). A Moroccan Village's Long Fight for Water Rights. Al Jazeera. <http://www.aljazeera.com/news/2015/12/moroccan-village-long-fight-water-rights-151205121358666.html>
- Brown, Oli & Alec Crawford (2009). Rising Temperatures, Rising Tensions: Climate Change and the Risk of Violent Conflict in the Middle East. International Institute for Sustainable Development.
- Brown, Oli & Alec Crawford (2009). Climate Change and Security in Africa. International Institute for Sustainable Development.
- Ciplet, David, J. Timmons Roberts & Mizan R. Khan (2015). Power in a Warming

World: The New Global Politics of Climate Change and the Remaking of Environmental Inequality. MIT Press.

Coombes, Maxime & Nicolas Haeringer (2014). Approfondir la critique du développement pour sortir de la crise. Préface au livre: M. Lang & D. Mokrani (dir.). *Au-delà Du Développement: Critiques et Alternatives Latino-Américaines*. Editions Amsterdam.

Dakhliia, Jocelyne (2016). *Peut-on Penser dans la Transition?* Online: <http://nachaz.org/blog/peut-on-penser-dans-la-transition-jocelyne-dakhliia/>

Daragahi, Borzou (2015). Environmental Movement Blocks Fracking in Algeria's Remote South. *Financial Times*. <http://www.ft.com/cms/s/0/db622d4c-cof6-11e4-88ca-00144feab7de.html#axzz496Aakbji>

Dembele, Demba Moussa (2008). Sankara 20 years later: A tribute to integrity. Pambazuka. Online: <http://www.pambazuka.org/pan-africanism/sankara-20-years-later-tribute-integrity>

El-Zein, Abbas et al. (2014). Health and Ecological Sustainability in the Arab World: a Matter of Survival. *The Lancet* 383, no. 9915: 458–476.

Escobar, Arturo (2012). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.

Fanon, Frantz (1967). *The Wretched of the Earth*. Penguin Books.

Gaub, Florence & Alexandra Laban (2015). *Arab Futures: Three Scenarios for 2025*. European Union Institute for Security Studies Report 22.

Gudynas, Eduardo (2013). Transitions to Post-Extractivism: Directions, Options, Areas of action. In M. Lang & D. Mokrani, D. (eds). *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America*. Rosa Luxemburg Foundation & Transnational Institute.

Hamouchene, Hamza (2016). Findings from interviews and conversations conducted in Algeria (October 2015), Morocco (January 2016) and Tunisia (March 2016).

Hamouchene, Hamza & Brahim Rouabah (2016). *The Political Economy of Regime Survival: Algeria in the context of the African and Arab Uprisings*. Upcoming briefing in Review of African Political Economy (RoAPE).

Hanieh, A. (2013). *Lineages of Revolt: Issues of Contemporary Capitalism in the Middle East*. Pp. 7-8. Haymarket Books.

Hanieh, Adam (2014). Shifting Priorities or Business as Usual? Continuity and Change in the post-2011: IMF and World Bank Engagement with Tunisia, Morocco and Egypt. *Journal of Middle Eastern Studies* 42(1): 119-134.

Harvey, David (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.

- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Khiari, Sadri (2016). Les Arabes sont-ils «en retard»? Nawaat. Online: <https://nawaat.org/portail/2016/06/20/les-arabes-sont-ils-en-retard/>.
- Klein, Naomi (2008). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Picador.
- Klein, Naomi (2014). *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*. Simon & Schuster.
- La Via Campesina (2007). Declaration of Nyéléni.  
Online:  
<http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/262-declaration-of-nyi>
- Lang, Miriam (2013). Crisis of civilisation and challenges for the left. In M. Lang & D. Mokrani (eds.) *Beyond Development: Alternative visions from Latin America*. Rosa Luxemburg Foundation & Transnational Institute.
- Lelieveld, Jos et al. (2016). Strongly increasing heat extremes in the Middle East and North Africa (MENA) in the 21st century. *Climatic Change* 23.
- Manji, Firoze & Carl O'Coill (2002). The Missionary Position: NGOs and development in Africa. *International Affairs* 78(3): 567-83.
- Roy, Arundhati (2014). The NGOisation of Resistance. Online: <http://massalijn.nl/new/the-ngo-ization-of-resistance/>
- Svampa, Maristella (2013). Resource extractivism and alternatives: Latin American perspectives on development. In M. Lang & D. Mokrani (eds.) *Beyond Development: Alternative visions from Latin America*. Rosa Luxemburg Foundation & Transnational Institute.
- Waterbury, John (2013). *The Political Economy of Climate Change in the Arab Region*. Arab Human Development Report.

## À propos des auteurs

**Samer Abboud** est maître de conférences en études historiques et politiques à l'Université Arcadia au Canada. Il a terminé son doctorat en études arabes et islamiques à l'Université d'Exeter (Royaume-Uni) en 2007, avec un travail de recherche basé sur la commercialisation en Syrie. Ses recherches sur l'économie politique, la violence, les conflits et la reconstruction au Moyen-Orient (Syrie et Liban) ont donné lieu à de nombreuses publications dans des revues spécialisées et dans des collections universitaires, dont sa collaboration avec Benjamin Muller pour l'ouvrage *Rethinking Hizballah: Authority, Legitimacy, Violence* (Ashgate, 2012). Son livre populaire sur la Syrie *Syria* a été largement acclamé et figure sur la liste des lectures recommandées du Washington Post pour l'été 2016.

**Gilbert Achcar** a grandi au Liban, fait des recherches et enseigné à Beyrouth, Paris et Berlin, et est actuellement professeur en études du développement et relations internationales à l'Université SOAS de Londres. Ses nombreux ouvrages incluent : *Le choc des barbaries : terrorismes et désordre mondial* (2002), *La poudrière du Moyen-Orient*, co-écrit avec Noam Chomsky (2007), *Les Arabes et la Shoah : La guerre israélo-arabe des récits* (2010), *Marxisme, orientalisme, cosmopolitisme* (2013), *Le peuple veut : Une exploration radicale du soulèvement arabe* (2013) et plus récemment *Symptômes morbides : La rechute du soulèvement arabe* (2016).

**Reem Abdelhaliem** est économiste de profession avec une grande expérience en recherche économique, plus particulièrement orientée sur les questions de développement durable, les stratégies d'éradication de la pauvreté, la gestion du budget public et les droits du travail. Reem Abdelhaliem est titulaire d'un doctorat en économie de la Faculté des sciences économiques et politiques de l'Université du Caire, où elle est actuellement chargée de cours sur la « budgétisation fondée sur les droits ». Elle a travaillé en tant que responsable économiste et directrice de l'innovation « Base of the Pyramid » dans plusieurs ONG égyptiennes et

services de responsabilité sociale de l'entreprise dans des multinationales entre 2007 et 2013. Elle a participé en tant qu'économiste senior, responsable de la recherche sur l'éradication de la pauvreté et la justice économique, à l'Initiative égyptienne pour les droits de la personne de 2014 à 2015. Elle a également été chef de projet chargée de la planification d'un « projet justice » dans le cadre de l'initiative Tadamon, un partenariat de recherche avec l'American University de Washington, de mai 2015 à mai 2016.

**Naser Abdelkarim** est professeur en finance et comptabilité à l'École supérieure de l'Université arabo-américaine de Jénine en Palestine. Il a passé son doctorat en économie financière à la Southern Illinois University de Carbondale, aux États-Unis, en 1992, et a depuis travaillé et enseigné dans de nombreuses universités palestiniennes. Il a dirigé le Département de comptabilité et le programme de masters en gestion d'entreprise à l'Université nationale An-Najah de Naplouse de 1992 à 2001 ; il a enseigné la comptabilité financière et été chef du département de comptabilité à l'Université de Bir Zeit entre 2002 et 2013. Naser Abdelkarim est également consultant auprès de plusieurs institutions nationales et internationales, notamment le PNUD, l'ESCWA, l'OIT, l'EUC-Jérusalem, la GIZ, la FES, l'Autorité monétaire palestinienne et le Fonds d'investissement pour la Palestine. Il a publié des dizaines d'articles de recherche sur la politique de développement, la politique économique et fiscale, la gouvernance d'entreprise et les marchés financiers dans des revues spécialisées.

**Hamza Hamouchene** est un écrivain et chercheur algérien militant, membre fondateur de l'organisation Algeria Solidarity Campaign et Environmental Justice North Africa. Il a auparavant travaillé pour Global Justice Now et Platform London sur des questions liées au climat, à l'environnement, à l'alimentation et à la justice commerciale. Il travaille actuellement pour War on Want en tant que responsable principal de programmes pour l'Afrique du Nord et l'Asie occidentale. Ses écrits ont été publiés dans The Guardian, Counterpunch, New Internationalist, Middle East Eye, Jadaliyya, Pambazuka, OpenDemocracy et The Huffington Post.

**Abdelhak Kamal** est maître de conférences en économie à la Faculté d'économie de l'Université Hassan 1er de Settat, au Maroc, et chercheur adjoint au CESEM (Centre d'études socio-économiques et de gestion) de l'Institut des hautes études de management HEM. Il est titulaire d'un doctorat en économie de l'Université de Toulon et a auparavant travaillé comme assistant à la Faculté d'économie appliquée de l'Université d'Aix Marseille. Ses recherches portent sur la mesure et l'analyse des inégalités géographiques et leurs effets à différents stades de développement dans les pays en développement, sur la base d'approches monétaires multidimensionnelles. Il a également de l'expérience dans l'évaluation des politiques publiques.

**Salam Said** travaille actuellement en tant que coordinateur scientifique pour le projet « Vers un développement socialement juste dans la région MENA », basé à Tunis et financé par la Fondation Friedrich-Ebert (FES). Elle est titulaire d'un doctorat en relations économiques internationales de l'Université de Brême. Depuis 2009, elle a donné des conférences et effectué des travaux de recherches sur les économies arabes, l'intégration économique régionale dans les pays arabe, l'économie politique du Moyen-Orient et le développement socio-économique en Syrie dans diverses universités allemandes et autres institutions universitaires.

# Liste des acronymes

<b>ANND</b>	- Arab Network of Non-Governmental Organisations for Development
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>AGCS</b>	Accord général sur le commerce des services
<b>ALE</b>	Accord de libre-échange
<b>ALECA</b>	Accord de libre-échange complet et approfondi
<b>ALENA</b>	Accord de libre-échange nord-américain
<b>ANND</b>	Réseau des ONG arabes pour le développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BSG</b>	Budgétisation sensible au genre
<b>CCG</b>	Conseil de Coopération du Golfe
<b>CDS</b>	Centre de développement social
<b>COP</b>	Conférence des Parties (des Nations Unies sur le climat)
<b>EGP</b>	Livre égyptienne
<b>ESCWA</b>	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (Nations Unies)
<b>FBCF</b>	Formation brute de capital fixe
<b>FMA</b>	Fonds monétaire arabe
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>GIZ</b>	Agence allemande de développement
<b>GONGO</b>	organisation non gouvernementale
<b>GZALE</b>	Grande zone arabe de libre-échange
<b>HIO</b>	Organisation d'assurance-maladie publique (Égypte)
<b>IDH</b>	Indice de développement humain
<b>IFI</b>	Institution financière internationale
<b>ITC</b>	Centre du commerce international
<b>MEFTA</b>	Zone de libre-échange entre les États-Unis et le Moyen-Orient (pour les jeunes) ni étudiant, ni employé, ni stagiaire
<b>NEET</b>	
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PAS</b>	Programme d'ajustement structurel
<b>PEM</b>	Partenariat euro-méditerranéen
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>QIZ</b>	Zones industrielles qualifiées
<b>RD</b>	Recherche et développement
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international
<b>USD</b>	Dollar américain
<b>USTR</b>	Bureau du représentant américain au commerce



من أجل تنمية أكثر عدالة  
For **Socially Just** Development

“Il devrait être évident que la seule issue pour sortir de la crise qui accable la région arabe est la mise en œuvre de nouvelles politiques économiques et sociales, radicalement différentes de celles que la région a connues jusqu'à présent”

**GILBERT ACHCAR**



[www.fes-mena.org](http://www.fes-mena.org)