



La justice sociale doit être le fondement des réformes économiques arabes

Souci d'équité

Ouvriers coulant du béton à Sulamaniya, en Iraq.

Nada al-Nashif et Zafiris Tzannatos

RAHMA REFAAT, syndicaliste égyptienne, lutte pour la justice sociale depuis des dizaines d'années. «Ma première arrestation remonte à 1977, Anouar-el Sadate était Président. J'ai été détenue pendant six mois pour avoir protesté contre la hausse du prix du pain», déclare-t-elle.

Rahma Refaat a été arrêtée maintes fois depuis, la dernière remontant au 25 janvier 2011 et aux manifestations qui ont ouvert la voie au premier gouvernement démocratiquement élu. «Nous sommes allés sur la place Tahrir pour nous élever contre l'humiliation du chômage et l'oppression» précise-t-elle.

Ces manifestations ont notamment abouti à la création de la Fédération égyptienne des syndicats indépendants qui a mis fin à soixante ans de mainmise étatique sur le mouvement syndical. Beaucoup de nouveaux syndicats indépendants ont fait leur apparition depuis.

Mais la révolution n'est pas terminée pour Rahma Refaat et d'autres activistes. Elle ne le sera pas tant que les travailleurs, les employeurs et la société civile seront exclus du processus de décision politique.

«Pour que tous les Égyptiens aient leur place en Égypte, il faut lever les restrictions qui pèsent sur les activités syndicales et faire

du dialogue social une réalité, déclare Rahma Refaat, qui ajoute, «L'action politique et l'action économique doivent être menées de front, c'est incontournable.»

Des gens ordinaires

Le Printemps arabe a éclaté sans avertissement ou presque. De l'avis général, les gouvernements étaient sur la bonne voie sur le plan économique, sinon sur le plan politique, en partant du principe que les réformes économiques devaient venir en premier. Ils menaient des réformes axées sur le marché, attendues depuis longtemps — sous l'impulsion de la Tunisie et de l'Égypte — et leurs économies progressaient relativement vite. D'aucuns parlaient même d'une «Renaissance arabe».

Mais ces changements n'ont pas vraiment répondu aux attentes : travail décent, accès équitable à l'éducation et aux soins de santé, soutien dans la vieillesse, gouvernement responsable et droit d'expression sur la gestion du pays. Ils cachaient deux décennies de mesures économiques biaisées, l'aggravation du déficit de protection sociale et l'absence de dialogue social entre l'État, les travailleurs, les employeurs et d'autres groupes sociaux. Au lieu de cela, ils se concentraient sur un ensemble restreint d'indicateurs de



marché comme le taux de privatisation et d'ouverture commerciale, la réduction de la dette et de l'inflation, et l'IDE.

Et quand les gouvernants ont considéré les bons indicateurs, ils les ont souvent mal interprétés. Par exemple, en se polarisant sur le fort taux de chômage des jeunes, ils n'ont pas vu que le chômage des adultes dans la région était le plus élevé au monde. Une importante main-d'œuvre jeune est un véritable vivier démographique qui, s'il est correctement mis en valeur, peut contribuer à améliorer le taux de croissance économique. La qualité de l'éducation dans la région a, certes, laissé à désirer, mais surtout, la production ne s'étant pas modernisée, les compétences requises n'ont pas progressé.

Le niveau de vie s'est amélioré pour certains, mais du fait de la baisse de la protection sociale et de l'absence de dialogue, la plupart des citoyens arabes n'ont pas recueilli les fruits de la libéralisation. Dans sa très grande majorité, la population n'a aucunement bénéficié du développement. Celui-ci n'a pas non plus réussi à répondre aux aspirations d'un nombre grandissant de diplômés. Jeunes ou vieux, les citoyens arabes ont profondément souffert de l'aliénation et l'insécurité.

Pas si rapide que ça

Au sortir de la «décennie perdue» des années 80, marquée par le ralentissement régional dû à l'effondrement des cours du brut, les gouvernements des pays arabes ont adopté des réformes pour corriger la stagnation, voire le recul, du PIB par tête, l'alourdissement des charges budgétaires, la faible progression de la productivité et le manque de compétitivité. Mais ces mesures ont mis en péril le contrat social qui liait les dirigeants à leurs administrés, un compromis tacite en vertu duquel ceux-ci bénéficiaient d'emplois, de services et d'aides publics au prix de leur liberté politique.

Tous les gouvernements de la région ont adopté des réformes économiques plus ou moins poussées à un moment ou à un autre, dès le début des années 90. Ils ont atteint certains objectifs, comme la réduction de la dette et de l'inflation. La croissance a commencé à être plus rapide après le changement de millénaire, de 5 % en moyenne entre 2000 et 2010. Bien que sans précédent, ces taux n'en restaient pas moins inférieurs à ceux observés dans les autres régions du monde, hormis l'Amérique latine.

Plus navrant encore, aux taux de croissance par habitant les plus faibles s'ajoutaient les niveaux les plus bas de participation citoyenne et de responsabilisation (graphique 1). La population n'avait pas son mot à dire. Les gouvernements sont restés insensibles à l'impact social de leurs réformes économiques et sourds aux revendications de gouvernance responsable.

Les déconvenues du secteur privé

Les réformes économiques des années 90 visaient principalement à renforcer le secteur privé. La privatisation, ou plus précisément la dénationalisation, est allée de pair avec l'ouverture des comptes de capital et un rééquilibrage des finances publiques par la réduction des dépenses. La réussite des politiques commerciales était mesurée à l'aune du «degré d'ouverture» et non à la contribution à une croissance durable et solidaire. Contrairement aux attentes, la revitalisation du secteur privé n'a pas suffisamment profité aux classes moyennes ni aux pauvres.

Les gouvernements ont réduit l'investissement public en pensant qu'il évinçait l'initiative privée. Mais, globalement, les investissements sont restés faibles. Ils ont en outre profité aux secteurs, comme ceux de la finance, du commerce et de l'immobilier, qui assuraient des rendements immédiats à une minorité. L'IDE a certes augmenté, mais pas autant qu'ailleurs. Dans un monde intégré, ce n'est pas tant la vitesse à laquelle chacun progresse qui importe, que la vitesse relative de cette progression.

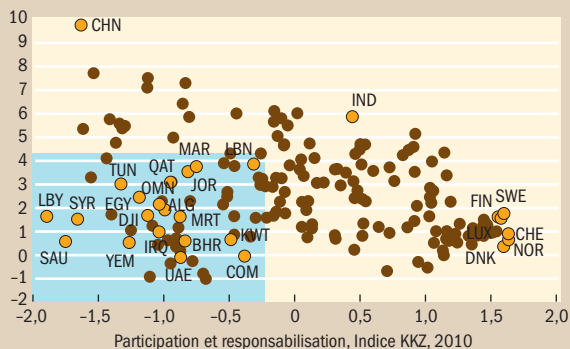
Pour réussir, les privatisations doivent s'appuyer sur des politiques judicieuses — échanges, finance, investissement

Graphique 1

Sotto voce

La croissance du revenu par habitant et la participation et la responsabilisation ont été faibles dans les États arabes.

(croissance annuelle du PIB par habitant, en pourcentage, 2000-11)



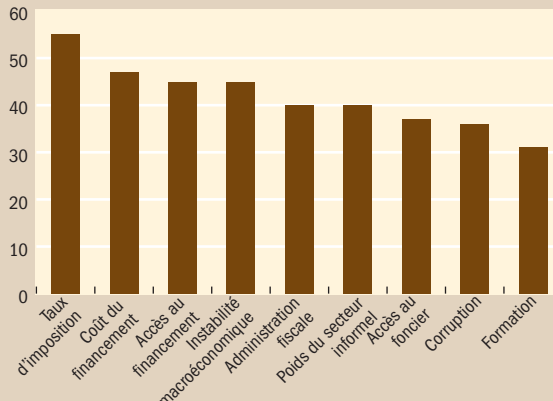
Sources : Banque mondiale, base de données sur les Indicateurs mondiaux de la gouvernance; FMI, base de données des Perspectives de l'économie mondiale. Note : ALG = Algérie, CHE = Suisse, CHN = Chine, COM = Comores, DJI = Djibouti, DNK = Danemark, EGY = Égypte, FIN = Finlande, IND = Inde, IRQ = Iraq, JOR = Jordanie, KWT = Koweït, LBN = Liban, LBY = Libye, LUX = Luxembourg, MAR = Maroc, MRT = Mauritanie, NOR = Norvège, OMN = Oman, QAT = Qatar, SAU = Arabie saoudite, SWE = Suède, SYR = Syrie, TUN = Tunisie, UAE = Émirats arabes unis et YEM = Yémen. KKZ = Indice Kaufmann, Kraay et Zoldo-Lobaton dans les Indicateurs mondiaux de la gouvernance.

Graphique 2

De redoutables obstacles

Au Moyen-Orient, l'investissement se heurte à des obstacles redoutables et multiples.

(probabilité en pourcentage de se heurter à un obstacle à l'investissement dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord)



Source : Banque mondiale, rapports sur l'évaluation du climat de l'investissement.

étranger —, mais aussi sur la transparence, le développement des marchés de capitaux et les réformes institutionnelles. Ces conditions n'ont dans l'ensemble pas été réunies. Le retrait de l'État s'est fait sans songer à l'impact qu'aurait sur le secteur social la délégation des services publics à des opérateurs privés.

Le secteur privé est resté fortement entravé. La concurrence était faible et la région comptait — après l'Afrique — le plus petit nombre de concurrents sur le marché local, tandis que l'âge médian des entreprises manufacturières était le plus élevé (en dehors des pays à hauts revenus). Ce n'était pas le faible niveau de qualification de la population qui freinait les investisseurs, mais la fiscalité, la corruption et le manque d'accès au financement et au foncier (graphique 2). La productivité n'a que légèrement augmenté et elle est restée inférieure à la moyenne mondiale.

Quantité et qualité

Le chômage, surtout chez les jeunes, diminue depuis les années 90 grâce à la création d'emplois, mais aussi sous l'effet de l'évolution démographique. Le nombre de personnes en âge de travailler ayant cessé d'augmenter il y a plus d'une dizaine d'années, la croissance de la population active a commencé à fléchir malgré l'accroissement du taux d'activité féminine.

Mais les emplois sont restés concentrés dans les secteurs peu productifs, comme l'agriculture et les services, et dans l'économie informelle. La région a, de ce fait, été la seule où le redéploiement intersectoriel de la main-d'œuvre a eu un effet négatif sur la production. La part des travailleurs pauvres a diminué, mais plus lentement que dans d'autres régions et le pourcentage de femmes dans les emplois de bas niveau est resté l'un des plus élevés du monde. Qui plus est, la part des salaires dans le PIB a diminué plus vite qu'ailleurs (graphique 3), ce qui semble indiquer que les travailleurs recevaient une part de plus en plus petite d'un gâteau de plus en plus gros.

Le ratio jeunes/adultes a diminué, tout d'abord en Afrique du Nord, dans les années 80, puis au Moyen-Orient, au milieu des années 90. Il est d'ores et déjà inférieur à la moyenne mondiale dans les pays du CCG (Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar).

La progression des effectifs scolaires a contribué à réduire la part des jeunes dans la population active tout en améliorant leur employabilité. En fait, le chômage des jeunes a diminué davantage que celui des adultes. Aussi, l'explication largement répandue du Printemps arabe par «le trop grand nombre de jeunes chômeurs» est-elle un peu courte. On comptait davantage de jeunes dans les années 90 et leur taux de chômage par rapport aux adultes était plus élevé. Le fort taux de chômage observé dans les pays arabes tient en grande partie au nombre très élevé de femmes à la recherche d'un emploi, surtout parmi les jeunes diplômées.

Alors que le chômage diminue normalement à mesure que le revenu des ménages augmente, il affecte plus ou moins uniformément toutes les tranches de revenus dans les pays arabes. Les diplômés connaissent de forts taux de chômage et, quand ils sont employés, ils tirent un faible avantage salarial de leur éducation. Cela peut tenir en partie au fait que la qualité de l'éducation laisse à désirer ou que les compétences ne sont pas adaptées. La raison en est toutefois plus probablement un excès de l'offre suffisamment formée (par rapport aux besoins locaux) suite à l'accroissement spectaculaire des effectifs scolarisés depuis les années 60, surtout chez les femmes. Enfin, la région enregistre l'un des taux d'émigration les plus élevés pour la main-d'œuvre qualifiée. Les demandeurs d'emploi arabes semblent être en mesure de satisfaire aux exigences du marché du travail de pays plus développés sans pouvoir trouver un emploi décent chez eux.

Les employeurs arabes mentionnent rarement le manque de compétences comme un obstacle à l'embauche (graphique 2) et le pourcentage d'entreprises qui offrent une formation est le plus faible du monde. Cela corrobore l'idée que les entreprises privées ne se font pas concurrence par des mesures qui amélioreraient la productivité, mais à la faveur d'avantages politiques.

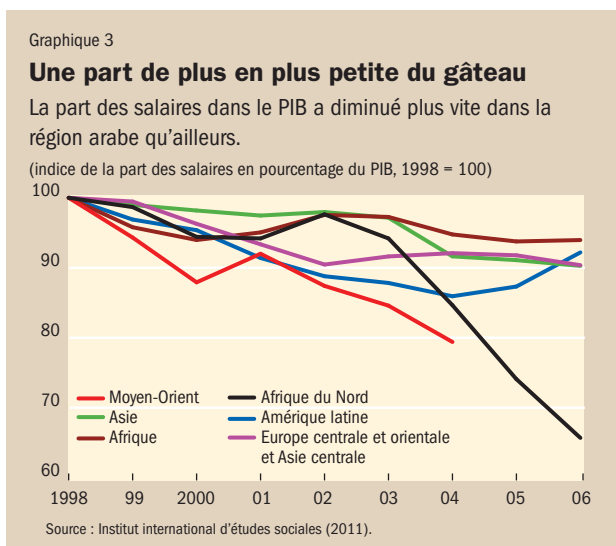
Une protection sociale de plus en plus défaillante

Au regard de la plupart des indicateurs, la pauvreté n'a pas augmenté dans les pays arabes depuis les années 90 et elle a même parfois reculé, quoique plus lentement qu'ailleurs. Mais la réduction de la part des salaires dans le PIB (de 21 % au Moyen-Orient et de 34 % en Afrique du Nord; graphique 3) et la perception d'un accroissement des écarts de richesse ont renforcé le sentiment d'exclusion créé par la privatisation des élites.

La protection sociale était auparavant assurée par des prestations liées à l'emploi public, des subventions et des services de plus en plus nombreux, mais de piètre qualité, d'éducation et de santé. Cela grevant les budgets publics, des réformes ont été adoptées qui ont eu pour effet de réduire ces services publics et la capacité de l'État à servir d'employeur en dernier ressort.

Beaucoup de ces réformes se justifiaient. Par exemple, les pauvres ne profitaient guère des subventions alimentaires ou énergétiques universelles et l'accès aux prestations se faisait principalement par l'emploi dans le secteur formel, surtout la fonction publique. Mais les réductions de dépenses ont été trop brutales, sans être amorties par une protection sociale efficace et durable. Le secteur privé a pris le relais de façon sélective et l'octroi de privilèges exclusifs a vite prévalu.

La réforme des retraites était considérée moins comme un moyen d'assurer la sécurité financière pendant la vieillesse que comme une façon de renforcer les marchés financiers. (Avant



2008, les risques liés au manque de réglementation de ces marchés étaient encore négligés.) Les employeurs du secteur formel ont continué de prendre en charge les allocations de maternité, ce qui a rendu l'embauche des femmes moins souhaitable. Cela allait à l'encontre de la tendance observée dans le reste du monde à faire financer ces allocations par la sécurité sociale pour que toutes les femmes puissent en bénéficier. L'assurance chômage était, en outre, quasi inexistante avant 2010, son niveau étant le plus bas du monde en dehors de l'Afrique subsaharienne.

Vers un nouveau contrat social

En 2010, le monde arabe était plus pessimiste qu'au début du millénaire. (Voir le graphique 3.10 dans OIT et PNUD, 2013). Malgré la baisse du chômage, les espoirs n'étaient que modestes. Que les indicateurs du marché fussent positifs n'importait guère à ceux qui avaient du mal à joindre les deux bouts dans des emplois médiocres et mal rémunérés, avec une faible protection sociale et aucune chance de faire entendre leur voix.

Ce n'est pas le nombre de jeunes, leur attitude ou leur niveau d'éducation qui a empêché une amélioration de la situation du marché du travail et une accélération de la croissance de la production. Ce n'est pas non plus la participation croissante des femmes au marché du travail. Ce sont plutôt les réformes économiques mal équilibrées qui n'ont pas permis de promouvoir l'égalité des chances dans le secteur privé et ont empêché les gains de productivité, réduit l'accès à la protection sociale et privé la plupart des gens des fruits de la croissance. Celle-ci a certes créé des emplois, mais beaucoup de travailleurs n'en étaient pas satisfaits, ce qui, joint à l'absence de dialogue social, a empêché le développement concerté d'une croissance solidaire et exacerbé l'anxiété et le sentiment d'aliénation de la population.

Somme toute, les réformes propices au marché ont eu certains effets positifs et mis en évidence le potentiel du secteur privé. Mais elles n'ont pas permis d'obtenir les taux de croissance et la création de richesse observés ailleurs au cours des dernières décennies.

Suite au Printemps arabe, les États doivent faire plus avec moins pour apaiser le mécontentement populaire et maintenir la stabilité sociale. C'est pourquoi il leur faut des politiques mieux ciblées et plus cohérentes, définies en concertation avec les entreprises, les travailleurs et la société civile. Nous avons vu les limites de la conception dirigiste de l'action politique.

Durant les années à venir, la croissance des pays arabes devrait rester parmi les plus faibles au monde, avec des taux même inférieurs à ceux atteints avant 2010 et donc trop bas pour permettre un recul du chômage. Les mesures à prendre devront éviter les erreurs du passé, lorsque les gouvernements appliquaient des théories non éprouvées, faisaient abstraction des contraintes de mise en œuvre ou adoptaient des programmes de protection sociale dénués de critères économiques et sociaux, par exemple en coupant dans les dépenses publiques sans discernement et sans se soucier des plus démunis.

Ce qu'il faut faire

Les pays arabes ont besoin d'un nouveau modèle de développement fondé sur la justice sociale, d'un modèle qui crée la prospérité et des emplois décents en misant sur l'égalité des chances, les

gains de productivité et le travail décent, qui étende la protection sociale et qui encourage le dialogue. Les réformes propices au marché ne sont pas synonymes d'absence de réglementation et leur impact social doit être considéré. Le rôle de l'État à cet égard est essentiel. D'après un rapport de la Banque mondiale (Silva, Levin et Morgandi, 2012), au moins huit adultes sur dix en Égypte, en Jordanie, au Liban et en Tunisie estiment que c'est à l'État qu'incombe principalement la responsabilité d'aider les pauvres dans leur pays.

La croissance économique doit être équilibrée et créer les emplois et services sociaux qui permettront aux ménages de vivre dignement et en sécurité. Les entreprises et les travailleurs indépendants doivent pouvoir exercer, dans des conditions de concurrence équitables, des activités lucratives légitimes, depuis des initiatives microéconomiques de faible envergure jusqu'à des investissements à grande échelle, et renoncer aux investissements rémunérateurs dans le court terme qui profitent à une élite au détriment de la majorité. Les réformes à venir devront pleinement exploiter le vaste potentiel du secteur privé.

L'action économique ne peut plus précéder l'action politique : les deux doivent être menées de front. Les gouvernants doivent veiller à ce que les fruits de la croissance économique soient équitablement partagés en étendant la protection sociale et en la rendant plus efficace. Les mesures macroéconomiques doivent s'appuyer sur des programmes actifs du marché du travail bien conçus et un plus large accès de tous les groupes de revenu à une éducation et une formation de qualité. L'ensemble de la région doit en outre se doter très rapidement de systèmes d'information modernes et fiables, d'un meilleur suivi statistique et d'un dispositif efficace d'observation et d'évaluation des politiques et des programmes mis en œuvre.

Les États arabes doivent définitivement tourner le dos à un ordre économique et social en déliquescence pour embrasser une croissance économique solidaire. Ils doivent définir un nouveau contrat social dans un esprit participatif pour répondre aux aspirations des millions d'hommes et de femmes qui, comme Refaat Refaat, refusent de transiger. ■

Nada al-Nashif est sous-directrice générale et directrice régionale du Bureau pour les États arabes de l'Organisation internationale du travail. Zafiris Tzannatos est l'auteur du rapport conjoint de l'Organisation internationale du travail et du Programme des Nations Unies pour le développement intitulé «Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies» sur lequel repose cet article.

Bibliographie :

Banque mondiale, Investment Climate Assessment reports (Washington, various years).

International Institute of Labour Studies, 2011, World of Work Report: Making Markets for Jobs (Geneva).

Organisation internationale du travail (OIT) et Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2013, Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies (Beirut).

Silva, Joana, Victoria Levin, and Matteo Morgandi, 2012, Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in The Middle East and North Africa (Washington: World Bank).