

---

# **LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPERES**

## **COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITES SPATIALES**

### **VUE D'ENSEMBLE**

**Le présent document est un résumé du Rapport 2010 de la Banque mondiale sur le développement de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, qui a pour thème les disparités spatiales. Le rapport intégral propose une analyse plus approfondie assortie d'exemples pris à l'intérieur et à l'extérieur de la région. Il sera disponible en ligne et dans les librairies en août 2010.**

**Le Rapport sur le développement dans le monde 2009 de la Banque mondiale, *Repenser la géographie économique*, présente des données d'expérience internationales sur la répartition géographique du développement et les politiques de développement spatial, qui pourraient intéresser les lecteurs.**

## LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES : COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

### Équité spatiale et productivité : une exigence politique

Les dirigeants des pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA)<sup>1</sup> sont préoccupés par l'écart de développement entre les zones avancées et celles qui sont à la traîne. Ils s'inquiètent de la possibilité qu'un développement inégalement réparti dans l'espace soit interprété comme un échec de la justice économique ou un manquement au contrat social entre gouvernants et gouvernés, et que la migration se traduise par un mécontentement des populations urbaines ou par une modification des rapports politiques et sociaux.

Mais les autorités des pays MENA ont une autre préoccupation qui n'est pas moins urgente. Les taux de chômage dans la région sont au moins deux fois plus élevés en moyenne que ceux de l'ensemble des pays à revenu intermédiaire, toutes régions confondues. Or, la création d'emplois exige compétitivité et croissance.

La région MENA peut-elle relever le niveau de vie dans les zones qui accusent du retard sans compromettre la productivité économique ? La réponse est « oui » selon ce rapport, qui propose un cadre d'action pour y parvenir.

### CONCENTRATION ET ÉQUITÉ

Partout dans le monde, l'activité économique est concentrée dans l'espace pour la simple raison que la production gagne en efficacité lorsqu'elle est agglomérée. Ainsi, 54 % de l'activité économique mondiale sont générés par des pays qui occupent 10 % de la superficie de la planète ; à l'intérieur des pays, les grandes villes concentrent l'activité économique. Les pays de la région MENA n'échappent pas à la règle : au Maroc, en République arabe d'Égypte et en Tunisie, la productivité du capital et de la main-d'œuvre est sensiblement plus élevée dans les zones relativement plus avancées.

Il convient toutefois de distinguer deux phénomènes :

- *l'agglomération*, c'est-à-dire la forte concentration d'entreprises dans certains *espaces géographiques* ; et
- *les disparités spatiales*, autrement dit les écarts entre les niveaux de vie de *populations* vivant dans des espaces géographiques différents.

Les disparités spatiales que l'on observe habituellement au sein de la région MENA sont caractéristiques des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire : les niveaux de vie sont les plus élevés là où l'activité économique est la plus dense et où la distance de raccordement à cette densité est la plus courte.

- Les zones urbaines prospèrent davantage que les zones rurales.
- Les zones proches des centres urbains sont plus florissantes que les zones isolées.
- Les indicateurs de développement (économique ou humain) reflètent les mêmes disparités spatiales.

---

1. Cette étude concerne les pays de la région MENA suivants : Algérie, Djibouti, Cisjordanie et Gaza, Iraq, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, République arabe d'Égypte, République arabe syrienne, République islamique d'Iran, République du Yémen et Tunisie. L'acronyme MENA (ou MENA13 le cas échéant) est utilisé pour désigner ces 13 pays. Les États membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) ayant des caractéristiques géographiques et économiques très différentes de celles des autres pays de la région, ils ne sont pas pris en compte dans ce rapport.

**LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :**  
**COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES**

- Ces mêmes disparités se retrouvent à l'échelon infranational.
- Les inégalités spatiales sont vécues différemment par les femmes et les hommes.

Les niveaux de vie des zones prospères et des zones défavorisées peuvent néanmoins converger, même lorsque le processus d'agglomération économique prend de l'ampleur. En menant des politiques adaptées, on peut atténuer les disparités sociales, comme l'attestent les indicateurs de pauvreté, de santé et d'éducation.

### **LES DISPARITES SPATIALES CONSTITUENT UN PROBLEME POLITIQUE**

Si les disparités géographiques dérivent de la croissance économique, pourquoi préoccupent-elles tant les gouvernants ?

D'un point de vue sociopolitique, les disparités spatiales peuvent avoir des conséquences inquiétantes. Elles peuvent devenir une source de griefs politiques de la part des résidents des zones défavorisées. En outre, en encourageant la migration, elles apportent des risques politiques dans les zones plus aisées où les migrants s'installent.

La difficulté pour les gouvernants consiste donc à maintenir un certain équilibre géographique et politique sans sacrifier les gains d'efficacité résultant de l'agglomération. Ce rapport a pour objet de proposer aux dirigeants de la région MENA un cadre d'action pour relever ce défi.

### **UN CADRE D'ACTION POUR CONCILIER EQUITE SPATIALE ET EFFICIENCE ECONOMIQUE**

La solution au problème des disparités spatiales passe par l'analyse minutieuse du contexte local et la mise en œuvre de politiques adaptées aux caractéristiques de chaque région en retard.

La présente étude examine trois trains de mesures (récapitulés au tableau 1) qui s'inspirent du Rapport sur le développement dans le monde 2009 :

Le premier train de mesures vise à uniformiser les règles du jeu pour promouvoir le développement des régions défavorisées en facilitant l'accès aux services sociaux et en améliorant le cadre de l'activité économique. Il s'applique à l'ensemble des zones en retard, car il permet de réduire les disparités géographiques sans compromettre les gains d'efficacité induits par l'agglomération spatiale.

Le deuxième train de mesures est destiné à relier les zones en retard aux zones avancées. Il s'applique aux zones défavorisées qui sont géographiquement proches de zones avancées et qui pourraient profiter de l'effet d'entraînement induit par cette proximité pour combler leur retard.

Le troisième train de mesures vise à faciliter un développement économique régional en grappes, sans recourir à des subventions. Il s'applique aux zones en retard auxquelles les opérateurs privés s'intéressent parce qu'ils les jugent potentiellement compétitives. L'objectif est ici d'encourager la croissance économique locale pour réduire les disparités géographiques.

**Tableau 1. Choisir le train de mesures adapté à la zone en retard considérée**

<b>Train de mesures</b>	<b>Zone d'application</b>
Premier train de mesures : Uniformiser les règles du jeu et offrir des possibilités de développement humain dans les régions en retard	Toutes les zones en retard
Deuxième train de mesures : Relier les zones en retard aux pôles de développement	Zones en retard situées à proximité suffisante de zones avancées pour en tirer parti

**LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :**  
**COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES**

<b>Train de mesures</b>	<b>Zone d'application</b>
Troisième train de mesures : Mettre à profit l'intérêt du secteur privé pour certaines zones en retard	Zones pressenties par le secteur privé comme ayant un potentiel de croissance inexploité

*Sources : Équipe chargée de l'étude et Banque mondiale (2009a).*

### **DETERMINER SI LES DISPARITES ENTRE LES NIVEAUX DE VIE SONT D'ORIGINE SPATIALE**

La concentration géographique des économies de la région MENA est une évidence que nul ne conteste. En revanche, les manifestations concrètes des disparités géographiques – différences dans les niveaux de vie – doivent faire l'objet d'un examen attentif. Pour déterminer le train de mesures qui convient à un espace géographique donné, les décideurs doivent en effet comprendre les spécificités de chaque zone en retard.

Certaines questions précises peuvent mettre sur la voie. Premièrement, la situation géographique est-elle réellement un facteur clé d'inégalité socioéconomique ? Deuxièmement, une zone est-elle en retard par manque d'opportunités économiques ou parce que les politiques de développement humain laissent à désirer ? Troisièmement, à supposer qu'un problème d'inégalité géographique se pose réellement, comment a-t-il évolué au fil du temps ? Les zones à la traîne rattrapent-elles leur retard sur les zones avancées, ou les disparités se creusent-elles ? La redistribution de la population des zones en retard vers les zones avancées aide-t-elle à résoudre le problème ?

Dans le cadre de la présente analyse, nous nous efforcerons d'établir le diagnostic de l'inégalité géographique, en montrant tout d'abord comment mesurer cette inégalité et ensuite comment établir la typologie des zones en retard.

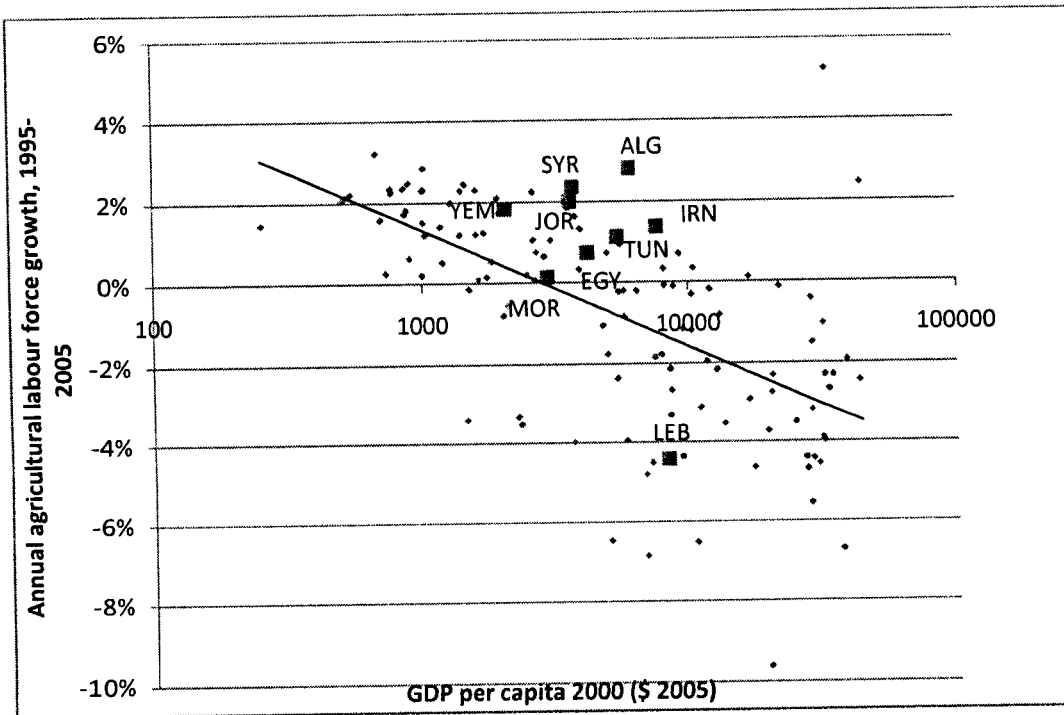
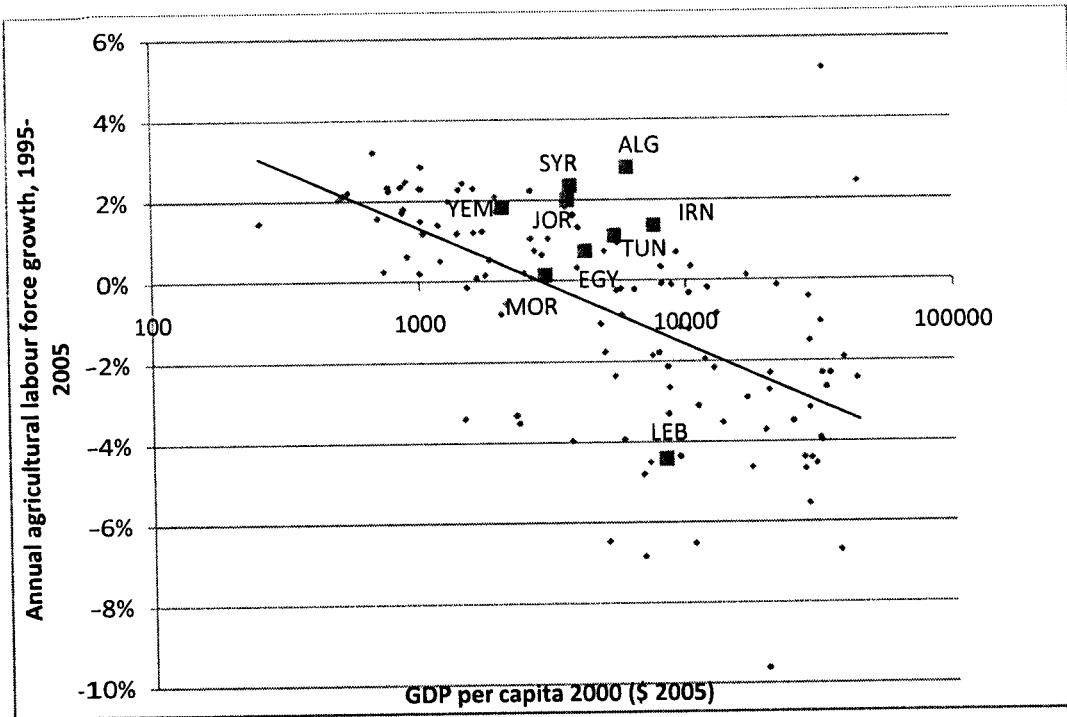
### **UNE URBANISATION RAPIDE, MAIS UNE TRANSITION LENTE VERS DES ACTIVITES AUTRES QUE L'AGRICULTURE**

La région MENA se distingue des autres régions en développement sur au moins un plan bien précis. Ses populations sont plus agglomérées (urbanisées) qu'on ne s'y attendrait au regard de leur niveau de développement économique. Qu'est-ce qui explique cela ? Le fait est que la majeure partie des terres dans la région est trop aride ou montagneuse pour que les populations puissent s'y installer ou pratiquer l'agriculture. Par conséquent, les populations rurales ont toujours été concentrées dans les bandes côtières, dans les vallées montagneuses et sur les bords des fleuves. C'est donc par nécessité que les zones d'habitat de la région ont toujours été densément peuplées. Aussi la région a-t-elle moins besoin que sa population s'agglomère davantage pour réaliser les économies d'échelle observées dans les pays développés.

La région MENA s'urbanise rapidement : les populations des pays de la région comptaient en moyenne 65 % de ruraux en 1960, mais en 2007, les citadins représentaient 65 % des habitants. En principe, l'urbanisation va de pair avec l'abandon progressif de l'agriculture par les travailleurs qui se tournent vers les secteurs des services et de la fabrication. Cette transition tarde à s'opérer dans la région MENA. L'agriculture contribue proportionnellement moins à la création de valeur, mais les zones rurales continuent de concentrer les emplois à faible productivité et les pauvres. Par ailleurs, l'emploi agricole progresse à un rythme particulièrement rapide dans la région MENA (figure 1), et les zones rurales défavorisées comptent désormais un trop grand nombre d'habitants pour des superficies de terre agricole trop étroites. Cette situation tient notamment au fait que la population active de la région augmente à un rythme effréné (figure 2). Compte tenu des ressources limitées en terres et en eau, le secteur agricole de la région ne pourra pas continuer beaucoup plus longtemps à absorber le surplus de main-d'œuvre. Il est grand temps que celle-ci se tourne vers des secteurs autres que l'agriculture, une transition qui poussera les populations vers les villes. Le changement climatique est susceptible d'accélérer ce processus.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
 COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

Figure 1. La main-d'œuvre agricole des pays MENA augmente rapidement par rapport à leur niveau de développement.



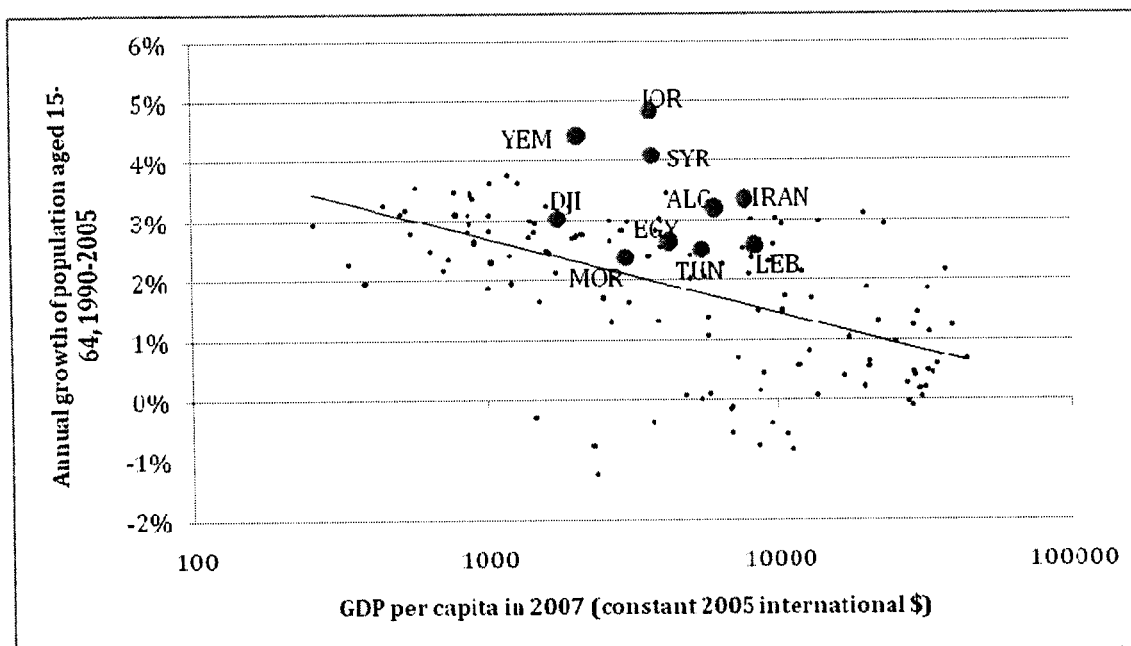
Source : Indicateurs du développement dans le monde, base de données consultée le 17 mai 2009.

Annual agricultural labour force growth	Accroissement annuel de la main-d'œuvre agricole
---	--

**LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :**  
**COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES**

GDP per capita (\$2000)	PIB par habitant en 2000 (2 000 dollars)
YEM	YÉM
JOR	JOR
SYR	SYR
ALG	ALG
IRAN	IRAN
DJI	DJI
EGY	ÉGY
TUN	TUN
LEB	LIBAN
MOR	MAR

**Figure 2. La population active des pays MENA augmente rapidement par rapport à d'autres pays parvenus au même niveau de développement.**



Source : Indicateurs du développement dans le monde, base de données consultée le 29 mai 2009.

Annual growth of population aged 15-64, 1990-2005	Accroissement annuel de la population âgée de 15 à 64 ans, 1990-2005
GDP per capita in 2007 (constant 2005 international\$)	PIB par habitant en 2007 (2 005 dollars internationaux constants)
YEM	YÉM
JOR	JOR

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

SYR	SYR
ALG	ALG
IRAN	IRAN
DJI	DJI
EGY	ÉGY
TUN	TUN
LEB	LIBAN
MOR	MAR

### LES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES SONT MOINS IMPORTANTES QU'IL N'Y PARAÎT

La géographie a une grande importance politique. Il est donc essentiel que les gouvernants comprennent de manière objective comment la situation géographique influe sur le bien-être des ménages.

Les choses ne sont pas toujours ce qu'elles semblent être de prime abord. Dans les zones avancées, par exemple, les élites économiques gonflent les niveaux de consommation moyens, alors que la grande majorité des habitants peut avoir des conditions de vie similaires à celles de personnes vivant dans des zones défavorisées. Les niveaux de pauvreté et de développement humain dans les bidonvilles peuvent être similaires à ceux des zones rurales, voire pires. L'utilisation de valeurs médianes plutôt que de moyennes pour mesurer le bien-être des ménages peut changer la physionomie des disparités géographiques.

Il importe également de tenir compte du nombre absolu de pauvres plutôt que des taux de pauvreté. À se focaliser sur les taux, on risque d'ignorer le grand nombre de pauvres vivant dans les zones urbaines densément peuplées.

En ce qui concerne les conditions de vie, la situation géographique revêt plus d'importance dans certains pays que dans d'autres. Les facteurs géographiques d'inégalité sont plus importants au Maroc, suivi par l'Égypte et la République du Yémen. Cela étant, dans aucun des pays MENA pour lesquels on dispose de données, la part de l'écart total des dépenses des ménages imputable aux disparités entre zones rurales et zones urbaines ne dépasse 20 %. Globalement, les écarts entre zones urbaines et zones rurales et d'une province à l'autre ne sont pas plus grands que ceux observés dans les autres régions en développement du monde.

### LES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES SONT SOUVENT DES DISPARITÉS SOCIALES

Les caractéristiques des ménages expliquent en grande partie les disparités géographiques. L'exemple qui suit aide à mieux comprendre ce dont il est question ici. Bien que les habitants de la Haute-Égypte constituent 40 % seulement de la population égyptienne, ils représentent 60 % des pauvres et 80 % des plus démunis. La géographie économique n'est cependant pas le principal facteur qui freine l'avancée de la Haute-Égypte. En fait, 62 % de l'écart de consommation entre la Haute-Égypte et la Basse-Égypte s'expliquent par la démographie. Il se trouve que les travailleurs de la Haute-Égypte doivent partager leurs revenus avec un plus grand nombre de membres de leur famille qui sont trop jeunes ou trop âgés pour travailler. En d'autres termes, la Haute-Égypte affiche un ratio élevé de « dépendance démographique » — c'est-à-dire le rapport entre la population à charge et la population active. Les ménages qui présentent des caractéristiques démographiques défavorables sont pénalisés où qu'ils vivent.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

Dans le même ordre d'idées, le niveau d'instruction d'un ménage peut influencer sa prospérité. S'il est vrai que les habitants des zones avancées sont susceptibles d'être plus éduqués et que les possibilités d'éducation dans les zones en retard peuvent laisser à désirer, les ménages moins instruits s'en sortiront moins bien que les plus éduqués, indépendamment de l'endroit où ils habitent.

Dans la région MENA, trois facteurs expliquent pourquoi les caractéristiques des ménages des zones en retard sont si différentes de celles des ménages des zones avancées : la fécondité, l'effet de tri et l'éducation.

La transition démographique de la région a été et reste inégale dans l'espace. Certes les taux de fécondité sont en baisse dans l'ensemble de la région, mais ils ont commencé à décroître, d'abord dans les zones avancées et dans les zones urbaines, puis dans les zones en retard et dans les zones rurales. La transition démographique de la région MENA a donc eu pour effet immédiat d'engendrer des disparités géographiques dans les rapports de dépendance. C'est l'une des principales causes des écarts de bien-être entre zones rurales et zones urbaines et d'une province à l'autre. Toutefois, à mesure que la transition démographique gagne les zones en retard de la région, elle devient un facteur important de *convergence* des niveaux de vie dans l'espace.

De nombreux facteurs influent sur les taux de fécondité, notamment l'éducation des filles, l'autonomisation des femmes, leur participation à la vie active et l'augmentation de leurs revenus, et l'accès à des services de santé génésique de qualité. Les considérations d'ordre spatial influent sur tous ces déterminants, ce qui explique que la transition démographique de la région MENA n'ait pas été géographiquement uniforme.

Les données disponibles sur la migration interne à la région MENA confirment l'effet de tri : les personnes ayant le potentiel de gain le plus élevé quittent les zones défavorisées. Cela tient d'une part à la plus grande valeur généralement attachée à la qualité de vie citadine par les personnes plus instruites, et d'autre part au fait que les villes tendent à concentrer les emplois qui valorisent l'éducation.

Enfin, les personnes vivant dans les zones en retard sont moins à même de renforcer leur capital humain, qu'il provienne du système éducatif ou des membres de la famille et des réseaux sociaux. C'est l'effet de l'éducation.

Ces trois effets — fécondité, tri et éducation — sont liés et se renforcent mutuellement, et ils contribuent pour beaucoup à la richesse ou à la pauvreté des ménages. L'amélioration des niveaux de vie dans les régions à la traîne passe donc tout autant par le développement humain que par l'aménagement du territoire.

Les composantes démographiques et éducationnelles des disparités géographiques diffèrent d'un pays à l'autre. Examinons les exemples ci-après.

- *Égypte*. Les disparités en Égypte sont largement imputables à la démographie. Si tous les gouvernorats d'Égypte avaient le même profil démographique, le différentiel de développement entre zones rurales et zones urbaines serait inférieur à 17 %. Les disparités dans le domaine de l'éducation sont également significatives, quoique moins importantes que le facteur démographique.
- *Djibouti*. La démographie de la partie rurale de Djibouti réduit l'écart entre zones rurales et zones urbaines, ce qui est inhabituel. Si les deux types de zones présentaient les mêmes caractéristiques démographiques, l'écart serait de 4 % *plus grand*. Par ailleurs, les disparités d'éducation augmentent de 11 points de pourcentage l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines.
- *Jordanie*. La consommation moyenne par habitant en milieu rural est de 24 % inférieure aux niveaux urbains en Jordanie. Si l'on gomme les disparités démographiques, cet écart est ramené à une proportion négligeable de 12 %. Si l'on tient compte des disparités d'éducation, l'écart se resserre à tout juste 3 %.



LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

- *Liban*. Lorsque l'on examine les traits qui distinguent Mont-Liban, le Nord et la Bekaa de Beyrouth, les différences dans les caractéristiques des ménages et dans les salaires par travailleur sont négligeables. Le taux d'activité et la mobilité sont les facteurs qui comptent vraiment.
- *Maroc*. Les disparités entre provinces sont faibles, mais l'écart entre zones urbaines et zones rurales est significatif : la consommation des ménages par habitant en milieu rural ne représente que 54 % de la consommation en milieu urbain. Même si les zones rurales et les zones urbaines présentaient les mêmes caractéristiques démographiques, l'écart serait toujours de 41 %. Si l'on tient compte de l'éducation, la consommation des ménages par habitant dans les zones rurales reste de 32 % inférieure à celle des zones urbaines.
- *République arabe syrienne*. En termes de dépenses moyennes des ménages par tête, les régions du nord-est de la Syrie arrivent loin derrière Damas. Hors disparités démographiques, toutefois, le nord-est n'est pas du tout à la traîne. Les disparités géographiques en termes d'éducation n'ont semble-t-il aucune incidence.
- *Yémen*. Si l'on fait abstraction des composantes démographiques et éducationnelles des disparités entre les gouvernorats, la consommation par habitant du gouvernorat le plus pauvre du Yémen n'est inférieure que de 40 % (au lieu de 65 %) à celle de la ville de Sana'a, et l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines est ramené de 40 % à 25 %.

L'enseignement à tirer de ces exemples pour les gouvernants est clair : on ne saurait partir du principe que les écarts de bien-être économique entre différentes zones géographiques sont dus aux disparités entre les possibilités économiques offertes par ces zones. Nombreuses sont les zones défavorisées dont les habitants seraient désavantagés où qu'ils vivent. Le développement humain devrait donc constituer une composante essentielle du développement des zones à la traîne dans la quasi-totalité de la région MENA.

## CONVERGENCE ET MIGRATION : PARFOIS LES DISPARITES GEOGRAPHIQUES S'ESTOMPENT D'ELLES-MEMES

Dès lors que les décideurs ont une image claire des disparités géographiques, il peut leur être utile de savoir si celles-ci ont tendance à se réduire ou à se creuser (encadré 1).

Dans certains pays, la redistribution de la population entre zones défavorisées et zones avancées se produit à un rythme suffisamment rapide pour que les zones à la traîne puissent rattraper leur retard. Le cas échéant, les investissements économiques se concentreront logiquement dans les zones où la rentabilité est la plus forte, généralement les agglomérations. Dans d'autres, cette redistribution ne s'opère pas, que ce soit parce que les taux de fécondité sont relativement plus élevés dans les zones en retard, ou que la rigidité des structures sociales limite la migration. Dans ce cas, des politiques de développement économiques ciblant les zones en retard peuvent se révéler nécessaires pour y favoriser une augmentation des revenus.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

**Encadré 1. Évolution de la convergence en République islamique d'Iran, en Tunisie et en Égypte**

*Iran.* En Iran, la convergence des niveaux de vie entre zones avancées et zones défavorisées s'explique davantage par le déclin économique des zones relativement plus développées que par l'essor des zones à la traîne. Les niveaux de vie ont convergé entre 1976 et 1985, période durant laquelle les dépenses des ménages par tête se sont contractées beaucoup plus fortement dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Ils ont toutefois recommencé à diverger au début des années 90 lorsque l'économie a retrouvé un rythme régulier de croissance.

*Tunisie.* Entre 1980 et 2000, les niveaux de vie des différentes régions du pays ont sensiblement convergé. L'écart entre les zones rurales et les zones urbaines s'est resserré, bien qu'il fluctue d'une année sur l'autre, probablement en fonction des précipitations. Cette convergence n'a toutefois pas été uniforme, une scission apparaissant entre club des régions riches et club des régions pauvres. Le cas de la Tunisie montre que la convergence géographique à l'échelon national peut donner lieu à l'« échappée » des régions intermédiaires. C'est pourquoi, sur la question de la convergence, les décideurs doivent résister à la tentation de focaliser leur attention uniquement sur les régions les plus à la traîne.

*Égypte.* Le pays semble faire face à des disparités géographiques qui se creusent en Haute-Égypte, bien qu'il n'y ait pas de divergence entre la Haute-Égypte et la Basse-Égypte. Certains villages de la partie rurale de la Haute-Égypte restent à la traîne alors que d'autres « se démarquent » et réduisent leurs taux de pauvreté. La stratégie actuelle de l'Égypte qui consiste à orienter les investissements sociaux vers les villages pauvres des gouvernorats à faible revenu pourrait donc bien être adaptée à la situation.

Dans l'ensemble de la région MENA, les populations migrent des campagnes vers les villes. La redistribution de la population au sein de la région prend l'allure d'un exode rural progressif à l'intérieur des provinces plutôt que d'une migration latérale des provinces en retard vers les provinces avancées.

Pourquoi cette redistribution s'opère-t-elle lentement ? Les taux de fécondité relativement plus élevés des provinces en retard expliquent en partie le phénomène. Les réseaux sociaux pourraient également jouer un rôle important. En l'absence de marchés transparents de l'emploi et du logement, les possibilités de migration dépendent de la présence d'amis et de membres de la famille au lieu de destination. Si ce sont les plus pauvres qui désirent le plus migrer, ce sont en réalité ceux qui ont les meilleurs réseaux sociaux qui ont le plus de chances d'y parvenir. Des études sur l'Égypte confirment l'importance des réseaux sociaux dans la détermination des flux migratoires intérieurs. Les rapports entre hommes et femmes dans la région MENA peuvent aussi ralentir la migration d'une province à l'autre. Les conventions sociales limitent la mobilité des femmes et leur participation au marché de l'emploi.

À la lumière de ce qui précède, on constate que la population des pays de la région MENA s'urbanise mais ne se « métropolise » pas. Même si le spectre d'un afflux massif et non contrôlé de population vers les principaux centres urbains peut inquiéter les politiques, la réalité de la migration au sein de la région MENA est tout autre. Il s'ensuit que le développement des provinces en retard dépendra, pour un certain temps encore, des pôles de croissance locaux.

### TROIS TRAINS DE MESURES POUR TROIS TYPES DE RETARD

La diversité géographique des zones en retard appelle des mesures différentes.

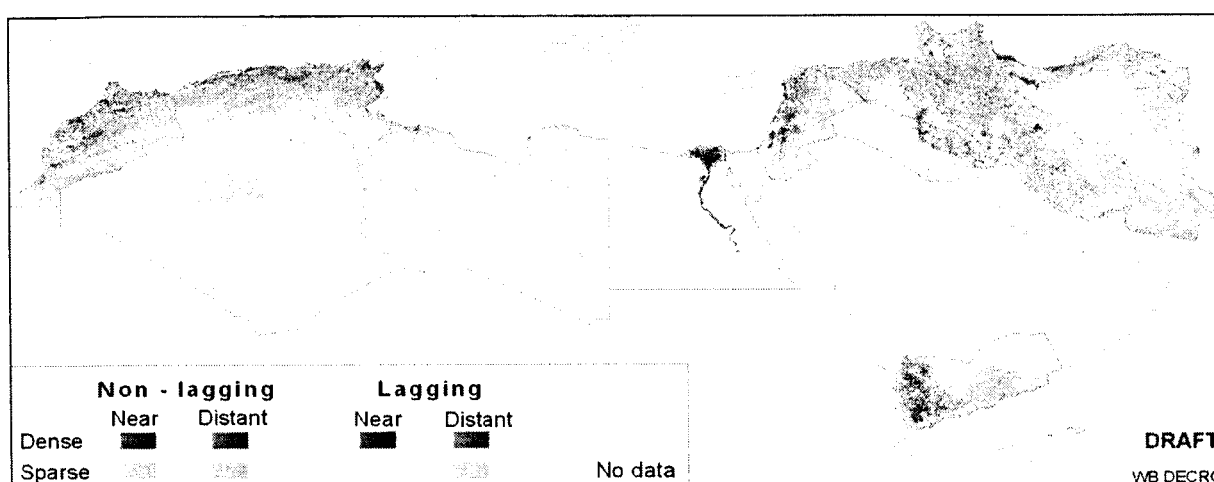
Aux fins de l'analyse géographique, une typologie de l'ensemble régional MENA peut être établie sur la base de trois critères.

**LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :**  
**COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES**

- *Zones en retard et zones avancées* : critère de niveau de vie.
- *Zones densément peuplées et zones peu peuplées* : critère de densité démographique.
- *Zones proches des centres urbains et zones éloignées* : critère de temps de parcours jusqu'à une grande ville.

Une carte basée sur ces trois aspects met en évidence la diversité géographique de la région MENA (figure 3). Une grande partie de la population de la région est regroupée dans des îlots de densité. Les 3 % de la superficie de la région qui sont fortement peuplées abritent 92 % de la population totale. La majorité de la population des zones en retard est donc relativement agglomérée. La localisation des populations à proximité de la densité économique est une autre caractéristique distinctive de la région.

**Figure 3. Typologie géographique du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord basée sur les politiques de développement**



Non-lagging	Zones avancées
Near	Zones proches
Distant	Zones éloignées
Lagging	Zones en retard
Dense	Zones densément peuplées
sparse	Zones peu peuplées
No data	Pas de données

*Sources* : Topographie, SRTM30 (2000) ; occupation du sol, GLC2000 (2000) ; population, Landsan (2005); chemins de fer, VMAP0 (1997) ; fleuves, CIA World Data Bank II (1980s) ; routes, Euro-med (2000) et VMAP0 (1997) ; pentes, en degrés, SRTM30 (2000) ; zones urbaines, GPW3-GRUMP (2000) ; masses d'eau, base de données Global Lakes and Wetlands Layer 1 (2004).

*Note* : Dans les pays affichant les taux de pauvreté les plus élevés, les zones en retard représentent 40 % des unités administratives, les 60 % restants étant des zones non défavorisées. Selon la méthode de calcul des temps de parcours mise au point par Nelson (2008), le terme « proche » correspond à un trajet d'une durée inférieure ou égale à 3 heures à partir d'une ville de 500 000 habitants, et le terme « éloigné » renvoie à tout trajet de plus de 3 heures. Sur la base des données de Landsan (ORNL 2005) relatives à la densité démographique, une zone de peuplement est « dense » lorsqu'elle compte plus de 50 habitants au kilomètre carré, et « clairsemée » en dessous de ce seuil. Les zones dont la densité démographique est inférieure à 1 sont indiquées en blanc.

Dès que le profil d'une zone en retard est établi, on peut déterminer le train de mesures qui convient.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

Prenons l'exemple de Djelfa, une zone défavorisée située le long de l'autoroute transsaharienne en Algérie. Djelfa présente les caractéristiques d'une zone *marginale* : faible densité de la population, localisation éloignée de toute densité économique et potentiel économique limité par une agglomération et des ressources insuffisantes. Seul le premier train de mesures conviendrait donc à Djelfa, à savoir uniformiser les règles du jeu et investir dans les ressources humaines.

Le gouvernorat jordanien d'Al-Mafraq est une autre zone en retard qui, comme Djelfa, est faiblement peuplée et aride, mais dont la capitale n'est située qu'à 50 kilomètres de la capitale jordanienne. Al-Mafraq est donc une zone *périphérique*. Ce gouvernorat pourrait bénéficier de la composante du premier train de mesures axée sur l'égalité des chances de développement, mais comme il est suffisamment proche de la capitale pour bénéficier d'un effet d'entraînement, le deuxième train de mesures pourrait également lui convenir.

Le gouvernorat urbain d'Alep en Syrie tarde lui aussi à se développer. Pourtant, il dispose d'une population souvent instruite, de plusieurs grands employeurs et de terres agricoles fertiles. Il semblerait que la zone constitue une *poche* au potentiel économique inexploité. Elle pourrait donc bénéficier du premier train de mesures, mais aussi du troisième, qui vise à faciliter l'investissement privé dans les zones défavorisées.

Une analyse à différents niveaux de désagrégation spatiale peut fournir des informations supplémentaires sur la zone en retard considérée susceptible d'éclairer l'action des pouvoirs publics. Examinons une fois de plus le cas de la Haute-Égypte.

*En tant que région à l'intérieur d'un pays*, la partie rurale de la Haute-Égypte apparaît comme une zone en retard. On observe toutefois que l'écart de consommation par habitant entre la Haute-Égypte et la Basse-Égypte s'explique à 80 % par le facteur démographique. L'action des pouvoirs publics à l'échelon régional doit donc avoir pour principal objectif de surmonter le handicap démographique de la Haute-Égypte.

*En tant que gouvernorat*, la Haute-Égypte présente d'importantes disparités d'un district à l'autre au regard de l'accès aux services publics et aux soins de santé. Il est donc essentiel que l'État investisse dans des projets sociaux en faveur des zones prioritaires. La stratégie des pouvoirs publics a donc logiquement consisté à privilégier l'approche participative, qui associe la base à la planification des infrastructures sociales, et à cibler l'allocation des ressources financières sur les districts les plus pauvres.

*En tant que regroupement de communautés*, la Haute-Égypte peut bénéficier de la nouvelle technique utilisée pour dresser des cartes de la pauvreté, laquelle permet aux gouvernants de faire une analyse plus fine des disparités géographiques à l'échelon infra-provincial. Dans la région MENA, cette technique révèle des disparités de bien-être entre des villages voisins, ainsi que de petites poches à forte densité de pauvreté dans les grandes villes. L'action des pouvoirs publics à ce niveau devrait prendre la forme de projets d'investissements sociaux ciblés sur les villages et les poches à forte densité de pauvreté dans les zones urbaines plus aisées.

Maintenant que l'importance du diagnostic permettant de choisir les mesures adaptées à chaque zone a été clairement démontrée, nous pouvons présenter les trois trains de mesures décrits plus haut.

## PREMIER TRAIN DE MESURES : UNIFORMISER LES RÈGLES DU JEU ET INVESTIR DANS LES RESSOURCES HUMAINES

Toutes les zones en retard ont un point commun : elles sont en droit d'attendre un traitement égal au regard des politiques publiques — une égalité des chances de développement qui permette de réduire les écarts de niveaux de vie dus à des facteurs géographiques tout en laissant le marché répartir l'activité économique dans l'espace. Ces pays pourraient ainsi tirer parti à la fois des avantages économiques de l'agglomération et des avantages politiques de l'équité spatiale. Tel est

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

l'objectif du premier train de mesures que nous proposons, qui s'applique à tous les cas de figure et qui est le seul adapté aux zones marginales.

## DES REGLES DU JEU INEQUITABLES HERITEES DE L'HISTOIRE

Il existe une relation statistique étroite entre les institutions politiques et le développement spatial : moins un État est tenu de rendre des comptes, plus sa population est agglomérée. Cela tient probablement au fait que les États non démocratiques négligent en général les populations des zones périphériques.

L'histoire politique de la région MENA a favorisé les zones métropolitaines. Les facteurs qui déterminent aujourd'hui les biais géographiques trouvent souvent leur origine dans l'époque coloniale.

À l'indépendance, la plupart des États qui composent actuellement la région ont été fondés sur la conviction que l'État peut réguler les rapports sociaux et économiques. Les structures de gouvernance sous les règnes ottoman et européen reposaient sur des administrations centrales puissantes. Les régimes fiscaux coloniaux ont encouragé l'abandon des régions en retard et transféré une part importante des recettes fiscales des provinces vers la capitale. Au lendemain des indépendances, les administrations centrales ont pris de l'envergure, et le pouvoir est resté concentré dans la capitale.

En privilégiant la métropole, l'administration coloniale n'a pas su atténuer les inégalités régionales. Sous le règne ottoman et pendant la colonisation européenne, les États entretenaient la métropole. En favorisant l'extraction des ressources au détriment du développement économique, les puissances coloniales ont créé une géographie économique fondée sur l'utilité des régions. Les régions défavorisées ont été divisées sur des bases ethniques et religieuses pour empêcher qu'elles s'allient contre l'autorité. Le développement d'économies tournées vers la métropole et l'exportation ont par la suite favorisé l'agglomération côtière.

Les indicateurs empiriques donnent à penser que les États de la région MENA rendent moins de comptes aux administrés que d'autres pays parvenus à un niveau de développement comparable. En l'absence de mécanismes formels qui généralisent l'obligation de rendre compte, les décideurs tendent le plus souvent à rendre compte à leurs interlocuteurs directs dans les capitales — ce qui favorise indûment les zones urbaines. Récemment, les recettes générées par le pétrole et le gaz dans certains pays ont permis à l'administration centrale de disposer de ressources financières énormes. Ces facteurs ont favorisé la centralisation, qui a accentué les caractéristiques que les États de la région MENA ont héritées de leur passé colonial.

Les gouvernements de la région cherchent maintenant à agir sur les facteurs politiques qui déterminent les disparités géographiques, car ils sont confrontés à plusieurs phénomènes, notamment la montée du chômage en milieu urbain ; les résultats relativement médiocres des pays à économie dirigée ; la capacité limitée des pays non exportateurs de pétrole à subventionner l'emploi et la production par le secteur public ; et le développement des télécommunications, des flux migratoires et des médias, qui renforce la prise de conscience par les habitants des zones défavorisées des inégalités géographiques qui les pénalisent.

Pour égaliser les chances de développement, les gouvernants de la région MENA doivent donc éliminer les iniquités historiques à l'égard des populations des zones périphériques. Il s'agit d'intervenir sur quatre fronts :

- Améliorer le climat de l'investissement dans les zones en retard
- Prendre en compte la dimension géographique dans la gestion des dépenses publiques

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

- Étendre la prestation de services d'éducation et de santé et les filets de protection sociale aux populations des zones en retard
- Faciliter la croissance urbaine

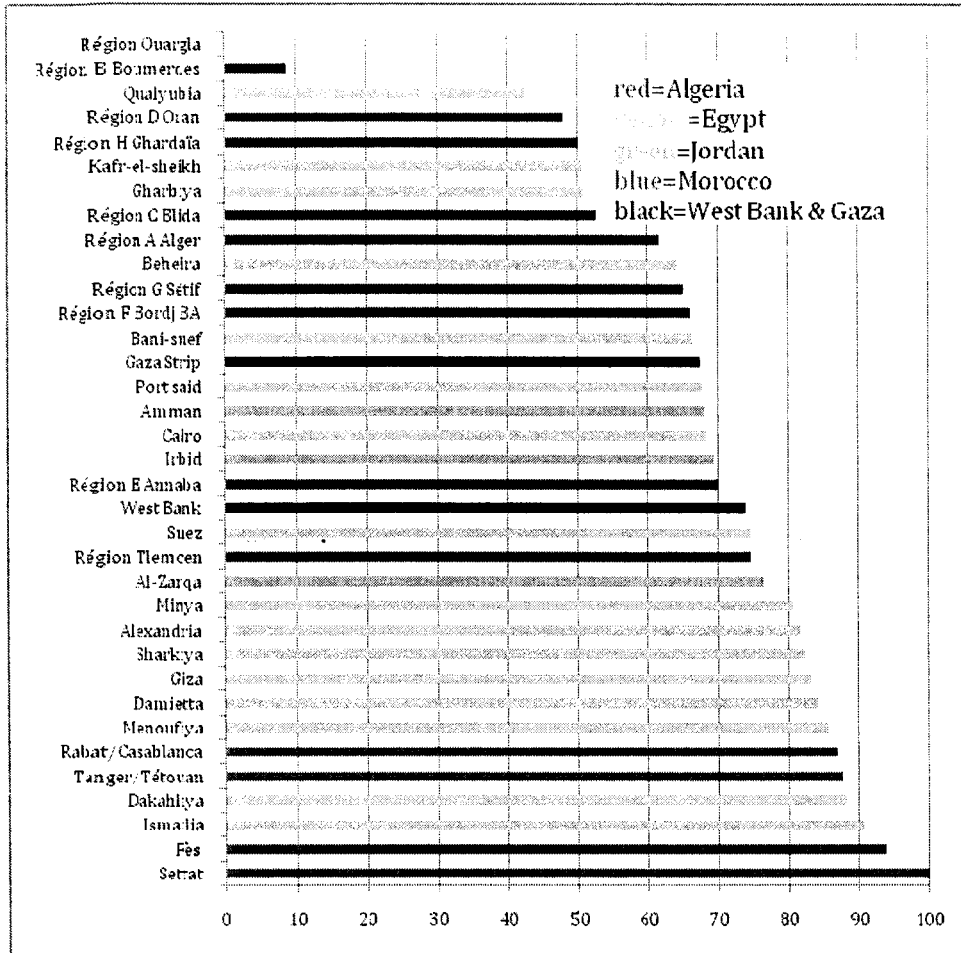
### UNIFORMISER LES CONDITIONS D'INVESTISSEMENT

Les données relatives aux pays de la région MENA donnent à penser que les disparités spatiales dans le climat d'investissement (c'est-à-dire le cadre institutionnel et le patrimoine infrastructurel), influent sur la répartition géographique de l'activité économique. Des études menées au Maroc et en Égypte ont révélé un lien empirique entre les disparités géographiques observées dans les investissements et dans la productivité des entreprises. Les données ne permettent pas d'affirmer avec certitude que les régions à la traîne sont systématiquement défavorisées lorsqu'il s'agit du climat d'affaires, mais il est clair que les disparités géographiques importantes observées dans la région MENA peuvent influencer sur la localisation de l'activité économique (figure 4).

Comment les décideurs peuvent-ils commencer à uniformiser les règles du jeu pour que les opérateurs privés investissent dans l'ensemble de la région ? On pourrait par exemple rendre la réglementation de l'activité commerciale dans les zones défavorisées plus transparente et fournir des services d'infrastructure essentiels aux villes qui s'y trouvent. Toutes les zones en retard n'ont pas le potentiel économique qui leur permettrait de bénéficier de l'amélioration du climat de l'investissement. D'après ce que l'on a pu observer en Égypte et au Maroc, il semblerait toutefois que l'amélioration du cadre institutionnel pourrait se faire à un coût relativement faible et qu'elle serait très bénéfique pour la productivité des entreprises.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

Figure 4. Indice composite de mesures objectives du climat de l'investissement à l'échelon infranational en Algérie, en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Cisjordanie et à Gaza.



Région Ouagla	Région Ouagla
Région B Boumerdes	Région B Boumerdes
Qalyubia	Qalyubia
Région D'Oran	Région d'Oran
Région H Ghardaïa	Région H Ghardaïa
Kafr-el-sheikh	Kafr-el-sheikh
Gharbiya	Gharbiya
Région C Blida	Région C Blida
Région A Alger	Région A Alger
Beheira	Beheira
Région G Sétif	Région G Sétif
Région F Bordj Ba	Région F Bordj Ba
Bani-suef	Bani-suef
Gaza strip	Bande de Gaza
Port Said	Port-Said
Amman	Amman
Cairo	Caire

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

Irbid	Irbid
Région E Annaba	Région E Annaba
West Bank	Cisjordanie
Suez	Suez
Tégion Tiemcen	Région Tlemcen
Al-Zarqa	Al-Zarqa
Minya	Minya
Alexandria	Alexandrie
Sharkiya	Sharkiya
Giza	Gizeh
Damietta	Damietta
Menoufiya	Menoufiya
Rabat/Casablanca	Rabat/Casablanca
Tanger/Tétouan	Tanger/Tétouan
Dakahliya	Dakahliya
Ismailia	Ismailia
Fès	Fès
Settat	Settat
Red=Algeria	Rouge = Algérie
Yellow=Egypt, Arab Rep of	Jaune = Égypte, Rép. Arabe d'
Green=Jordan	Vert = Jordanie
Blue=Morocco	Bleu = Maroc
Black=West Bank & Gaza	Noir = Cisjordanie & Gaza

Source : Calculs fondés sur les enquêtes de la Banque mondiale relatives au climat de l'investissement.

### LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES A UNE DIMENSION GEOGRAPHIQUE

Plusieurs pays hors de la région MENA disposent de systèmes et de règles pour suivre l'incidence géographique de leurs dépenses et s'assurer que les transferts de ressources intra-administration tiennent compte des besoins des différentes zones. La mise en place de systèmes de gestion de la dépense publique intégrant la dimension géographique n'en demeure pas moins une priorité pour la région MENA.

Les pays de la région ne sont pour la plupart pas en mesure de suivre la répartition des dépenses de l'administration centrale entre les différentes zones, ce qui pose en soi un problème pour les politiques d'aménagement du territoire. En outre, les transferts budgétaires aux collectivités locales se faisant généralement de manière ad hoc, il arrive souvent que rien ne soit fait pour contrebalancer le niveau élevé des besoins ou l'insuffisance de la base de ressources des zones relativement plus pauvres.

S'agissant de l'Égypte et de la Jordanie, les données semblent indiquer qu'il n'existe pas de corrélation entre les transferts de ressources et le PIB par habitant des gouvernorats : les transferts les plus importants ne vont pas aux gouvernorats dont l'activité économique est la plus faible. En revanche, les données relatives à l'Iran donnent à penser que les transferts de ressources de l'administration centrale vers les ostâns (provinces) vont en priorité aux zones en retard.

### COMBATTRE LES DISPARITES GEOGRAPHIQUES DANS LES SYSTEMES D'ENSEIGNEMENT PUBLICS

Les disparités entre zones rurales et zones urbaines au regard des taux de scolarisation primaire et secondaire (et d'autres indicateurs de scolarisation, tels que le niveau d'instruction et les résultats en mathématiques) (tableau 2) sont manifestement une caractéristique des systèmes éducatifs de la région MENA. Une analyse géographique des déterminants



LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

des résultats scolaires n'en demeure pas moins indispensable ; il ne s'agit pas seulement de construire davantage d'écoles dans les zones en retard.

Quelles sont les causes des disparités géographiques en matière d'éducation ? Dans quelle mesure sont-elles dues aux écarts de statut socioéconomique entre les enfants de différentes zones géographiques (côté demande), ou aux disparités géographiques en termes de services d'éducation (côté offre) ? Nous avons examiné les déterminants du niveau d'instruction (poursuite des études) dans un pays où les disparités géographiques au regard du niveau d'instruction sont importantes (le Maroc) et dans un autre pays où ces disparités sont faibles (la Jordanie). Les résultats concernant le Maroc donnent à penser que lorsque l'âge des personnes interrogées et le niveau d'éducation du chef de ménage étaient pris en compte, la différence entre zones rurales et zones urbaines n'expliquait qu'un infime pourcentage de l'écart de niveau d'instruction, la plupart des disparités étant plutôt imputable aux caractéristiques des ménages. De la même manière en Jordanie, le statut économique des ménages constitue le principal déterminant du niveau d'instruction. Autrement dit, la priorité doit être d'aider les ménages pauvres à continuer d'envoyer leurs enfants à l'école et non de construire davantage d'établissements scolaires dans les zones pauvres.

**Tableau 2. Des taux de scolarisation plus faibles pour les enfants des zones rurales, en particulier les pauvres (%)**

			Zones urbaines		Zones rurales	
			Pauvres	Non pauvres	Pauvres	Non pauvres
Algérie	1995	Primaire	96,0	95,0	89,0	89,0
		Secondaire	77,0	82,0	59,0	66,0
Égypte, Rép. arabe d'	1999	6–15	95,8	98,5	93,5	96,7
		15–19	72,4	84,9	64,7	72,9
Iran, Rép. islamique d'	2001	6–10	99,0	100,0	98,0	98,0
		11–13	92,0	97,0	76,0	84,0
Maroc	1998	7–15	69,4	87,2	36,4	49,8
Tunisie	2000	6–18	79,4	82,2	67,0	70,7
République du Yémen	1998	10–14	83,0	92,1	59,6	62,0

Source : Banque mondiale (2008c).

Si les écarts de niveau d'instruction d'une zone à l'autre sont essentiellement dus aux caractéristiques des ménages, les disparités entre les résultats scolaires (apprentissage) tiennent en grande partie aux différences géographiques dans la qualité de l'enseignement. Les élèves des écoles rurales recevraient une éducation de qualité inférieure à celle dispensée par les établissements scolaires urbains. Si les pays de la région MENA ont réalisé des progrès spectaculaires en matière de scolarisation, ils ont moins bien réussi que d'autres à traduire ces investissements en taux de rétention et ces taux de scolarisation en acquis scolaires. Ce diagnostic corrobore l'hypothèse selon laquelle les disparités entre acquis scolaires d'une zone géographique à une autre tiendraient largement aux différences spatiales dans la qualité de l'éducation, et ce à un niveau d'analyse infranational plutôt qu'international.

Les disparités entre les sexes en matière d'éducation sont également plus accentuées dans les zones rurales de plusieurs pays de la région MENA. L'atténuation de ces disparités aidera à réduire le différentiel de développement entre zones géographiques en général.

Ces analyses ont des implications importantes pour les décideurs qui cherchent à réduire les disparités spatiales dans l'éducation. Elles débouchent sur quatre axes d'intervention prioritaires.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

- Réduction des disparités géographiques du côté de la demande
- Réduction des disparités géographiques en matière de qualité
- Réduction des disparités entre les sexes dans les zones en retard
- Recours aux techniques de planification géographique pour mettre en place les infrastructures voulues

Nous illustrerons chacun de ces axes par des exemples tirés des études de cas que nous avons réalisées sur l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et le Yémen.

***Réduire les disparités géographiques en agissant sur la demande***

Nous avons déjà vu que le faible statut économique des enfants dans les zones en retard peut être un obstacle plus important à l'acquisition d'une instruction que les disparités de l'offre éducative. Un moyen de réduire les disparités géographiques est donc de rendre économiquement plus avantageux pour les familles de continuer à envoyer leurs enfants à l'école. Par exemple, dans le cadre des programmes de transferts monétaires conditionnels, le droit à prestation est subordonné aux actions du bénéficiaire. En contribuant à la prise en charge du coût de scolarisation d'un enfant, les composantes éducation de ces programmes s'attaquent aux obstacles du côté de la demande. Des données sur le Mexique, la Colombie et le Nicaragua montrent clairement que les programmes de transferts monétaires conditionnels peuvent améliorer les taux de scolarisation.

***Réduire les disparités géographiques en matière de qualité***

La répartition géographique des enseignants et des administrateurs d'établissements scolaires engendre des iniquités dans la qualité de l'éducation. Au Maroc, les conditions de vie difficiles en milieu rural poussent les jeunes enseignants à migrer vers les villes dès qu'ils en ont la possibilité. Par ailleurs, les taux d'absentéisme sont élevés, et les enseignants sont sous-utilisés, puisqu'ils travaillent moins de 24 heures par semaine, la durée légale minimale du travail. En Jordanie, les postes d'enseignants sont attribués à ceux qui ont le plus longtemps attendu qu'un travail se présente. En Égypte, comme au Maroc, les enseignants migrent des zones rurales vers les villes à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience. Enfin, au Yémen, les enseignants sont affectés de manière aléatoire via le jeu des influences locales. Les écoles des zones en retard ont donc peu de chances d'obtenir des enseignants expérimentés.

Il ne fait aucun doute qu'il est indispensable d'améliorer la gestion des ressources humaines dans les services d'éducation publics pour réduire les écarts de qualité de l'éducation d'une zone géographique à l'autre. Le recrutement d'enseignants locaux et des incitations telles que des conditions de vie et de logement améliorées sont nécessaires pour attirer des enseignants et des administrateurs d'établissements scolaires confirmés dans les zones défavorisées. En outre, des procédures d'affectation plus formelles, systématiques et fondées sur les besoins doivent être mises en place pour pourvoir les postes d'enseignants de manière plus efficace.

Les « initiatives de développement scolaire » ont montré qu'elles pouvaient réellement aider à améliorer la qualité de l'éducation dans certaines zones. Il s'agit de plans de développement gérés au niveau des établissements scolaires par les commissions scolaires, les enseignants et les parents. Bien entendu, cette formule repose sur les capacités et la motivation du comité de gouvernance scolaire local. Elle part en outre du postulat que les directeurs d'écoles ont la compétence et la motivation requises pour jouer un rôle de dirigeant local.

***Réduire les disparités entre les sexes au regard de l'éducation dans les zones en retard***

L'interaction entre les disparités sexospécifiques et les disparités géographiques crée de grands écarts entre les sexes dans les zones en retard. Au Maroc par exemple, l'écart entre la capacité des garçons à lire et écrire et celle des filles est de 5 points de pourcentage dans les zones urbaines, contre 35 points en milieu rural. La réduction des disparités spatiales dans

## LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES : COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

l'éducation des filles permettrait également de resserrer l'écart de fécondité entre zones géographiques et, par voie de conséquence, les disparités entre les rapports de dépendance et les niveaux de vie.

Toute intervention visant à réduire les disparités géographiques et sexospécifiques de l'éducation devrait être menée en tenant compte des besoins exclusifs des filles. À titre d'exemple, des programmes au Yémen permettent de recruter localement des enseignantes dans les zones en retard et d'améliorer leurs conditions de vie. Les programmes de transferts monétaires conditionnels peuvent être conçus de manière à fournir aux familles des incitations spéciales pour qu'elles continuent d'envoyer les filles à l'école. La planification géographique des investissements publics consacrés à l'éducation — visant par exemple à raccourcir la distance entre l'école et le lieu de résidence et à fournir un accès à l'eau et à des services d'assainissements adéquats — peut tenir compte des besoins particuliers des filles.

### ***Recourir aux techniques d'aménagement du territoire pour améliorer l'efficacité de la répartition géographique des infrastructures***

La course vers la réalisation de l'objectif de développement pour le Millénaire relatif à la scolarisation universelle a focalisé l'attention sur la construction d'écoles dans l'ensemble de la région MENA, mais il devient urgent de bien planifier les investissements dans l'espace. L'objectif d'achèvement des études primaires pour tous étant en passe d'être atteint, les gouvernants mettent de plus en plus l'accent sur les établissements secondaires, qui sont plus éloignés des habitations et dont l'accès est plus onéreux. De plus, la répartition de la population évolue rapidement avec l'urbanisation des zones avancées et à mesure que la transition démographique gagne les zones en retard.

Dans plusieurs pays de la région, cette situation confirme la nécessité de se doter d'une planification géographique des infrastructures d'éducation bien conçue. Le Yémen fait face à un certain nombre de déséquilibres géographiques dans le domaine de l'éducation. Malgré la forte densité de la population en Égypte, il existe des inégalités spatiales importantes dans l'accès aux infrastructures d'éducation. En Jordanie, les établissements scolaires primaires et secondaires sont mal répartis dans l'espace, ce qui entraîne des coûts d'entretien élevés et de faibles taux d'utilisation.

## CORRIGER LES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES EN MATIÈRE DE SANTÉ

Les disparités géographiques dans le domaine de la santé sont une préoccupation majeure des responsables publics. Les gouvernements des pays MENA consacrent en moyenne 3,3 % du PIB aux dépenses de santé, et le respect du principe d'équité voudrait que l'impact de ces dépenses soit le même pour tous les administrés, indépendamment du lieu où ils se trouvent. De plus en plus, la performance des systèmes de santé de la région MENA sera évaluée sur la base des services qu'ils fournissent aux groupes de population marginalisés.

### ***Services de santé et résultats obtenus dans les zones pauvres***

Si l'on considère l'état de santé des populations et leur accès aux services, on constate d'importantes disparités géographiques au sein des pays MENA. Dans des pays comme le Liban, l'Égypte, la Tunisie, la Jordanie et le Maroc, certaines régions affichent des indicateurs de santé médiocres. Le personnel de santé est concentré dans les zones urbaines, où les salaires sont généralement plus élevés, les conditions de vie meilleures, et les possibilités de développement professionnel plus nombreuses ; or, ce sont les zones à faible densité de population qui comptent le plus grand nombre de dispensaires par habitant. Le désir des dirigeants de donner accès à un dispensaire à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire pourrait être à l'origine de cette situation, qui explique que les dispensaires soient proportionnellement plus nombreux en milieu rural qu'en milieu urbain. Construire de nouveaux dispensaires dans les zones en retard n'est donc pas la solution.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

***Améliorer la santé dans les zones en retard par d'autres moyens***

Dans ces conditions, comment les gouvernements des pays MENA peuvent-ils réduire les disparités entre les régions avancées et les régions en retard dans le domaine de la santé? La solution consiste à améliorer la qualité des services de santé plutôt que d'essayer de reproduire les services métropolitains dans les zones en retard..

Les interventions qui ont effectivement permis de renforcer les installations de santé publique dans les zones en retard sont celles qui privilégient les incitations au personnel et le financement des dépenses récurrentes autres que les salaires. Ainsi au Maroc, le programme de prise en charge intégrée des maladies de l'enfant vise expressément à motiver le personnel en offrant des cours de formation et la gratuité du logement au personnel en poste dans des zones en retard. La mise en place de systèmes de prestation de services adaptés aux réalités locales s'est également révélée un moyen économique d'assurer la desserte des zones à faible densité de population. L'Iran, par exemple, a renforcé les collectivités locales en formant des travailleurs sanitaires locaux à la prestation de services de planning familial et de santé génésique. Le taux de desserte des zones rurales est ainsi passé de près de 40 % à 90 % en l'espace de 15 ans.

D'après ce que l'on a pu observer dans des pays aussi différents que le Costa Rica, l'Iran, le Royaume-Uni, Singapour et Sri Lanka, les interventions axées sur la demande ont fait la preuve de leur efficacité pour améliorer l'état de santé des populations dans les zones défavorisées. De nombreux facteurs peuvent brider l'expansion des services de santé dans les zones en retard, en particulier des possibilités d'assurance limitées. Dans les pays de la région MENA, seuls les citoyens aisés ont généralement accès aux régimes d'assurance-maladie. Développer les services d'éducation, de transport, de nutrition, d'approvisionnement en eau et d'assainissement et rehausser les revenus dans les zones en retard pourraient se révéler plus efficace pour réduire les écarts sanitaires entre zones géographiques que les stratégies visant simplement à accroître le nombre de dispensaires. En Égypte, des programmes ont été conçus pour sensibiliser davantage les femmes aux questions de santé et pour leur donner les moyens de tirer parti des services de planning familial. L'extension des régimes d'assurance aux zones pauvres, comme l'a fait l'Iran, peut aussi stimuler la demande et encourager ainsi les prestataires publics et privés à fournir des soins adéquats.

L'amélioration des systèmes intégrés de gestion peut également aider les départements de santé à assurer un ciblage efficient des ressources. La mise en place en Iran et en Cisjordanie et Gaza de systèmes informatiques (TI) et de suivi renforcés a donné lieu à une nette amélioration de la distribution des ressources et des taux d'utilisation des dispensaires.

## DES FILETS DE PROTECTION CIBLES POUR ATTENUER LES DISPARITES SOCIALES

Nombre de pays MENA ont mis en place, sous une forme ou une autre, des filets de protection sociale, mais ces programmes sont rarement considérés comme faisant partie de la politique d'aménagement du territoire. S'ils sont bien ciblés, ces dispositifs permettent de réduire les disparités géographiques, mais dans le cas contraire, ils accentuent en fait les décalages entre zones favorisées et zones défavorisées.

En termes de dépenses, les subventions énergétiques (et alimentaires) sont de loin les principaux transferts sociaux opérés dans la région ; pour les responsables publics qui se soucient d'équité géographique, le subventionnement des produits de base—et en particulier de l'énergie—présente cependant un inconvénient majeur : il est régressif. Le gros des subventions va à ceux qui consomment le plus, c'est-à-dire aux non pauvres des zones avancées.

En revanche, les fonds sociaux et les transferts monétaires conditionnels se sont révélés des moyens efficaces de cibler les zones en retard. Un ciblage géographique permet de distribuer les avantages aux groupes de population qui sont le plus susceptibles d'être pauvres ou vulnérables sur la base du lieu où ils habitent. Le contrôle du niveau des ressources se fait indirectement sur la base de variables indicatives faciles à observer qui permettent de prévoir le revenu des ménages et de déterminer ceux qui sont admis à bénéficier des prestations. Ces exemples de réussite sont toutefois rares dans les pays de

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

la région MENA, où les programmes de transfert existants pourraient souvent contribuer davantage à réduire les disparités géographiques s'ils étaient mieux ciblés.

### FACILITER LE PROCESSUS D'EXPANSION DES AGGLOMERATIONS URBAINES

Dans les pays MENA, les zones rurales en retard ne pourront se développer que si la main d'œuvre employée dans l'agriculture quitte ce secteur pour aller s'installer en ville. La main-d'œuvre agricole ne cesse de croître dans cette région alors que les ressources en terre et en eau sont limitées, aussi devient-il de plus en plus difficile de maintenir la productivité à long terme de ces ressources. L'écart de productivité entre la main-d'œuvre des pays MENA et celle de l'Espagne s'explique pour les deux tiers par un ratio terre/main-d'œuvre plus élevé. Les données disponibles montrent que l'accroissement de la productivité agricole dans la région MENA a davantage pour effet de pousser les prix à la production à la baisse que les revenus des producteurs à la hausse, car l'offre est supérieure à la demande urbaine. En résumé, dans les pays MENA le développement à long terme des zones rurales passe par l'urbanisation.

L'urbanisation contribue à atténuer les disparités géographiques en déplaçant la main-d'œuvre des zones en retard vers les zones avancées. Faciliter le processus d'urbanisation est donc un bon moyen de promouvoir la convergence des niveaux de vie à travers le territoire. L'urbanisation se poursuit à un rythme rapide dans les pays de MENA13, où l'accroissement moyen de la population urbaine est de 3,3 % par an, contre 2,6 % pour l'ensemble de la population nationale. La question n'est donc pas de savoir comment ralentir l'expansion des agglomérations urbaines, mais plutôt de déterminer les moyens que les décideurs doivent mettre en œuvre pour assurer que ce processus d'urbanisation se déroule dans les meilleures conditions possibles. Pour ce faire, il convient d'agir sur trois fronts : les marchés fonciers, les services publics en milieu urbain, et le cadre institutionnel.

#### ***Des marchés fonciers qui se prêtent à un développement urbain harmonieux***

Des marchés fonciers efficaces sont indispensables à un développement urbain harmonieux. Dans la région MENA, certains signes montrent toutefois que ces marchés pourraient être plus performants.

*Terrains à bâtir.* Si, dans le domaine de l'offre de logement, les pays MENA soutiennent avantageusement la comparaison avec d'autres pays parvenus à un niveau de développement similaire, ces logements sont chers, tout particulièrement pour les ménages à faible revenu. Des pays comme l'Algérie, l'Égypte, l'Iran, la Jordanie, le Maroc, la Tunisie et le Yémen ont beau subventionner, parfois massivement, l'accès au logement, les ménages à faible revenu ont quelquefois du mal à consentir l'investissement qui leur permettrait de bénéficier de ces subventions. Le stock de logements des pays de la région MENA est sous-utilisé et se caractérise par des taux d'inoccupation élevés. Autant d'éléments qui freinent l'exode rural et qui privent les habitants des zones en retard d'un bon moyen d'échapper à la pauvreté.

*Terrains à usage commercial.* Il ressort des enquêtes effectuées auprès des entrepreneurs des pays MENA que les difficultés d'accès à la propriété foncière sont ce qui bride le plus leur compétitivité. Si les pays MENA13 sont bien classés du point de vue du temps nécessaire à l'achat d'un bien immobilier, ils font moins bien que toutes les autres régions, excepté l'Afrique subsaharienne, en ce qui concerne les coûts de transaction.

*Terrains pour faciliter la transition rurale.* Il importe que les marchés fonciers agricoles fonctionnent de manière efficace pour faciliter le futur redéploiement de la main-d'œuvre en dehors de l'agriculture et pour accroître les revenus des actifs qui continuent de travailler dans ce secteur. Or, dans les pays MENA, les propriétaires fonciers ont souvent du mal à faire enregistrer et à conserver leurs droits fonciers. Leur statut réel de propriétaire n'est donc pas consigné dans les registres officiels, ce qui peut poser problème s'ils veulent faire une demande de crédit ou effectuer une opération de remembrement.

## LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES : COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

### ***La planification des services urbains***

Pour pouvoir s'intégrer dans la ville, les nouveaux arrivants doivent avoir accès à des services publics et privés. Un programme de développement des services urbains dans la région MENA devrait s'articuler autour des grands principes suivants :

*Planifier en amont plutôt que réagir à l'afflux de migrants.* Les pouvoirs publics ont tendance à différer la fourniture de services dans les nouvelles implantations sauvages au motif que ces habitations seraient temporaires ou indésirables, alors qu'au contraire, ces implantations devraient être considérées non pas comme la source du problème mais comme un élément de réponse à la question du logement. Plus la prestation de services aux nouvelles implantations est planifiée tôt, plus les réseaux de voirie, d'électricité, d'eau et d'assainissement sont efficaces. La planification urbaine peut aussi contribuer à rendre les pays MENA moins vulnérables au changement climatique en limitant autant que faire se peut les constructions dans les zones fragiles et en veillant à ce que l'on investisse dans des ouvrages de protection.

*Accompagner l'« évolution spatiale » de la croissance urbaine tirée par le marché.* La fourniture de services et les nouveaux projets d'urbanisme devraient suivre la population dans ses choix résidentiels au lieu de tenter de les guider. Ainsi, l'Iran a construit dix-huit villes nouvelles depuis la Révolution, situées à une distance considérable de la ville-mère, en vue de préserver les terres agricoles et d'empêcher les implantations sauvages à la périphérie des grands centres urbains. Ces villes, dépourvues de leur propre base économique, sont toutefois devenues des cités-dortoirs pour les salariés employés dans la ville-mère. Les autorités ont donc reporté leur attention sur l'accroissement de l'offre de logements au sein même de la métropole.

De la même manière, en 1969, l'Égypte a construit dans le désert, à distance du Caire, des villes satellites afin de limiter l'expansion de la métropole. Ces villes ont le problème inverse des villes iraniennes ; elles ont attiré un nombre considérable d'entreprises, mais peu de résidents, engendrant ainsi des déplacements quotidiens en sens inverse. Dans le même temps, la tendance à l'agglomération a accéléré l'expansion de la métropole du Caire. Au début des années 90, le gouvernement a donc recentré ses efforts sur la réhabilitation des taudis, en utilisant les services comme un moyen d'améliorer la qualité de la croissance de la métropole.

Dans ces deux exemples, les autorités iraniennes et égyptiennes ont changé de stratégie, en utilisant la prestation de services comme un moyen d'améliorer la qualité de la croissance de la métropole au lieu de tenter d'en freiner l'expansion.

### ***Un cadre institutionnel qui favorise l'expansion des agglomérations urbaines***

Les capacités institutionnelles des municipalités et les moyens dont elles disposent en matière de planification, de réglementation et de prestation de services pour faire face à l'étalement urbain varient grandement d'un pays à l'autre au sein de la région. Plusieurs initiatives visant à renforcer ces capacités sont en cours.

## DEUXIEME TRAIN DE MESURES : RELIER LES ZONES EN RETARD AUX ZONES AVANCEES POUR FAIRE JOUER L'EFFET D'ENTRAINEMENT

L'effet d'entraînement exercé par les agglomérations sur les zones périurbaines est l'un des plus puissants ressorts du développement spatial. Il offre en effet la possibilité de réduire les disparités géographiques en permettant aux zones à la traîne de bénéficier de la dynamique de croissance des zones plus avancées.

Les zones en retard au sein de la région MENA ont un avantage, celui de la proximité. Les habitants de ces zones vivent en effet pour 61 % d'entre eux à moins de trois heures d'une grande ville. Comment les pays MENA peuvent-ils donc relier les zones en retard à ces pôles urbains pour tirer le meilleur parti de cet effet d'entraînement ? On distingue trois éléments de réponse à cette question :

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

- Transport
- Facilitation du commerce
- Technologies de l'information et de la communication

### AMELIORER LES LIAISONS DE TRANSPORT POUR RENFORCER L'EFFET D'ENTRAINEMENT

Les infrastructures de transport dans la région MENA sont essentiellement routières. En général, le réseau routier primaire est suffisamment étendu pour assurer la liaison (sur de longues distances) entre les centres urbains. En termes de desserte routière, les pays MENA affichent de bons indicateurs comparé aux autres régions en développement.

Étant donné que 61 % des habitants des zones en retard vivent d'ores et déjà à moins de trois heures d'une agglomération, les gouvernements des pays MENA ne devraient pas considérer que le retard de ces zones s'explique en grande partie par l'absence de liaisons sur de longues distances. Le bilan positif de la région MENA à cet égard masque cependant un problème, à savoir la prédisposition des pays MENA à privilégier l'aménagement de routes de catégorie supérieure au détriment d'autres investissements clés dans le secteur des transports.

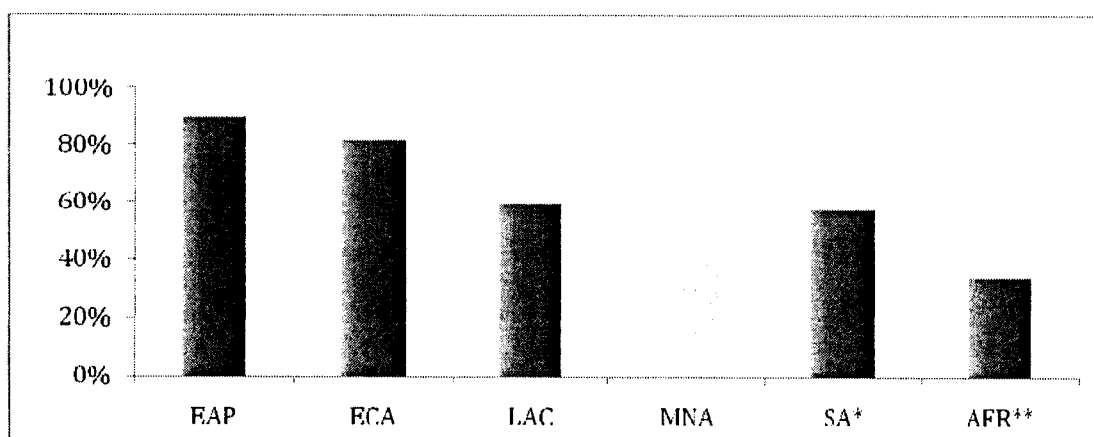
La composition générale des dépenses publiques dans le secteur des transports des pays MENA gagnerait à ce qu'une partie des ressources consacrées à l'expansion du réseau national de routes principales soit réaffectée à l'entretien du réseau existant ; à l'amélioration de la desserte rurale ; aux réseaux transfrontaliers ; et à l'amélioration de la gestion de la circulation pour réduire les encombrements et renforcer la sécurité. Les systèmes de transport en commun en milieu urbain et périurbain revêtent une importance capitale si l'on veut que les habitants des zones en retard puissent tirer parti de la demande de main-d'œuvre dans les agglomérations proches.

*Détérioration de la chaussée.* L'expansion du réseau de routes principales se fait au détriment de l'entretien courant. D'après des études de la Banque mondiale, la détérioration des routes est un problème majeur en Algérie, en Égypte, en Iran, en Iraq, en Libye, en Cisjordanie et à Gaza.

*Déficit de liaisons rurales.* Les dessertes rurales sont relativement négligées dans la région MENA. D'après les estimations, l'indicateur de desserte rurale, autrement dit la proportion de la population rurale ayant accès à une route praticable en toutes saisons, était de 60 % en 2004 (figure 5), plaçant la région devant seulement l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud. Les investissements réalisés récemment par le Maroc et la République du Yémen dans le secteur des routes rurales ont néanmoins eu un impact mesurable dans les zones en retard et se sont révélées efficaces par rapport au coût.

**Figure 5. Indice de desserte rurale : comparaison entre MENA et les autres régions (2004)**

(Pourcentage de la population rurale ayant accès à une route praticable en toutes saisons)



LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

EAP	Asie de l'Est et Pacifique
ECA	Europe et Asie centrale
LAC	Amérique latine et Caraïbes
MNA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
SA*	Asie du Sud*
AFR**	Afrique subsaharienne**

Source : Roberts et al. (2006).

\* Année 2003/2004 \*\* Année 1999/2004

*Encombrement urbain.* Les encombrements dans les villes des pays MENA sont dus à des véhicules privés en surnombre et à des transports publics déficients. Avec la croissance économique, les taux de motorisation devraient augmenter, mais davantage pour les véhicules privés que pour les transports publics. Les transports en commun dans les pays MENA sont en grande partie assurés par des services d'autobus publics de qualité médiocre. La solution de remplacement le plus souvent envisagée serait que l'État investisse dans un système de métro léger ; or un tel investissement excéderait les moyens dont il dispose, alors que l'on pourrait envisager d'autres stratégies, notamment lever les barrières à l'investissement privé dans les services d'autobus urbains et la mise en place d'un système de transport rapide par bus.

*Sécurité routière.* Les pays de la région MENA ont de loin les routes les plus dangereuses du monde en développement. La situation est particulièrement inquiétante au Maroc, en Jordanie et en Iran.

*Utilisation peu efficace des routes.* Dans certains pays MENA, les opérateurs commerciaux sont insuffisamment réglementés, ce qui affaiblit le rendement de l'investissement routier.

## FACILITER LA TRAVERSEE DES FRONTIERES

Les frontières terrestres, en entravant la circulation des personnes et des marchandises, créent artificiellement des zones en retard. La construction d'axes transfrontaliers, l'amélioration des équipements logistiques et la simplification des formalités à la frontière sont donc autant de mesures qui permettent non seulement de promouvoir les échanges, mais aussi, lorsqu'elles s'insèrent dans le cadre de stratégies nationales, de réduire les disparités géographiques.

## LA PROXIMITE ELECTRONIQUE : UN NOUVEL OUTIL D'INTEGRATION DES ZONES EN RETARD

Le problème des zones en retard tient en partie à leur isolement qui les prive d'accès à l'information. Le téléphone mobile et l'internet devenant les moyens de communication par défaut, les personnes qui n'y ont pas accès se retrouvent marginalisées. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent donc aux décideurs un nouvel éventail d'options pour s'attaquer aux disparités spatiales.

Les zones rurales des pays MENA ont souvent peu accès aux services de téléphonie mobile et à l'internet. En 2007, les abonnements de téléphonie mobile étaient moins nombreux en Égypte, en Iran, au Liban, en Libye et en République arabe syrienne que dans d'autres pays ayant atteint un niveau de développement similaire (figure 6). MENA est la seule région du monde où la téléphonie mobile n'a pas supplanté la téléphonie fixe dans les zones rurales.



LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

Figure 6. Certains pays MENA sont bien en dessous de la droite décrivant la tendance.

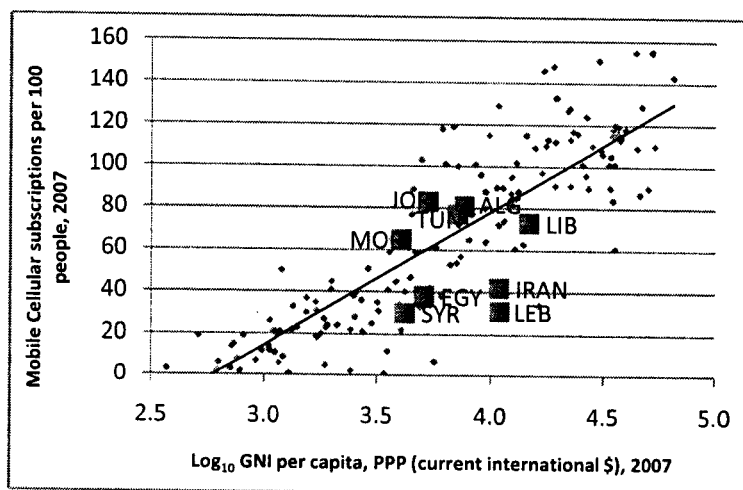
Nombre d'abonnements de téléphonie mobile pour 100 personnes, 2007		
Log <sub>10</sub> RNB par habitant, PPA (dollar international courant), 2007		
English	French	French
JOR	JOR	Jordanie
SYR	SYR	Syrie
ALG	ALG	Algérie
IRAN	IRAN	Iran
EGY	EGY	Égypte
TUN	TUN	Tunisie
LIB	LIBYE	Libye
LEB	LIBAN	Liban
MOR	MAR	Maroc

Source : Base de données des télécommunications internationales de l'UIT.

Deux facteurs expliquent les difficultés d'accès aux TIC dans les zones en retard des pays MENA : le déficit d'efficacité du marché et le différentiel d'accès.

*Comblent le déficit d'efficacité du marché.* Le déficit d'efficacité du marché correspond à l'écart entre le taux de pénétration actuel et le taux qui pourrait être atteint si le cadre réglementaire était libéralisé et stable. Or, si le processus de libéralisation des télécommunications se poursuit dans la région MENA, les tarifs sont rarement élevés (sauf au Liban et au Maroc). Le problème de la région MENA pourrait donc tenir davantage à . . .

*Réduire le différentiel d'accès aux services.* Le différentiel d'accès correspond à l'écart qui continue de séparer les zones avancées des zones en retard lorsque le marché fonctionne de manière efficace. La mise en concurrence des soumissionnaires dans le cadre de partenariats public-privé est un moyen efficace d'amener les infrastructures et les services faisant intervenir les TIC dans les zones à faible densité, qui sont moins rentables.



LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

## TROISIEME TRAIN DE MESURES : FACILITER LE DEVELOPPEMENT EN GRAPPES DES ZONES AU POTENTIEL INEXPLOITE

En général, l'un des effets de la dynamique d'agglomération est que les zones économiquement marginalisées ne parviennent pas à attirer les investissements privés. Certaines font pourtant exception à la règle. Ainsi, le centre-ouest de la Tunisie, la région de Tanger-Tétouan au Maroc et plusieurs gouvernorats en Iran sont des zones défavorisées dans lesquelles une convergence avec des zones plus avancées s'est manifestée. Que peuvent faire les pouvoirs publics pour encourager une telle évolution positive ?

Dans cette section, nous commencerons par examiner les tentatives infructueuses de différents pays à travers le monde pour promouvoir le développement économique des zones défavorisées. Nous porterons également un regard critique sur les politiques de développement des zones en retard mises en œuvre au sein de la région MENA 13, et nous présenterons une autre approche du développement de l'économie régionale.

L'idée selon laquelle des programmes de dépenses ambitieux pourraient stimuler la croissance économique dans les zones en retard n'est guère corroborée par les données d'expérience mondiales. L'approche traditionnelle veut que les investissements dans les infrastructures publiques soient focalisés sur les zones défavorisées, alors que plusieurs études montrent que c'est dans les zones en avance que les investissements publics sont le plus rentables, grâce aux économies d'agglomération. Les gouvernements s'efforcent également d'attirer les investisseurs privés dans les zones en retard avec des incitations financières, souvent en vain. Même lorsque des incitations géographiquement ciblées amènent des entreprises à investir dans des zones défavorisées, les gains sont généralement de courte durée.

Les pays de la région MENA ont tenté de *supplanter* les avantages économiques de l'agglomération par des incitations financières, et ce en dépit des données d'expérience mondiales montrant l'inefficacité de cette démarche. L'Algérie s'est efforcée d'étendre l'activité économique au-delà de la sphère d'influence de la capitale au moyen de programmes régionaux de développement économique comprenant des investissements dans les industries d'État. Les investissements tant publics que privés sont pourtant restés concentrés à Alger. La Syrie a connu des difficultés similaires au cours des années 90, période durant laquelle les zones industrielles ont été utilisées comme un moyen d'encourager l'activité économique dans les zones défavorisées. Malgré ces efforts, les avantages économiques de l'agglomération ont prévalu, et les entreprises privées ont continué de s'implanter dans les grandes villes.

### LORSQUE LA COORDINATION PREND LE PAS SUR LES INCITATIONS FINANCIERES

Certains gouvernements commencent à opter pour une nouvelle approche du développement économique régional. Cette approche reconnaît que la dynamique d'agglomération est trop forte pour être jugulée par l'argent public. Le rôle de l'État n'est donc plus de diriger mais de faciliter le processus. Le tableau 3 compare les caractéristiques de l'ancien et du nouveau paradigme de développement économique régional.

**Tableau 3. Politique de développement économique régional : ancien et nouveau paradigmes**

	Ancien paradigme	Nouveau paradigme
Objectifs	Tenter de compenser les handicaps liés à la localisation des régions en retard	Valoriser le potentiel sous-exploité de la région pour renforcer sa compétitivité
Unité d'intervention	Unités administratives	Zones économiques fonctionnelles
Stratégies	Approche sectorielle	Approche intégrée

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

Outils	Subventions et aides publiques	Combinaison de ressources, financières et autres (stock de capital, marché du travail, cadre de l'activité économique, capital social et réseaux)
Acteurs	Administration centrale	Différents niveaux administratifs (en collaboration avec le secteur privé)

Source : OCDE (2009).

*Pour être efficaces, les investissements dans l'infrastructure et l'éducation doivent aller de pair.* Il ressort d'une étude récente sur les déterminants de la croissance régionale que l'investissement dans les infrastructures n'influe sur l'activité économique que s'il va de pair avec des investissements dans le capital humain et l'innovation ; les infrastructures à elles seules n'ont guère d'impact sur la croissance.

*Le développement régional ne peut être fondé sur les possibilités locales que si les politiques publiques sont élaborées et mises en œuvre suivant un processus décentralisé partant de la base.* Les acteurs régionaux sont mieux à même d'utiliser les informations concernant les capacités locales et les besoins locaux que les autorités centrales, et les protagonistes locaux sont plus enclins à soutenir les projets s'ils aident à les concevoir. Mobiliser les parties prenantes locales exige parfois de décentraliser et de structurer le dialogue entre les différents niveaux de l'administration. C'est ce que l'Union européenne a réussi à faire dans le cadre de son initiative LEADER qui vise à promouvoir une croissance endogène par l'intermédiaire de groupes d'action locale décentralisés.

*L'interface public-privé est un déterminant clé de la productivité, de la croissance et de l'innovation à l'échelon régional.* Les pouvoirs publics ne peuvent pas forcer la dynamique d'agglomération, mais ils peuvent jouer un rôle important en encourageant les échanges entre les acteurs régionaux et en formant les liaisons qui sont à la base du processus. Le Maroc, par exemple, a lancé une initiative qui a permis d'identifier quatre secteurs susceptibles de servir de base à un développement en grappes et de favoriser un dialogue permanent entre institutions publiques et institutions privées afin d'identifier et de coordonner les investissements et la réforme réglementaire.

*Par définition, la croissance en grappes touche plusieurs secteurs, aussi les décideurs doivent-ils opter progressivement pour une approche territoriale et non plus sectorielle.* L'approche dite des « grappes vertes » pour les zones rurales illustre bien cette évolution.

## REALISER LE POTENTIEL AGRICOLE : LES GRAPPES VERTES

L'agriculture occupe toujours une place centrale dans l'économie des zones défavorisées de la région MENA. Quel type de croissance agricole peut donc entraîner le développement de ces zones ?

Les dépenses publiques destinées à financer le détournement des eaux et à subventionner les prix sont un élément de longue date de la politique agricole des pays MENA. La pratique du détournement des eaux atteint toutefois ses limites écologiques, et les subventions à la production peuvent exacerber les inégalités dans la mesure où les zones rurales relativement aisées reçoivent une part disproportionnée de la subvention. L'analyse du secteur tend à montrer que le principal moteur de la croissance agricole dans les zones en retard des pays MENA ne peut être qu'un développement en grappe axé sur des chaînes de production à forte valeur ajoutée. Les principes généraux du nouveau paradigme de développement économique régional peuvent donc être appliqués au secteur agricole : tout d'abord, établir un diagnostic territorial sur plusieurs secteurs afin d'identifier les possibilités latentes, puis s'assurer que l'ensemble des parties prenantes privées jouent un rôle moteur dès le stade du diagnostic.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

## PROXIMITÉ POUR TOUS : DES INSTITUTIONS PUBLIQUES POUR DES POLITIQUES SPATIALES

Les gouvernants des pays MENA peuvent donc dépasser l'opposition entre agglomération économique et inégalité spatiale s'ils adaptent leurs politiques aux caractéristiques particulières des zones de leur territoire national qui sont à la traîne. Les trois trains de mesures décrits plus haut ont été conçus de manière à tirer parti du potentiel existant, comme indiqué dans la figure 7.

**Figure 7. Cadre de prise en compte des disparités géographiques.**

**Sources :** Équipe chargée de l'étude et Banque mondiale 2009a.

Are spatial disparities in well-being <u>really</u> a significant and persistent problem?  (consider spatial distribution of well-being, migration, convergence, evolution of household characteristics)	Les disparités géographiques en termes de bien-être sont-elles réellement un problème majeur et persistant ?  (examiner la distribution spatiale des éléments suivants : bien-être, migration, convergence et évolution des caractéristiques des ménages)
Yes	Oui
Is the area close enough to economic density to benefit from spillovers?	La zone considérée est-elle à proximité suffisante de la densité économique pour bénéficier d'un effet d'entraînement ?
No	Non
Is there private interest in locational competitive potential?	La zone suscite-t-elle l'intérêt du secteur privé en raison de son emplacement potentiellement compétitif ?
Package 1	Premier train de mesures
Package 2	Deuxième train de mesures
Package 3	Troisième train de mesures

Comment l'État peut-il donc s'organiser et se mobiliser pour réduire les disparités spatiales ?

De nombreux pays MENA ont des structures gouvernementales similaires. Les ministères sectoriels sont centralisés, ce qui rend la coordination locale difficile, et les administrations infranationales ont des ressources et des capacités très limitées.

Sur la base de ce que l'on a pu observer dans d'autres pays, il semblerait que les États puissent s'appuyer sur cinq grands principes pour intégrer la gestion des différents aspects sectoriels de la politique spatiale : planification de l'aménagement du territoire, répartition géographique des ressources budgétaires en fonction des besoins, programmes géographiquement ciblés, déconcentration et décentralisation.

*La planification de l'aménagement du territoire* repose sur l'existence d'une institution centrale chargée de suivre et d'analyser la dimension spatiale du processus de développement et de faire remonter les données relatives à son évolution pour qu'elles soient prises en compte dans le processus national de planification des investissements publics. L'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont opté pour cette approche.

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

*La répartition géographique des ressources budgétaires en fonction des besoins* peut prendre la forme de subventions non liées ou de financement de programmes. Dans les États fédéraux, où la crédibilité politique du gouvernement dépend de la transparence et de l'équité des transferts de ressources, le système utilisé pour répartir les subventions entre les différentes zones est généralement fondé sur une formule. En l'absence de règles simples et transparentes, l'allocation des ressources risquerait toutefois de devenir l'objet de tractations politiques. Comme nous l'avons déjà vu, qu'elles soient fondées sur les besoins ou sur l'application d'une formule, les règles d'affectation des crédits budgétaires dans la région MENA laissent beaucoup à désirer.

L'administration centrale peut également orienter les ressources budgétaires vers les zones pauvres en finançant des programmes d'envergure nationale dont les opérations seront plus ou moins intensives en fonction des besoins de la zone considérée. Plusieurs pays MENA, dont le Maroc et l'Égypte, disposent de programmes de ce type.

*Les programmes géographiquement ciblés* tiennent compte de la dimension géographique dans les politiques publiques en affectant les fonds à des zones précises et en créant pour elles des institutions spécifiques. Le plus difficile est d'intégrer le programme dans les activités de l'administration locale sans compromettre son appropriation du processus.

*La déconcentration* est à l'ordre du jour de tous les pays MENA<sup>13</sup>. Les dirigeants de ces pays doivent garder à l'esprit les grands principes suivants :

- La mise en place de la déconcentration exige un champion institutionnel et un coordonnateur solides.
- La déconcentration s'entend au sens de délégation des compétences de gestion des activités et des ressources financières et humaines ; c'est lorsque ces trois fonctions sont déconcentrées simultanément que la déconcentration fonctionne le mieux.
- Les fonctions d'élaboration des politiques publiques et de surveillance de leur application qui sont assurées par le ministère central restent d'une importance capitale lorsque la mise en œuvre desdites politiques est déconcentrée. Il est primordial que les mandats respectifs des élus locaux et des ministères sectoriels déconcentrés soient clairement définis.

*La décentralisation* implique le transfert de ressources et de compétences aux administrations infranationales qui sont politiquement tenues de rendre compte aux citoyens locaux. Elle permet de mettre en œuvre les politiques publiques de manière plus efficace et elle renforce l'obligation de rendre compte aux administrés.

De nombreuses études tendent à montrer que le transfert de compétences et de ressources aux collectivités territoriales permet d'assurer une meilleure adéquation entre les ressources et les priorités locales. Le problème que pose toutefois la décentralisation des finances publiques est qu'elle accroît uniquement l'influence que les zones en retard exercent sur leurs propres ressources (qui sont insuffisantes), et non leur influence sur l'affectation des ressources à l'échelon national. La décentralisation peut donc aggraver les disparités géographiques, car les responsabilités budgétaires risquent de ne pas cadrer avec les missions de dépenses, et les collectivités locales, dont les capacités de gestion sont limitées, risquent d'être excessivement sollicités. La décentralisation des finances publiques étant généralement une réponse politique à un problème de disparités spatiales ou de divisions ethniques, elle est souvent mise en œuvre sans qu'une attention suffisante soit prêtée aux retombées négatives qu'elle peut avoir sur l'économie. D'après une analyse portant sur plusieurs pays, la décentralisation dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire serait plutôt liée, à la longue, au creusement plus rapide des disparités géographiques.

Qu'en est-il donc de la décentralisation et des disparités géographiques dans la région MENA ? Le constat qui s'impose peut être résumé en trois points :

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

- Il existe de bonnes raisons de continuer à décentraliser dans les pays MENA : la décentralisation permettra en effet d'améliorer la transparence financière, la capacité d'adaptation et la qualité des services.
- La décentralisation ne réduira pas nécessairement les disparités géographiques, et déléguer des missions sans fournir les ressources et les moyens de les mener à bien creusera davantage les disparités.
- Le plus important est de mettre en place des dispositifs transparents et prévisibles pour harmoniser les transferts budgétaires intra-administration et renforcer les capacités des collectivités locales dans les zones en retard.

En conclusion, si la plupart des gouvernements des pays MENA sont fermement résolus à promouvoir le développement des régions à la traîne, rares sont ceux qui s'interrogent sur les structures institutionnelles à mettre en place pour mettre en œuvre une stratégie de développement qui intègre la dimension spatiale.

### EN RESUME . . . LES POLITIQUES PUBLIQUES DOIVENT ETRE GUIDEES PAR SEPT GRANDS PRINCIPES

Si l'on fait la synthèse des arguments développés plus haut, on peut résumer en sept points les conclusions du présent rapport pour ce qui concerne les politiques publiques des pays MENA.

1. *Le développement des zones en retard commence avec des institutions aux fonctions et aux rouages clairement définis.* Il concerne par définition plusieurs secteurs et relève de diverses institutions. Les mécanismes auxquels elles font appel comprennent des dispositifs de suivi et de coordination, d'allocation des ressources, de planification et de définition des rôles.
2. *Les capacités d'analyse sont d'une importance cruciale.* Les pays MENA ont besoin de statistiques plus désagrégées dans l'espace, en particulier de données ventilées par sexe. Il est essentiel de vérifier que les disparités géographiques constituent effectivement un obstacle majeur au développement ; très souvent, elles ne sont pas aussi importantes que le prétend le discours politique. Le diagnostic d'une zone en retard indiquera le train de mesures qu'il convient de mettre en œuvre.
3. *Ce qui est bon pour le développement est bon pour le développement des zones en retard.* Pour se développer, les zones défavorisées ont surtout besoin que les règles du jeu soient uniformisées. Les ministères sectoriels, s'ils s'acquittent tout simplement de leur mandat actuel, qui est de créer un cadre propice à l'activité économique et de fournir des services aux pauvres, contribueront pleinement à la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire national. Pour que le développement territorial porte ses fruits sur tous les fronts, priorité doit être accordée à l'éducation des filles dans les zones défavorisées. Éliminer les disparités géographiques du cadre de fonctionnement des entreprises serait extrêmement bénéfique moyennant un coût particulièrement bas.
4. *Fournir des services sociaux aux zones en retard* veut souvent dire trouver les mesures qui inciteront le personnel qualifié à travailler dans zones défavorisées et les pauvres à utiliser les services publics, et adapter les mécanismes de prestation aux zones à faible densité de population. Ce n'est pas en construisant simplement davantage d'infrastructures sociales que l'on résoudra le problème.
5. *Le subventionnement des produits de base rapporte beaucoup d'argent public aux zones avancées.* Les programmes ciblés de protection sociale sont plus équitables d'un point de vue géographique.
6. *Mettre en place des liaisons de transport sur de courtes distances pour favoriser l'effet d'entraînement exercé par les zones avancées sur les zones en retard* est une priorité pour les zones en retard des pays MENA. En fonction de la topographie de la zone considérée, les investissements pourront porter sur la construction de pistes rurales, l'entretien routier, les transports publics intra urbains, la logistique frontalière ou l'aménagement d'axes de pénétration périurbains, ou encore sur l'amélioration de la réglementation applicable aux transporteurs. Il appartient aux

LIEUX PAUVRES, POPULATIONS PROSPÈRES :  
COMMENT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD PEUVENT SURMONTER LES DISPARITÉS SPATIALES

gouvernements MENA d'encourager l'investissement privé et l'innovation dans la connectivité électronique, qui offre aux zones en retard de nouvelles possibilités de tirer avantage de la proximité.

7. *La stratégie recommandée pour promouvoir le développement économique local* consiste à privilégier la coordination des différents acteurs afin d'amener le secteur privé à s'intéresser aux possibilités latentes d'une région. Les tentatives de recours à des incitations financières pour canaliser les investissements privés vers les zones en retard se sont généralement soldées par des résultats très médiocres.

En résumé, l'agglomération économique est probablement indissociable de la croissance, mais les pouvoirs publics peuvent atténuer les disparités géographiques de la qualité de vie. Tout dépend de l'orientation choisie.