

Vers de nouveaux horizons

La transformation économique sur fond de transition politique dans le monde arabe



Préparé, sous la direction de Harald Finger et Daniela Gressani,
par une équipe composée de Khaled Abdelkader, Khalid AlSaeed,
Alberto Behar, Sami Ben Naceur, Christine Ebrahimzadeh,
Asmaa El-Ganainy, Samar Maziad, Aiko Mineshima, Pritha Mitra,
Preya Sharma, Charalambos Tsangarides et Zeine Zeidane

Vers de nouveaux horizons

La transformation économique sur fond de transition politique dans le monde arabe



Préparé, sous la direction de Harald Finger et Daniela Gressani,
par une équipe composée de Khaled Abdelkader, Khalid ALSaeed,
Alberto Behar, Sami Ben Naceur, Christine Ebrahimzadeh,
Asmaa El-Ganainy, Samar Maziad, Aiko Mineshima, Pritha Mitra,
Preya Sharma, Charalambos Tsangarides et Zeine Zeidane

© 2014 Fonds monétaire international

Édition française

Services linguistiques du FMI, Section française

Cataloging-in-Publication Data
Joint Bank-Fund Library

Toward new horizons: Arab economic transformation amid political transitions/prepared by a staff team led by Harald Finger and Daniela Gressani comprising Khaled Abdelkader [and eleven others]. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, c2014.

“Middle East and Central Asia Department.”

Includes bibliographical references.

ISBN 978-48431-146-2 (anglais)

ISBN 978-1-47552-538-0 (français)

1. Economic development—Arab countries. 2. Arab countries—Economic policy. 3. Fiscal policy—Arab countries. 4. Monetary policy—Arab countries. 5. Foreign exchange rates—Arab countries. I. Finger, Harald. II. Gressani, Daniela, 1956– III. Abdelkader, Khaled. IV. International Monetary Fund. V. International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Department.

HC498.A73 2014

Mise en garde : Les opinions exprimées dans ce livre n’engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribuées au Fonds monétaire international, à son Conseil d’administration ou aux gouvernements de ses États membres.

Les commandes peuvent être effectuées par Internet, télécopie ou courrier :

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Téléphone : (202) 623-7430 Télécopieur : (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

Internet : www.imfbookstore.org

Table des matières

Remerciements	vii
Préface	ix
1. Introduction et sommaire	1
2. Relever les défis budgétaires	9
3. Politique monétaire et de change pour la stabilité, la croissance et l'emploi	31
4. Renforcement de la stabilité et du développement financiers	42
5. Réforme en faveur d'une croissance durable et créatrice d'emplois induite par le secteur privé	65
6. Gestion du changement économique des transitions	88
Bibliographie	103
Encadrés	
Encadré 2.1. Des avis divisés sur la réduction des subventions énergétiques	18
Encadré 2.2. Avancement de la décentralisation	22
Encadré 2.3. Potentiel fiscal et écarts de recettes dans les pays arabes en transition non pétroliers	26
Encadré 6.1. Modèle schématique de coalition	94
Encadré 6.2. Un soutien accru des donateurs demeure nécessaire	98
Encadré 6.3. Les transitions arabes sont riches d'enseignements pour le FMI	100
Graphiques	
Graphique 2.1. Dégradation de la situation budgétaire des pays arabes en transition	10
Graphique 2.2. Augmentation des subventions, transferts et salaires	10
Graphique 2.3. Éviction du crédit au secteur privé, 2010–13	11
Graphique 2.4. Finances publiques	12
Graphique 2.5. Augmentation de l'investissement public de 5 % du PIB et importantes retombées sur la croissance et l'emploi	14
Graphique 2.6. Des masses salariales élevées	16

Graphique 2.7.	Salaires élevés dans l'administration publique et accroissement des inégalités	16
Graphique 2.8.	Forte variation de la qualité de la gestion des investissements publics	20
Graphique 2.9.	Marge de rentrées fiscales supplémentaires	24
Graphique 2.10.	Marge d'augmentation des taux des impôts fonciers et des accises	30
Graphique 3.1.	L'impact macroéconomique notable des transitions politiques	32
Graphique 3.2.	Évolution de la situation extérieure	33
Graphique 3.3.	Chute des réserves internationales depuis le début de la transition	34
Graphique 3.4.	Inflation toujours inférieure à la moyenne des pays émergents dans la plupart des pays arabes en transition	35
Graphique 3.5.	Appréciation des taux de change effectifs réels dans certains pays arabes en transition	36
Graphique 3.6.	Volatilité réelle et nominale, 2000–12	38
Graphique 4.1.	Importance du crédit bancaire dans les pays arabes en transition	42
Graphique 4.2.	Peu de crédit bancaire pour financer l'investissement	43
Graphique 4.3.	Peu de détenteurs d'un compte bancaire dans les pays arabes en transition	44
Graphique 4.4.	L'accès au financement : une contrainte majeure	44
Graphique 4.5.	Proportion élevée de prêts improductifs	45
Graphique 4.6.	Derniers pour les droits légaux	46
Graphique 4.7.	Forte concentration du marché bancaire	46
Graphique 4.8.	Développement insuffisant des marchés de dette publique	47
Graphique 4.9.	Les marchés boursiers de certains pays arabes en transition sont importants	48
Graphique 4.10.	Manque d'investisseurs institutionnels privés dans certains pays	49
Graphique 4.11.	Potentiel de développement du vivier d'investisseurs	55
Graphique 4.12.	Croissance des avoirs mondiaux des établissements de finance islamique	59
Graphique 5.1.	Croissance en retrait et chômage élevé	66
Graphique 5.2.	Augmentation de l'investissement pour accompagner la croissance	67
Graphique 5.3.	Un potentiel considérable de hausse des exportations	68
Graphique 5.4.	Des liens commerciaux étroits avec l'Europe	68
Graphique 5.5.	D'importantes barrières commerciales	69
Graphique 5.6.	Part intrarégionale des exportations et stock d'investissements directs étrangers	69
Graphique 5.7.	Des progrès grâce à la facilitation des échanges au Maroc	71
Graphique 5.8.	Les licences et permis : des contraintes majeures	73

Graphique 5.9.	Gouvernance et corruption : des préoccupations grandissantes	73
Graphique 5.10.	Les classements des indicateurs	75
Graphique 5.11.	<i>Doing Business</i> : retard des efforts de réforme	75
Graphique 5.12.	Réglementation excessive du travail et asymétrie dans l'éducation	77
Graphique 5.13.	Un chômage élevé, tant au niveau global que chez les jeunes	78
Graphique 5.14.	Le secteur public, un employeur important dans la région MOAN	78
Graphique 5.15.	L'État, employeur préféré de la jeunesse arabe	79
Graphique 5.16.	Des taux de pauvreté rurale élevés	82
Graphique 5.17.	Risque élevé de basculement dans la pauvreté	82
Graphique 5.18.	Pays arabes en transition : des dispositifs de protection sociale limités	84
Graphique 5.19.	Dispositifs de protection sociale : une couverture limitée	84
Graphique 5.20.	Connaissance limitée des dispositifs de protection sociale dans le quintile inférieur de revenus	85
Graphique 6.1.	Intensification du risque politique	89
Graphique 6.2.	Perception de l'orientation de l'économie par les jeunes du monde arabe	90
Graphique 6.3.	Le classement selon le critère de la primauté du droit pourrait être amélioré	91
Graphique 6.4.	L'efficacité des pouvoirs publics a souffert dans la plupart des pays arabes en transition	92
Tableaux		
Tableau 2.1.	Marge d'amélioration de l'effort fiscal et de l'efficacité du recouvrement de la TVA	23
Tableau 2.2.	Pays arabes en transition non pétroliers : recommandations en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale	28
Tableau 2.3.	Marge d'accroissement de la progressivité de l'impôt sur le revenu	29
Tableau 3.1.	Caractéristiques de structure et de taux de change	35
Tableau 5.1.	La pauvreté : toujours une grande préoccupation	82
Tableau 6.1.	Utilisation intensive des réseaux sociaux pour véhiculer des messages politiques et sociaux	96

Remerciements

La présente étude est l'aboutissement d'un projet conjoint du Département Moyen-Orient et Asie centrale et des Départements de la communication, des finances publiques, des marchés monétaires et de capitaux, des études et de la stratégie, des politiques et de l'évaluation.

Ses auteurs souhaiteraient remercier Masood Ahmed, Directeur du Département Moyen-Orient et Asie centrale, pour ses conseils et ses commentaires. Ils sont également reconnaissants à Prakash Loungani, David Marston, Marco Pinon, Christoph Rosenberg et Abdel Senhadji pour leurs avis et leur soutien au travail de coordination, ainsi qu'à Raj Desai, pour ses éclairages sur les questions d'économie politique.

Ils adressent également leurs remerciements à Yasser Abdih, Abdul Malik Al-Jaber, Nabil Ben Ltaifa, Ralph Chami, Jean-François Dauphin, Shantayanan Devarajan, Ishac Diwan, Gilda Fernandez, Edward Gemayel, Christopher Jarvis, Juha Kähkönen, Alfred Kammer, Kristina Kostial, Inutu Lukonga, Amine Mati, Tokhir Mirzoev, Eric Mottu, Gaelle Pierre, Bjoern Rother, Randa Sab, Nasser Saidi, Hossein Samiei, Carlo Sdravovich, Gazi Shbaikat, Natalia Tamirisa, Shahid Yusuf et Younes Zouhar, pour les commentaires formulés aux différents stades de préparation.

Les auteurs tiennent enfin à remercier tout particulièrement Gohar Abajyan et Jaime Espinosa-Bowen pour leur contribution au travail de recherche, Kia Penso pour son concours rédactionnel, Cecilia Prado de Guzman pour sa contribution à la mise en forme et à la préparation du document et enfin Joanne Johnson et Katy Whipple, pour leurs conseils rédactionnels et leur aide à la production.

Préface

Les transformations amorcées dans le monde arabe il y a trois ans étaient l'expression d'une aspiration des citoyens à renforcer la représentation et la participation, mais aussi celle d'une déception grandissante face à un environnement économique où les perspectives d'emploi étaient rares et où les relations semblaient plus déterminantes que le mérite pour pouvoir bénéficier des fruits de la croissance économique. Depuis, les pays de la région mettent en œuvre leur propre programme de réforme politique et constitutionnelle, mais doivent remédier à des vulnérabilités macroéconomiques exacerbées, en raison, entre autres, des effets d'une détérioration de la situation internationale, régionale et nationale sur la confiance du secteur privé et sur la croissance. À brève échéance, les perspectives économiques demeurent délicates et sujettes à des risques baissiers. Dans ce contexte, le maintien de la stabilité macroéconomique restera une grande priorité pour les années à venir.

Il importe cependant que les gouvernements lancent aussi d'ambitieux programmes de réformes pour rendre les économies nationales plus dynamiques et plus inclusives, pour créer plus d'emplois et pour offrir une égalité des chances à toutes les catégories sociales. À défaut de réformes économiques et financières profondes, la reprise économique progressive ne sera pas suffisante pour assurer d'ici quelques années une baisse sensible des taux élevés de chômage, en particulier chez les femmes et les jeunes.

La réalisation du potentiel économique des pays arabes en transition dépend en tout premier lieu de la volonté de leurs gouvernants. Mais la communauté internationale, y compris le FMI, peut jouer un rôle utile. Avec le recul, il apparaît clairement que ces dernières années nous n'avons pas accordé une attention suffisante à l'aggravation des déséquilibres socioéconomiques et à l'inégalité des chances économiques. Les transitions arabes nous ont ainsi obligés à faire machine arrière et à revoir nos recommandations de politique économique à l'intention des pays en transition. Même si nous sommes très actifs auprès de tous les pays en transition, et plus particulièrement concentrés sur la stabilisation macroéconomique et les politiques d'accompagnement du développement économique, nous n'avons pas encore présenté en détail les politiques macroéconomiques et structurelles qui nous semblent essentielles pour préserver la stabilité et jeter les bases d'une croissance vigoureuse, durable et solidaire. La présente étude s'efforce de combler cette lacune et, en livrant les fruits de notre réflexion, nous souhaitons contribuer au débat actuel sur les politiques à mettre en place dans les pays arabes en transition.

Nous espérons donc que cette étude sera utile aux dirigeants et autres acteurs des pays arabes en transition, mais aussi à la communauté internationale qui les soutient; l'objectif est de faciliter une transformation économique qui répondra aux espoirs et aux aspirations des populations jeunes et dynamiques de ces pays.

Masood Ahmed
Directeur, Département Moyen-Orient et Asie centrale
Fonds monétaire international

Introduction et sommaire

Les transitions politiques dans le monde arabe ont ouvert des perspectives de changement économique. Le paysage politique se transforme et de nouveaux acteurs apparaissent tandis que les anciens groupes d'intérêts réfractaires aux réformes ont sans doute perdu de leur vigueur. Cette conjoncture fournit une occasion historique pour repenser la stratégie générale de réforme économique et s'attaquer aux dossiers de longue date, jusque-là difficiles à aborder.

Néanmoins, trois ans après le début de la transition politique dans le monde arabe, force est de constater qu'il a été difficile de gérer les transitions et de mettre en œuvre les réformes économiques nécessaires. Les pays arabes en transition, aussi bien ceux qui ont opéré un changement de régime (Égypte, Libye, Tunisie, Yémen) que ceux qui ont entrepris de se transformer dans le cadre politique existant (Jordanie, Maroc), sont allés de l'avant. Les horizons et pouvoirs limités des gouvernants, les incertitudes institutionnelles et les tensions socioéconomiques ont, à des degrés divers selon les pays, empêché les autorités de centrer leur attention sur la transformation économique. Par ailleurs, les problèmes de gestion économique ont été aggravés par la complexité de la conjoncture intérieure et extérieure, l'érosion des marges de manœuvre budgétaires et une croissance trop faible pour faire baisser le chômage élevé qui sévit dans ces pays. Ils se trouvent donc à un tournant décisif. Une gestion économique prudente, alliée à de vigoureux efforts de réformes en vue de créer un climat qui favorise une croissance tirée par le secteur privé, sera nécessaire pour tenir les promesses des transitions arabes : amélioration du niveau de vie, croissance plus énergique et plus largement partagée, et création significative d'emplois.

Les pays arabes en transition se heurtent à des problèmes économiques de longue date. Bien avant l'amorce des transitions en 2011, leur croissance économique par habitant et leur intégration dans l'économie mondiale étaient à la traîne des autres pays émergents et en développement, et la concurrence ne semblait pas jouer sur les marchés intérieurs. Le chômage était élevé, plus du double de la moyenne des pays émergents et en développement, et chez les

jeunes il était le plus élevé de la planète. Beaucoup avaient le sentiment que les bénéfices de la croissance étaient accaparés par un petit groupe de personnes influentes, tandis que des pans entiers de la société se sentaient marginalisés. De nombreux pays avaient une lourde dette publique, et certains accusaient des déficits budgétaires élevés. Les pays arabes en transition limitaient en général les mouvements de leurs taux de change, ce qui aidait à ancrer l'inflation, mais constituait aussi une importante source de vulnérabilité.

Le secteur privé a manqué du dynamisme nécessaire pour assurer une croissance durable créatrice d'emplois, bridé qu'il était par l'intervention de l'État. Une réglementation des affaires complexe et pesante a restreint l'activité économique et favorisé la corruption; les entreprises d'État et les banques publiques ont souvent dominé leur secteur, en tendant toutefois à fonctionner de manière inefficace, d'où des dérives budgétaires et une mauvaise affectation des capitaux; et l'absence de règles du jeu équitables entre les entreprises publiques et privées et entre les entreprises privées elles-mêmes a freiné la concurrence et l'innovation. L'image des gouvernements sur le plan de l'efficacité et de la lutte contre la corruption s'est détériorée au fil des ans, et ces mêmes gouvernements n'ont pas su mettre en place les infrastructures nécessaires à l'appui d'une croissance dynamique, de sorte que la compétitivité a souffert. Là où des réformes ont été entreprises, leur conception autoritaire a souvent signifié que les gains économiques qui en résultaient ont été recueillis essentiellement par un petit nombre de personnes influentes, et non par la majorité des citoyens — sans notamment créer d'emplois dans le secteur formel ni améliorer le niveau de vie général.

Les contraintes liées à l'accès au crédit, à l'intégration commerciale, aux investissements dans les infrastructures, ainsi qu'au marché du travail et au système éducatif ont aussi pesé sur la croissance et le rôle moteur du secteur privé. L'accès des entreprises au crédit bancaire a été parmi les plus bas au monde, ce qui a freiné l'investissement privé. À cause du manque d'intégration commerciale (et de politiques d'accompagnement), les exportations de la région ont été très inférieures à leur volume potentiel. Une réglementation du travail inadaptée a découragé les embauches, et le secteur public a souvent joué le rôle d'employeur de premier et de dernier recours — rôle qui a faussé le marché du travail et le système éducatif et que l'État n'a plus les moyens d'assumer. En outre, les pays arabes en transition, comme les autres pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MOAN) plus généralement, ont maintenu en place un vaste système de subventions universelles comme principale forme de protection sociale. Ces subventions sont inefficaces — elles profitent de manière disproportionnée aux plus aisés — et elles absorbent des ressources qui pourraient servir à financer des dépenses hautement prioritaires dans des domaines tels que l'infrastructure, la santé et l'éducation.

Ces problèmes se sont accentués depuis le début des transitions en 2011, à mesure que grandissait l'espoir d'une amélioration des niveaux de vie. Les

pays arabes en transition ont subi un ralentissement économique dû aux bouleversements issus des transitions, aux conflits régionaux, aux perspectives politiques incertaines, à la perte de compétitivité, à une conjoncture économique extérieure peu propice du fait de la crise en Europe, ainsi qu'à une crise de confiance. Ce ralentissement a aggravé le problème du chômage, causé une stagnation du niveau de vie, et sans doute réduit le potentiel de croissance à moyen terme de certains pays. Ces réalités économiques allaient clairement à l'encontre des aspirations des populations qui attendaient un changement économique porteur de bienfaits rapides, car créateur d'emplois et générateur de revenus. La pression démographique est telle que, d'après les projections de référence basées sur une croissance du PIB d'environ 4¼ % dans les pays arabes en transition importateurs de pétrole jusqu'en 2018, le chômage devrait continuer à augmenter. Par ailleurs, les déficits budgétaires et l'endettement public se sont davantage alourdis, et les réserves de change ont été fortement ponctionnées, ce qui limite sérieusement les perspectives de politique économique expansionniste dans la période à venir.

Dans ces conditions, les pays arabes en transition risquent de se trouver prisonniers d'un cercle vicieux de stagnation économique et de conflits sociopolitiques persistants. Si les réalités économiques déçoivent les attentes des populations, le mécontentement risque de grandir, ce qui pourrait compliquer davantage les transitions politiques, en limitant les pouvoirs et l'horizon de planification des autorités gouvernementales et en les empêchant donc de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir l'amélioration de la situation économique dont ces pays ont tant besoin.

Les transitions politiques ont donc fait naître non seulement de nouvelles occasions de transformation économique, mais aussi la nécessité d'accélérer les réformes économiques. Une gestion dynamique de l'économie et des mesures propres à améliorer le climat des affaires sont nécessaires pour éviter un cercle vicieux et créer au contraire un cercle vertueux, où les politiques adaptées raniment la confiance et engendrent une croissance solidaire. L'amélioration de la situation économique peut dès lors contribuer à calmer le mécontentement et, partant, faciliter les transitions politiques.

Les pays arabes en transition doivent se doter d'une vision à moyen terme qui serve de base aux politiques appelées à définir leur avenir économique. Les objectifs seront différents selon les pays, en fonction des aspirations de leurs citoyens; mais partout ils devront suivre un modèle économique qui assure des conditions de concurrence plus équitables, permette une intégration plus poussée dans l'économie mondiale et établisse un environnement propice au secteur privé pour que celui-ci puisse dynamiser la croissance et créer suffisamment d'emplois pour une population active grandissante. Les États devront par ailleurs mettre en place les infrastructures et la réglementation requises, et fournir les services de base et une protection sociale ciblée.

À ce tournant décisif, il y a trois impératifs économiques essentiels : permettre la création d'emplois supplémentaires à court terme pour amoindrir le risque de cercle vicieux; remédier aux vulnérabilités macroéconomiques afin de préserver la stabilité économique; et entreprendre les réformes nécessaires pour engendrer une croissance potentielle plus élevée et assurer la création d'emplois dans les années à venir.

À court terme, il importe d'assurer rapidement la création d'emplois afin d'atténuer l'impact des ralentissements économiques qui ont suivi le Printemps arabe. La lenteur de la reprise de l'investissement privé dans un climat de défiance économique appelle une action des pouvoirs publics pour doper l'activité économique dans le court terme. L'expérience d'autres pays suggère que des projets d'infrastructures bien conçus peuvent créer des emplois et donner des bases plus solides pour l'activité du secteur privé. Comme il n'est guère possible de creuser le déficit budgétaire dans bien des pays, il faut réorienter les dépenses sur des investissements publics générateurs de croissance et créateurs d'emplois qui stimulent l'activité privée, tout en protégeant les groupes vulnérables au moyen de dispositifs sociaux bien ciblés. Les réformes des dépenses doivent modifier le système de protection sociale en remplaçant des subventions universelles coûteuses et inefficaces par des transferts mieux dirigés au profit des personnes pauvres et vulnérables. En outre, la maîtrise de la masse salariale permettrait de réduire les rigidités des dépenses et de promouvoir des stratégies budgétaires favorisant à la fois la viabilité des finances publiques et la création d'emplois dans le secteur privé. Du côté des recettes, il importe de s'attacher à élargir l'assiette fiscale et à accroître l'efficacité du recouvrement des impôts. Certains pays arabes en transition disposent de la marge nécessaire pour rendre l'impôt sur le revenu plus progressif et relever les taux des droits d'accise et des impôts fonciers. Cet ensemble de mesures rendrait le système plus équitable tout en libérant des ressources limitées pour des dépenses prioritaires dans les investissements infrastructurels, la santé et l'éducation.

Par ailleurs, les mesures à court terme doivent s'inscrire dans un cadre stratégique à moyen terme propre à maintenir et renforcer la stabilité économique. Face aux doutes grandissants que suscitent la viabilité de la dette et l'érosion des marges de manœuvre extérieures et budgétaires, les pays doivent situer leur politique budgétaire dans une perspective à moyen terme qui préserve la stabilité macroéconomique et la soutenabilité de la dette. Certains pays pourraient être en mesure de creuser leurs déficits à court terme s'ils disposent du financement nécessaire et dans le contexte de programmes d'ajustement à moyen terme. Plus l'ajustement budgétaire sera lent, plus les besoins de financement seront importants, d'où la nécessité d'asseoir les politiques sur des plans de rééquilibrage à moyen terme crédibles, qui aideront à convaincre les créanciers de continuer à fournir les financements nécessaires.

Les pays vont devoir concilier les politiques monétaire et de change. Chacun devra peser le pour et le contre du régime de parité fixe par rapport au

flottement du taux de change. Il faudra continuer à maîtriser l'inflation et à ancrer les anticipations inflationnistes. Dans le même temps, il est essentiel à court terme de soutenir la demande globale face à une faible croissance et à la nécessité de rééquilibrer le budget. En outre, il faut rétablir les flux de capitaux, pour inverser la baisse des réserves. Pour ce faire, il faudra mener une politique monétaire et de change crédible qui réduise l'impact des chocs réels, soutienne les mesures visant à rehausser la compétitivité, maîtrise l'inflation et ouvre donc la voie à une croissance stable et créatrice d'emplois. Les pays qui opteront pour une plus grande souplesse du change devront donner un nouveau point d'ancrage à la politique monétaire et rehausser les capacités techniques de la banque centrale, alors qu'un régime de parité fixe oblige à aligner étroitement la politique budgétaire sur les objectifs macroéconomiques.

Il sera essentiel d'encourager le développement du secteur financier pour accompagner la reprise et élargir l'accès au crédit afin de financer l'investissement et la croissance. La concurrence entre les banques est limitée, les prêts sont concentrés sur les grandes entreprises bien établies, l'infrastructure financière laisse généralement à désirer et les marchés de capitaux sont sous-développés. Au vu de ce constat, il y aurait beaucoup à gagner d'un plus grand développement financier et d'un meilleur accès au crédit, précieux atouts pour stimuler l'investissement, la croissance et la création d'emplois. Les réformes doivent viser en priorité à accroître la concurrence entre les établissements bancaires et à consolider leur infrastructure financière, à approfondir les marchés de capitaux et élargir le vivier d'investisseurs et à proposer des instruments de financement alternatif, comme la finance islamique et le microcrédit.

Il sera crucial d'établir des plans de réformes énergiques pour promouvoir l'entreprise privée et favoriser l'éclosion d'une économie plus dynamique, compétitive, innovante et inclusive. Pour que la croissance soit largement partagée et durable, les pays devront mettre peu à peu fin à la domination de l'investissement public au profit de l'investissement privé, et cesser de protéger des entreprises à la recherche de rentes pour promouvoir au contraire une croissance tirée par les exportations et la création de valeur. Il faut s'appliquer à faire renaître la confiance du secteur privé et à jeter les bases d'une croissance potentielle plus vive. Un des objectifs prioritaires consistera à transformer le secteur public, qui doit cesser de distribuer des privilèges — emplois dans la fonction publique, subventions, rentes économiques et exonérations d'impôts — et fournir à la place les services économiques de base, une protection sociale adéquate, une meilleure gouvernance, une égalité des chances pour tous les acteurs économiques et un climat de concurrence pour l'initiative privée. Les points de départ et les objectifs des réformes différeront d'un pays à l'autre, mais ils devront tous entreprendre un certain nombre de chantiers communs : intégration des échanges, réglementation commerciale et gouvernement d'entreprise, réformes du marché du travail et du système éducatif, amélioration de l'accès au crédit et perfectionnement des systèmes de protection sociale.

Une plus grande intégration commerciale peut apporter beaucoup. Outre qu'elle peut avoir de vastes effets bénéfiques directs en dopant les exportations et en attirant des IDE générateurs de productivité, l'intégration commerciale peut servir de catalyseur pour des réformes dans d'autres domaines, qui aideront les pays à faire face à la concurrence. L'intégration nécessite de meilleurs débouchés commerciaux dans les pays avancés. Il faudra aussi continuer à réduire prudemment les obstacles tarifaires et non tarifaires des pays arabes en transition et centrer les efforts sur la facilitation des échanges et les mesures de promotion des exportations, dossiers qui revêtent une importance grandissante.

Il faut remédier aux complexités et à la pesanteur de la réglementation du monde des affaires pour donner libre cours à l'esprit d'entreprise et à l'investissement privé. Il est crucial d'améliorer les systèmes de contre-pouvoirs au sein des institutions de chaque pays pour éviter les interventions arbitraires et non transparentes, et simplifier la réglementation commerciale afin de réduire les tracasseries, l'informalité et la corruption. La réforme des institutions et de la réglementation doit viser à réduire le champ des pouvoirs discrétionnaires, à assurer une plus grande transparence, et à rendre les institutions plus autonomes et comptables de leurs actions.

Les réformes du marché du travail et du système éducatif peuvent encourager les embauches et la participation à la vie active dans le secteur privé formel. Les pays devront revoir la réglementation du marché du travail afin de réduire les distorsions qui font obstacle à l'embauche et au perfectionnement des compétences, tout en assurant un niveau adéquat de protection sociale. Les politiques de recrutement et de rémunération dans la fonction publique doivent être revues pour veiller à ne pas embaucher en surnombre et éviter que les salaires proposés faussent les incitations et poussent indûment les demandeurs d'emploi vers le secteur public. Il faudrait améliorer les systèmes éducatifs et les réorienter sur les compétences que demande le secteur privé. Comme il faut du temps pour que ces réformes produisent leurs effets, les pays devraient envisager de recourir à une politique active de marché du travail pour en améliorer rapidement le fonctionnement.

Les pays doivent se doter de systèmes de protection sociale efficaces pour protéger au meilleur coût les personnes pauvres et vulnérables. En abandonnant les subventions universelles coûteuses au profit de formules mieux ciblées, les pays devront accroître les dépenses consacrées aux systèmes sociaux en place et en étendre le périmètre; consolider les systèmes de protection sociale existants fragmentés; privilégier les interventions sous forme de transferts monétaires conditionnels, qui renforcent le capital humain; investir dans des infrastructures telles qu'un registre central des bénéficiaires; utiliser davantage les techniques modernes de ciblage; améliorer la gouvernance et responsabiliser la gestion des systèmes de protection sociale et développer les campagnes d'information pour expliquer aux bénéficiaires potentiels les prestations auxquelles ils peuvent avoir droit.

Comme toutes ces réformes sont complexes, il importe d'en définir soigneusement l'ordre de priorité et l'enchaînement. Certes, la situation de départ diffère d'un pays à l'autre, et chacun devra adapter en conséquence ses plans de réformes, mais, dans tous les cas, le potentiel qu'offrent les politiques macroéconomiques et structurelles pour accompagner la croissance et préserver la stabilité est considérable. Cependant, sur le plan politique, les pays se trouvent à des stades différents de la transition et, dans certains d'entre eux, les gouvernements de transition, dont l'horizon et les pouvoirs sont limités, ont moins de marge de manœuvre pour lancer les réformes de fond qui s'imposent. Par ailleurs, les capacités d'exécution administratives ne sont pas les mêmes partout, et elles sont parfois limitées. Il faut donc définir rigoureusement l'ordre de priorité et l'enchaînement des réformes pour utiliser efficacement le capital politique et les capacités administratives. La complexité des transitions politiques exige une approche souple qui permette de saisir les occasions qui se présentent. Il sera en outre essentiel de définir les mesures qui peuvent être prises rapidement et avoir beaucoup d'effet, telles que l'allègement de la réglementation des entreprises et l'amélioration de la transparence du processus budgétaire. La mise en œuvre rapide de ce type d'initiatives permettrait de renforcer la confiance dans la volonté de réforme des autorités.

Dans un environnement sociopolitique en mutation, il est devenu crucial de tenir soigneusement compte de l'économie politique. Les processus politiques sont complexes, les gouvernements de transition ont un horizon limité, de nouveaux acteurs entrent en scène, les réseaux sociaux prennent une importance croissante dans le jeu politique, la société est de plus en plus polarisée et le contexte sécuritaire est difficile. Les pays sont donc aux prises avec des défis redoutables en terrain inconnu. Pour amorcer un cercle vertueux où transition politique et changement économique se renforcent mutuellement pour engendrer une confiance et une croissance plus fermes, les décideurs doivent suivre une démarche participative associant les différents segments de la société, en faisant comprendre l'urgence des réformes, en explicitant les avantages, en étant à l'écoute des parties prenantes et en construisant des coalitions en faveur des réformes. Les plans d'action doivent aussi comporter des plans de communication efficaces. Les gouvernants doivent expliquer de manière persuasive le raisonnement qui sous-tend les décisions difficiles pour que la société puisse y adhérer.

Un soutien accru de la communauté internationale sera aussi essentiel. Il importe certes que les autorités restent aux commandes et planifient leurs programmes de réformes par voie de consultations nationales, mais il faut aussi que la communauté internationale appuie leurs efforts sur quatre plans. Les partenaires bilatéraux et multilatéraux devront continuer à leur fournir un

solide soutien financier, en augmentation dans certains cas, de sorte que les dépenses publiques puissent soutenir la croissance et, si nécessaire, faciliter la marche de l'ajustement. Il est aussi important d'ouvrir aux exportations des pays arabes en transition des débouchés sur les marchés des pays avancés, pour accompagner le redressement économique et rehausser la croissance potentielle. Les conseils de politique économique des partenaires internationaux peuvent également être bénéfiques dans bien des domaines de la politique économique. Enfin, la communauté internationale peut en outre contribuer aux efforts de renforcement des capacités en apportant de l'assistance technique et en proposant des formations.

Le FMI reste engagé aux côtés des pays arabes en transition. Ses services œuvrent en coopération avec les autorités nationales et leurs partenaires internationaux dans les domaines des politiques économiques, du financement et du renforcement des capacités. Le FMI a débloqué environ 10 milliards de dollars dans le cadre d'accords financiers en faveur de la Jordanie, du Maroc, de la Tunisie et du Yémen. Ses services examinent avec le Yémen un accord faisant suite à l'aide apportée en 2012, et ils entretiennent un dialogue de fond avec l'Égypte et la Libye, dont ils appuient les efforts de renforcement des capacités.

Ce document présente des éléments de réformes essentiels dans le domaine de la politique économique pour les pays arabes en transition. Certes, chaque pays définira son propre plan de réforme en fonction de sa situation de départ et de ses objectifs, mais un certain nombre de domaines leur seront communs. Ce document décrit les priorités et les leçons partagées. Le chapitre 2 expose les politiques à adopter pour relever les défis budgétaires, le chapitre 3 traite de divers aspects de la politique monétaire et de la politique de change dans l'optique de la stabilisation à court terme et d'une croissance stable à moyen terme. Le chapitre 4 traite des questions relatives aux mesures propices à la stabilité et au développement du secteur financier, y compris l'amélioration de l'accès au crédit qui servirait de catalyseur pour promouvoir une croissance inclusive. Le chapitre 5 met en lumière un vaste ensemble de domaines où une réforme économique pourrait produire une croissance potentielle plus élevée et améliorer la création d'emplois à moyen terme. Le chapitre 6 se centre sur les importants facteurs propices qu'il importe de faire jouer pour accroître les chances de réussite des réformes. Ces facteurs concernent les domaines cruciaux de l'économie politique, de la communication, et de l'appui de la communauté internationale.

Relever les défis budgétaires

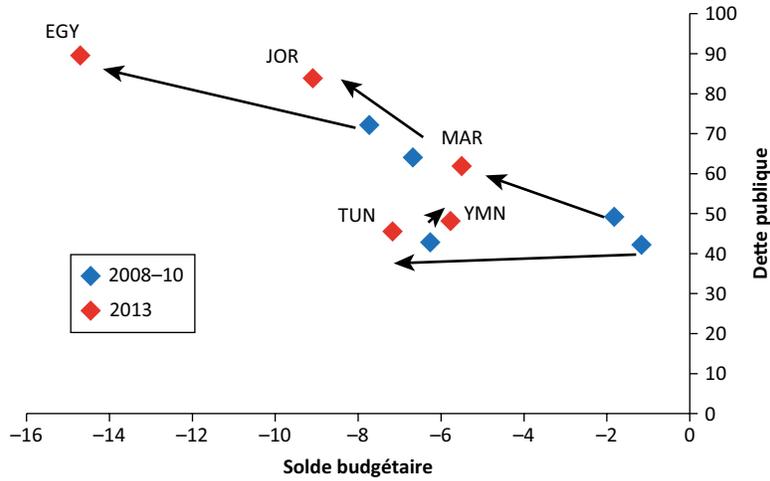
Les pays arabes en transition étaient confrontés à des difficultés budgétaires à moyen terme avant même d’amorcer leur transition. Dans bien des cas, les déficits budgétaires et l’endettement étaient plus élevés que dans d’autres pays émergents et en développement, ce qui tenait, à des degrés divers, aux subventions universelles des produits alimentaires et des carburants, au niveau élevé des cours mondiaux des matières premières, à la faible imposition et aux mesures budgétaires anticycliques prises dans le contexte de la crise financière. Les plus gros postes fixes des dépenses étaient les salaires et subventions, qui absorbaient 40 % ou plus de la plupart des budgets et laissaient trop peu de marge pour les dépenses d’investissement qui étaient, dans certains cas, inférieures à la moitié du montant qu’y consacraient en moyenne les pays émergents et en développement. Après la crise financière mondiale, tous les pays arabes en transition (sauf la Libye) avaient déjà un endettement élevé ou en hausse.

La hausse des dépenses qui a suivi le Printemps arabe a encore aggravé les déficits budgétaires et la dette publique (graphique 2.1). Les gouvernements des pays arabes en transition ont cherché à faire face aux besoins sociaux urgents et aux tensions politiques, et à soutenir la demande globale en augmentant encore la masse salariale et les subventions universelles (graphique 2.2)¹. En Égypte et en Jordanie, les déficits déjà considérables se sont nettement creusés, ce qui a porté la dette publique à plus de 80 % du PIB en 2013. Malgré des ratios d’endettement modérés au Maroc, en Tunisie et au Yémen, la vulnérabilité budgétaire de ces pays s’est aggravée du fait de l’augmentation des déficits. Le déficit non pétrolier de la Libye est proche de 170 % du PIB, le prix d’équilibre budgétaire du pétrole est de 118 dollars le baril², et la situation budgétaire globale est redevenue déficitaire en 2013 à cause de nouvelles perturbations des approvisionnements pétroliers, bien que le pays dispose d’amples réserves de pétrole.

¹En Jordanie, le déficit budgétaire s’est aggravé à cause des activités quasi budgétaires et des pénuries de gaz en provenance d’Égypte, qu’il a fallu pallier en important du combustible onéreux pour alimenter les centrales électriques.

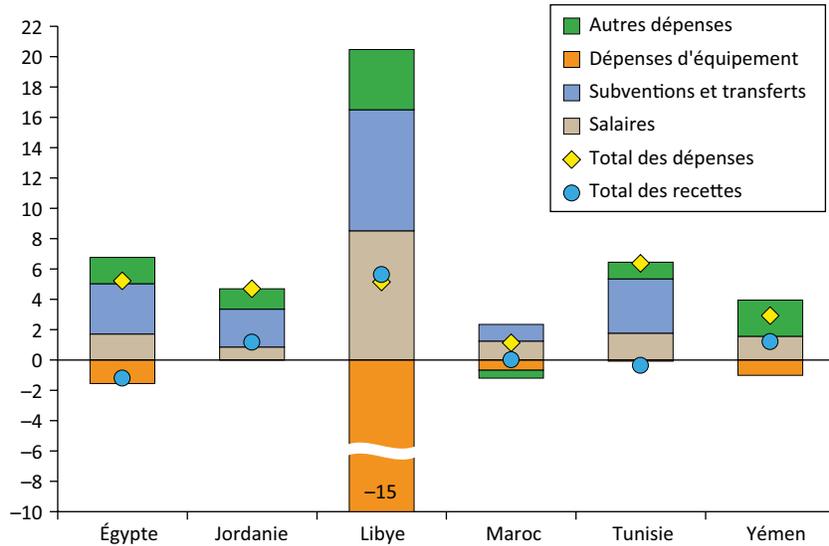
²Le prix d’équilibre budgétaire du pétrole est le prix hypothétique auquel le budget d’un pays exportateur de pétrole s’équilibre.

Graphique 2.1. Dégradation de la situation budgétaire des pays arabes en transition
(*Dettes publiques brutes et solde budgétaire global, moyenne; en pourcentage du PIB*)



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

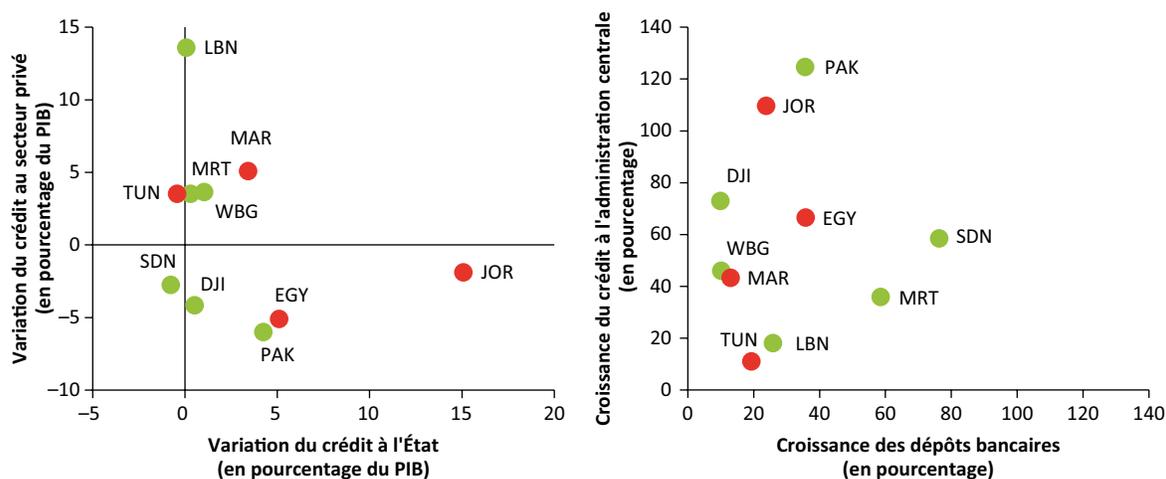
Graphique 2.2. Augmentation des subventions, transferts et salaires
(*Variations des recettes et des dépenses, 2010-13; en pourcentage du PIB*)



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

Dans le même temps, la hausse des dépenses n'a pas suffi pour stimuler durablement l'activité du secteur privé. L'augmentation des subventions universelles et de la masse salariale du secteur public a dopé temporairement la consommation, mais n'a pas permis de stimuler les investissements privés nécessaires pour créer des emplois et relever le niveau de vie. De plus, ces nouvelles dépenses courantes ont été en partie contrebalancées par la baisse des dépenses d'équipement, déjà faibles, et parfois aussi par des réductions des dépenses d'entretien des infrastructures,

Graphique 2.3. Éviction du crédit au secteur privé, 2010–13



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

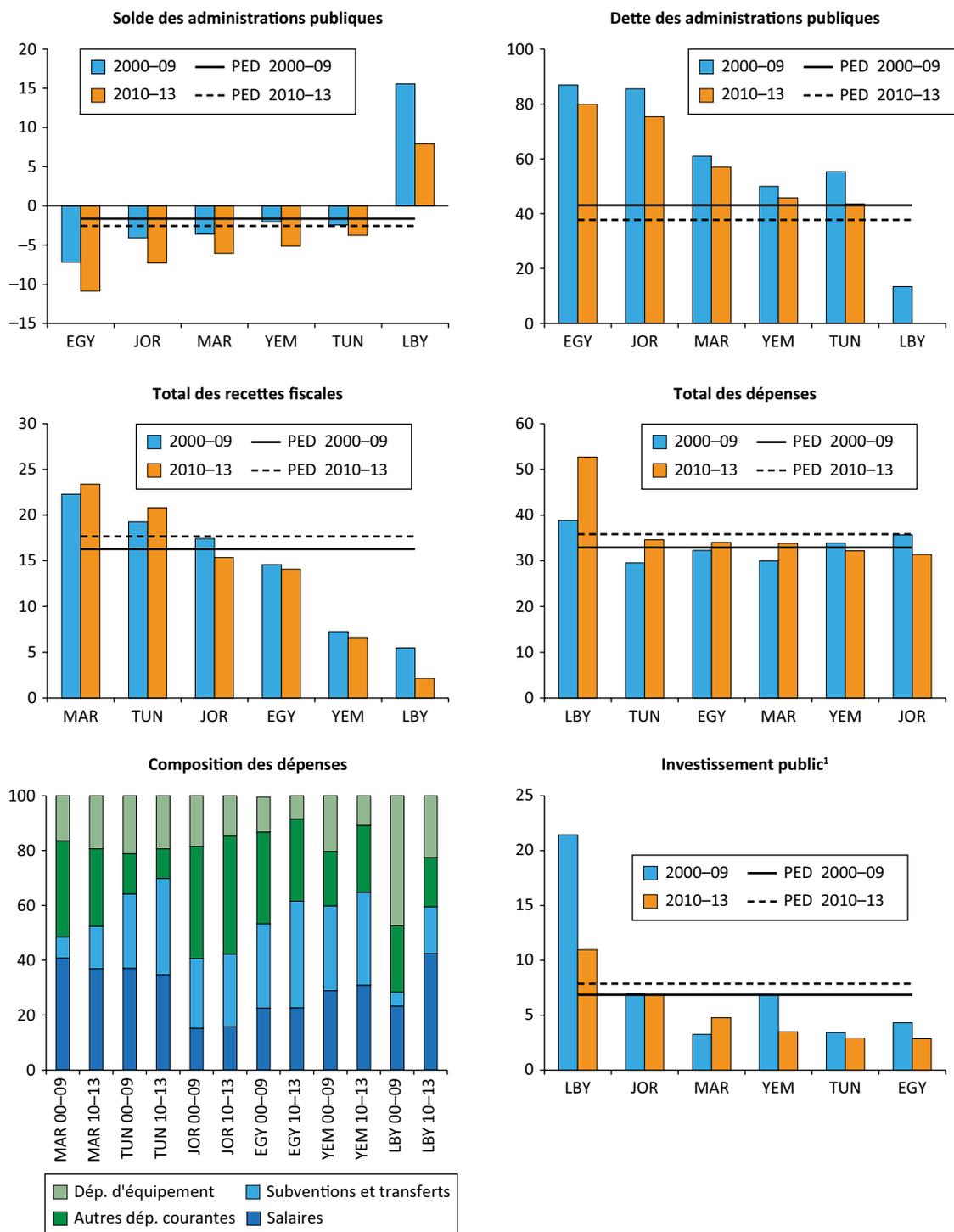
d'éducation et de santé — qui sont toutes vitales pour que l'activité du secteur privé progresse durablement. Bien que la faiblesse de la demande explique, elle aussi, la timide expansion du crédit, le financement des considérables déficits freine sans doute davantage la reprise, en augmentant le coût du crédit pour les entreprises privées et en créant des tensions inflationnistes (graphique 2.3).

Dans ce contexte, la politique budgétaire à court et à moyen terme se heurte à des exigences considérables. Les pays doivent réorienter et articuler leurs politiques à court terme de manière à accompagner la croissance et la création d'emplois, dans les limites contraignantes des ressources publiques. À moyen terme, l'objectif doit être de stabiliser durablement la situation budgétaire et de renforcer l'efficacité des finances publiques.

Dans un premier temps, les impératifs de la politique budgétaire consistent à réorienter les dépenses sur des investissements publics générateurs de croissance et créateurs d'emplois qui stimulent l'activité du secteur privé, et sur une protection sociale bien ciblée qui protège les couches vulnérables de la population. Il n'y a guère de marge pour une politique budgétaire expansionniste, car les déséquilibres budgétaires sont déjà prononcés et les ressources de financement limitées (graphique 2.4). Cependant, comme l'indice de confiance du secteur privé est bas, c'est aux pouvoirs publics qu'il incombe de prendre l'initiative pour accompagner l'activité économique à court terme. Pour parvenir à ce but sans porter les déficits et l'endettement publics à des niveaux insoutenables, il faut mobiliser des recettes et réduire les dépenses courantes, ce qui signifie, dans la plupart des pays arabes en transition, réduire les subventions universelles et restreindre la masse salariale du secteur public.

Bien que cette démarche soit politiquement malaisée, les risques pour l'activité économique à court terme semblent limités. Dans les pays émergents et en

Graphique 2.4. Finances publiques
(En pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.
 Note : PED = pays émergents et en développement.

développement³, y compris les pays arabes en transition, les multiplicateurs budgétaires sont moins élevés pour les dépenses courantes que pour les dépenses d'équipement; la réduction des dépenses courantes constitue donc un moindre risque pour l'activité économique à court terme. Il faut moduler la réduction des dépenses de manière à en limiter les retombées négatives sur la croissance, car ces effets s'amplifient lorsque la production est inférieure à son potentiel (situation actuelle des pays arabes en transition dans le cycle)⁴. De plus, le bas niveau des recettes fiscales (par rapport au PIB) dans la plupart des pays arabes en transition et le fait que les multiplicateurs des recettes sont en général plus faibles que ceux des dépenses militent en faveur de la mobilisation immédiate de recettes supplémentaires. Des mesures à court terme bien étudiées — élargissement de l'assiette fiscale, accroissement de la progressivité de l'impôt sur le revenu, relèvement des taux des droits indirects et des impôts fonciers — permettraient en outre d'améliorer les effets redistributifs de la politique budgétaire, qui ont jusqu'à présent été limités en raison du faible niveau d'imposition (voir section ci-après). Cette démarche devrait être accompagnée d'une politique monétaire adéquate, de politiques de secteur financier et de réformes structurelles (chapitres 3–5) pour stimuler la croissance.

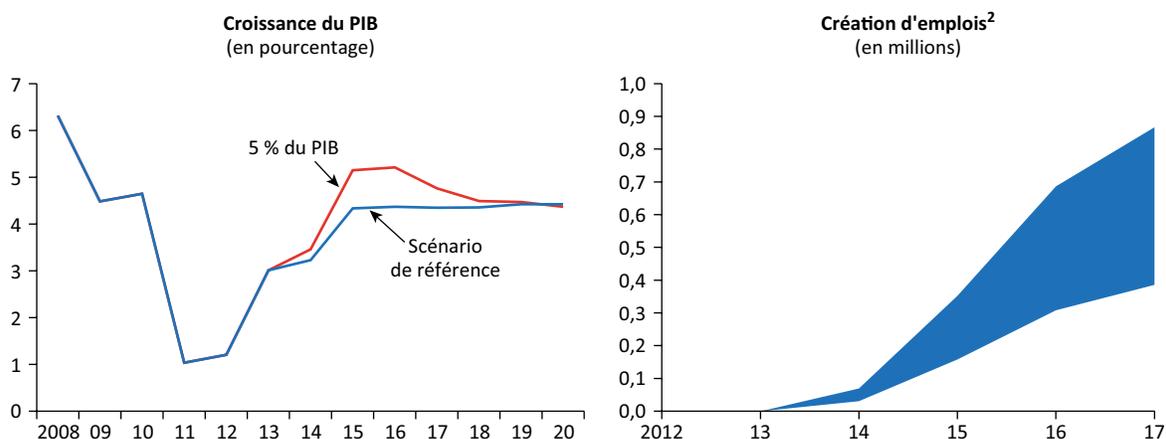
Tous les pays arabes en transition ont besoin d'inscrire leurs politiques à court terme dans un cadre de rééquilibrage budgétaire à moyen terme solide et crédible, le rythme de l'ajustement étant en partie fonction des ressources de financement disponibles. Ce rééquilibrage sera nécessaire pour asseoir la confiance, inverser la dynamique intenable de l'endettement et réduire la vulnérabilité aux chocs. Le rythme de l'ajustement dépendra notamment de l'ampleur des déséquilibres budgétaires et du financement disponible. À titre d'illustration, le report de deux ans de la réforme des subventions aurait un coût budgétaire de 8 milliards de dollars. L'accroissement cumulatif des investissements publics de 5 % du PIB sur cinq ans nécessiterait un financement de 24 milliards de dollars et alimenterait sensiblement la croissance et l'emploi (graphique 2.5). Un soutien supplémentaire de la communauté internationale, surtout sous forme d'appui budgétaire, contribuerait donc à faciliter l'ajustement (chapitre 6).

Le rééquilibrage des finances publiques nécessitera de gros efforts à moyen terme. Les pays se trouvent certes à des stades différents dans la planification de l'ajustement, mais un scénario illustratif peut donner une idée de l'ampleur du défi : si les soldes primaires restaient à leur niveau actuel, le ratio de la dette publique augmenterait d'environ 17 % du PIB en moyenne au cours des cinq prochaines années et atteindrait 87 % du PIB. Pour ramener l'endettement à un niveau viable à moyen terme (soit, à titre d'illustration, environ 40–60 %

³Ilzetzki, Mendoza et Vegh (2011).

⁴Le multiplicateur budgétaire mesure le rapport entre la variation de la production et la variation exogène des dépenses ou des recettes publiques. Plusieurs études récentes, dont celles d'Auerbach et Gorodnichenko (2012) et de Baum, Poplawski-Ribeiro et Weber (2012), montrent que les multiplicateurs budgétaires sont amplifiés dans les pays avancés lorsque la production est inférieure à son potentiel. Cela se vérifie aussi pour les pays arabes en transition, encore que les multiplicateurs des recettes soient, semble-t-il, moins sensibles aux écarts de production.

Graphique 2.5. Augmentation de l'investissement public de 5 % du PIB et importantes retombées sur la croissance et l'emploi¹



Source : autorités nationales; estimations des services du FMI.

¹Pays arabes en transition, à l'exclusion de la Libye.

²Selon divers indices d'élasticité de l'emploi.

du PIB), il faudrait que le solde budgétaire primaire augmente en moyenne de 8 à 10 % du PIB. En outre, beaucoup de pays arabes en transition ont des déficits courants et des besoins de financement considérables. Dans les pays qui n'ont guère de marge de manœuvre budgétaire ou extérieure, le report de l'assainissement des finances publiques pourrait accentuer les craintes quant à la viabilité des politiques macroéconomiques, ce qui minerait encore la confiance et freinerait la croissance. Même en Libye, un rééquilibrage budgétaire s'impose, compte tenu de la vulnérabilité budgétaire due au niveau élevé du prix d'équilibre du pétrole (mise en relief par les nouvelles perturbations des approvisionnements pétroliers) et de l'insuffisance de l'épargne en vue de financer les dépenses pour les générations futures.

Les plans d'assainissement à moyen terme doivent être centrés sur la réduction des dépenses courantes et la mobilisation de recettes supplémentaires. La réorientation stratégique des dépenses doit viser à supprimer les subventions universelles, à entreprendre de vastes réformes de la fonction publique et à utiliser une partie des économies ainsi réalisées pour améliorer la couverture et le montant des prestations sociales ciblées, et à renforcer les investissements publics. La réussite de ces réformes dépendra aussi de l'amélioration de certains éléments cruciaux du processus budgétaire. Côté recettes, les réformes à moyen terme doivent avoir pour objet d'améliorer le régime fiscal et le fonctionnement de l'administration fiscale et douanière, ce qui permettrait non seulement d'accroître les recettes, mais aussi d'améliorer la gouvernance et le climat des affaires. Ces réformes amélioreraient l'équité, créeraient des emplois et rehausseraient les perspectives de croissance à long terme en dopant la productivité.

Pour que cette stratégie budgétaire aboutisse, il faudra viser juste sur le plan de l'économie politique. Les gouvernants devront déterminer quelles réformes

peuvent être mises en œuvre et comment les agencer au mieux dans un contexte sociopolitique difficile. Il faudra pour réussir prendre l'avis de toutes les parties prenantes lors de l'élaboration des plans d'action, et assembler les coalitions nécessaires pour les mener à bien. Les assises sur la fiscalité récemment organisées au Maroc et le processus de consultation nationale en cours en Tunisie ont été utiles pour forger un consensus sur les réformes fiscales. Il sera important de savoir qui va être perdant du fait des réformes, que ce soit certaines régions ou certains secteurs économiques, tel ou tel segment démographique ou telle ou telle tranche de revenus. Cela permettra de prévoir l'opposition aux plans proposés et d'éclairer en conséquence les stratégies pour y faire face. Une vaste campagne de communication, soulignant que ce type d'assainissement aura des retombées négatives sur les revenus et les emplois, tout en améliorant probablement la répartition des revenus, sera essentielle pour forger un consensus politique et recueillir le soutien de l'opinion publique nécessaire pour poursuivre l'effort de rééquilibrage.

Réorientation des dépenses

L'accroissement de la masse salariale du secteur public et des subventions universelles, qui visait à désamorcer les tensions sociales, a stimulé l'activité économique à court terme, mais a aussi accentué les déséquilibres extérieurs et aggravé les inégalités et la rigidité des dépenses. Les subventions généralisées, de l'énergie notamment, soutiennent davantage les importations que la demande de biens et services intérieurs, et elles profitent de manière disproportionnée aux couches de population les plus aisées, qui consomment davantage de carburants et d'électricité. La majeure partie de la hausse des subventions a donc été transférée aux nantis, et a eu peu d'effets sur la création d'emplois et l'amélioration du niveau de vie des ménages moyens. L'augmentation des salaires de la fonction publique est intervenue dans un contexte sociopolitique difficile; son maintien n'est pas une option viable (graphique 2.6). Elle tend par ailleurs à accentuer les inégalités (FMI, 2012c), surtout lorsque les agents de l'État se situent au-dessus de la moyenne dans la répartition des revenus (graphique 2.7). Étant entendu que les comparaisons entre pays dans ce domaine ont leurs limites, parmi les pays arabes en transition, les inégalités de revenu sont les plus fortes en Tunisie et au Maroc, où le salaire moyen des fonctionnaires est, respectivement, trois et quatre fois supérieur au PIB par habitant. La rigidité des dépenses causée par la masse salariale publique et les subventions universelles — toutes deux supérieures à celles des pays émergents et en développement — complique davantage la politique budgétaire.

Le passage ordonné des subventions universelles à des dispositifs de protection sociale ciblés permettrait de porter assistance aux ménages pauvres, de réduire les inégalités et de libérer des ressources pour financer les dépenses prioritaires et réduire les déficits. La stabilité ou la baisse des prix internationaux de l'énergie donnent l'occasion de réformer les subventions énergétiques. Compte tenu du contexte sociopolitique délicat, la réduction des subventions doit être graduelle et aller de pair avec une augmentation de la protection sociale ciblée (sous forme

pour mieux cibler les segments les plus pauvres de la population). Les prix de l'énergie ont aussi été relevés au Maroc, en Tunisie et au Yémen. Dans une moindre mesure, des réformes ont aussi été entreprises en Égypte (FMI, 2013d, encadré 2.4 pour plus de détails).

Les réformes des subventions sont politiquement difficiles à mettre en œuvre, et l'exemple de différents pays donne quelques pistes pour les faire aboutir⁵. Il importe d'avoir un plan de réforme du secteur énergétique qui inclue une consultation des principales parties prenantes; des hausses tarifaires convenablement espacées; des mécanismes d'ajustement automatique des tarifs⁶ pour dépolitiser le processus; un plan d'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques et des compagnies d'électricité pour réduire les subventions à la production; des mesures ciblées pour indemniser et protéger les ménages pauvres et vulnérables; et une vaste campagne de communication pour faire comprendre l'ampleur des subventions existantes et l'usage qui sera fait des économies budgétaires réalisées. Les sondages montrent, par exemple, que les citoyens ont tendance à soutenir la réforme des subventions s'ils ont le sentiment que les montants épargnés servent à financer la lutte contre la pauvreté, ainsi que l'éducation et la santé, et s'ils sont convaincus que ces dépenses sont effectuées de manière efficace (encadré 2.1).

La contraction de la masse salariale publique réduirait la rigidité des dépenses et irait dans le sens des stratégies budgétaires visant une croissance durable et la création d'emplois dans le secteur privé. Le secteur public ne peut plus servir d'employeur de premier et de dernier recours lorsque les marges budgétaires se rétrécissent. De plus, dans certains cas, les salaires gonflés de la fonction publique dans les pays arabes en transition réduit l'attrait du secteur privé pour les employés les plus qualifiés. Afin d'amorcer les réformes et de favoriser l'expansion du secteur privé, il convient de limiter strictement les nouveaux recrutements dans le secteur public et de ralentir la hausse des salaires réels en restreignant l'augmentation des salaires et prestations nominaux et en rationalisant les primes. Les efforts de rééquilibrage à court terme peuvent être complétés par des plans à moyen terme de réformes globales de la fonction publique passant en revue la taille et la structure du service public (y compris la répartition des effectifs au niveau régional et fonctionnel) de manière à créer une population active qualifiée et efficace. Cela suppose une révision de la législation de la fonction publique et de la réglementation pour rationaliser la politique salariale, améliorer la rétention des effectifs et créer des incitations plus efficaces en liant plus étroitement la rémunération aux résultats. Dans le même temps, la rationalisation du système de gestion de la paie aiderait à éliminer les employés fantômes et le cumul d'emplois, surtout en Libye et au Yémen⁷.

⁵Voir FMI, 2013b, pour plus de détails.

⁶Le mécanisme d'ajustement automatique des prix doit comprendre un système de lissage des prix pour éviter des fluctuations éventuellement importantes des prix intérieurs des carburants.

⁷Le Maroc a entrepris des réformes pour réduire la taille de son secteur public en 2005 et y est parvenu. D'autres réformes sont cependant nécessaires pour améliorer la productivité du service public. Au Yémen, le Conseil des ministres a récemment approuvé un plan d'action pour éliminer les employés fantômes et le cumul d'emplois au sein du service public, des armées et des forces de sécurité.

Encadré 2.1. Des avis divisés sur la réduction des subventions énergétiques

Les populations des pays arabes en transition commencent à comprendre la nécessité de la réforme des subventions compte tenu des contraintes budgétaires. Plusieurs pays ont récemment entrepris de réduire les subventions universelles coûteuses, en particulier celles de l'énergie. De manière générale, la société a accepté ces changements, mais n'a pas d'idées bien arrêtées sur les sortes de subventions qu'il faut supprimer ni sur la manière dont les économies réalisées doivent être affectées. Un récent sondage réalisé par la Banque mondiale dans divers pays arabes en transition¹ donne quelques indications sur l'état de l'opinion publique.

Les personnes interrogées préfèrent que ce soient les subventions énergétiques qui soient supprimées, plutôt que celles des produits alimentaires (tableau 2.1.1). En Tunisie, 40 % des personnes interrogées ont choisi les premières. En Égypte et en Jordanie, le pourcentage a été plus faible (proche de 30 %), mais les répondants étaient nettement plus nombreux à préférer la suppression des subventions énergétiques à celle des subventions alimentaires. Cela tient sans doute au fait que la société sait que les subventions des carburants avantagent de manière disproportionnée les classes aisées. Les résultats du sondage montrent par ailleurs que les Tunisiens sont les moins susceptibles de s'opposer à une vaste réforme des subventions, alors que 60 % des répondants en Égypte et près de la moitié des Jordaniens interrogés ne sont pas favorables à la suppression des subventions.

**Tableau 2.1.1. Subventions à supprimer de préférence
(En pourcentage des répondants)¹**

	Égypte	Jordanie	Tunisie
Énergétiques	31	28	41
Alimentaires	6	13	25
Aucunes	60	47	27
Ne se prononcent pas	3	12	7

Source : Banque mondiale, rapport sur le développement de la région MOAN, «Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa».

¹Réponse à la question : «Si le gouvernement supprimait des subventions, lesquelles préféreriez-vous qu'il supprime?»

La majorité des répondants marquent leur préférence pour l'affectation des économies réalisées aux ménages pauvres et à l'amélioration des services sociaux, ce qui peut améliorer le ralliement aux réformes. La moitié au moins des répondants en Égypte et en Tunisie ont spécifié que les économies devraient être distribuées aux pauvres sous forme de transferts et servir à améliorer les services d'éducation et de santé (tableau 2.1.2). Fait

¹Un sondage Gallup a été réalisé auprès de 4.000 personnes adultes âgées de 15 ans et plus en Égypte, en Jordanie, au Liban et en Tunisie entre septembre et décembre 2012.

Encadré 2.1 (fin)

notable, plus des deux tiers des Tunisiens et près de 60 % des Égyptiens initialement opposés à la suppression des subventions se sont par la suite déclarés prêts à accepter la suppression de la subvention du gazole si les économies étaient distribuées aux pauvres et servaient à améliorer les services d'éducation et de santé.

**Tableau 2.1.2. Options préférées d'affectation des économies
(En pourcentage des répondants)¹**

Distribuer les économies	Égypte	Jordanie	Tunisie
Aux ménages les plus pauvres	32	50	38
À tout le monde, sauf aux ménages aisés	3	19	6
À tous les ménages	2	3	1
À la santé et l'éducation et aux ménages les plus pauvres	57	10	50
Ne se prononcent pas	7	19	4

Source : Banque mondiale, rapport sur le développement de la région MOAN, «Inclusion and Resilience : The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa».

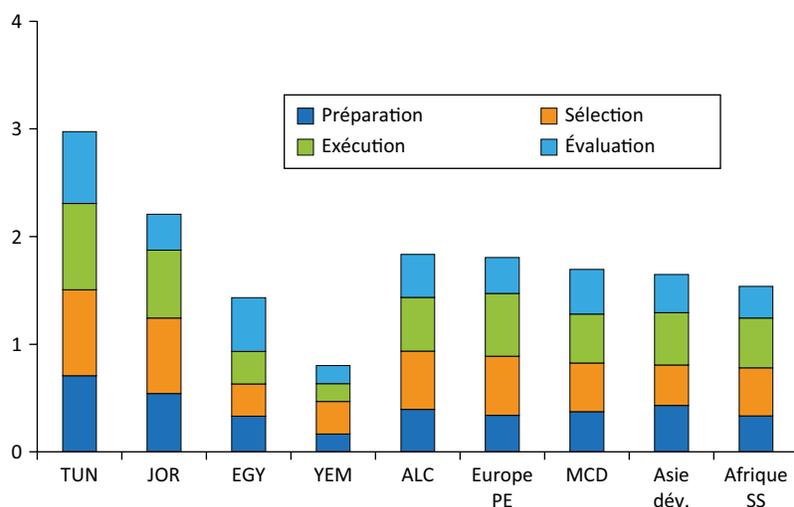
¹Réponse à la question : «À quoi le gouvernement devrait-il consacrer les montants économisés du fait de la suppression des subventions énergétiques?»

Il sera important d'accroître les dépenses d'équipement génératrices de croissance. L'accroissement des dépenses pour des projets d'équipement efficaces, la santé, l'éducation et la formation — en particulier au profit des ménages à revenu faible et intermédiaire — créerait des emplois et réduirait les inégalités⁸ à court terme, tout en améliorant les perspectives de croissance à long terme.

La qualité et l'efficacité de toutes les dépenses génératrices de croissance devront être vérifiées, et il faudra renforcer les capacités d'exécution (graphique 2.8). Les partenariats public-privé (PPP) dans divers domaines peuvent alléger la charge des budgets publics, mais seulement si le contexte politique y est favorable et s'il est possible de leur donner un cadre juridique solide et de créer des mécanismes pour atténuer le risque de gros engagements conditionnels. Il est essentiel de renforcer les mécanismes d'information et de suivi ainsi que les systèmes de passation des marchés pour améliorer à ce stade le fonctionnement des administrations et entreprises publiques, ainsi d'ailleurs que le climat des affaires. Des systèmes appropriés de présélection et de hiérarchisation des projets (pour sélectionner ceux qui remédient aux goulets d'étranglement, qui complètent les investissements privés et qui produisent des gains de productivité), l'affectation en temps voulu des dépenses récurrentes et les évaluations rétrospectives et audits internes faciliteraient l'amélioration des phases de préparation, de sélection et d'évaluation des projets.

⁸Les études empiriques montrent que l'éducation est un des principaux facteurs déterminants des variations des inégalités dans les différents pays (De Gregorio et Lee, 2002; FMI, 2007; Barro, 2008).

Graphique 2.8. Forte variation de la qualité de la gestion des investissements publics
(Indice de gestion des investissements publics; de 0 (plus bas) à 4 (plus haut))



Source : Dabla-Norris *et al.* (2011)

De vastes réformes de la gestion des finances publiques favoriseraient la mise en œuvre des plans décrits ci-dessus et renforceraient la confiance dans la volonté des gouvernements des pays arabes en transition de préserver la viabilité budgétaire et une bonne gouvernance. Il est nécessaire d'améliorer le processus budgétaire sous tous les grands aspects, y compris et surtout le contrôle des engagements, la préparation du budget, son champ d'application et la vérification des comptes :

- **Un meilleur contrôle des engagements** est essentiel pour limiter le risque de dépassements de dépenses, ce qui est particulièrement important pour les pays arabes en transition, où les précédents sont nombreux, et où les besoins de rééquilibrage des finances publiques à court et à moyen terme sont considérables. La première étape pour ce faire consistera, dans tous les pays arabes en transition, à passer immédiatement à un système de contrôle des dépenses au stade de l'engagement, et non du décaissement. La mise en place de plateformes technologiques efficaces telles que les systèmes intégrés de gestion des finances publiques (SIGEFI) sera un élément important du processus visant à améliorer la gestion de la trésorerie et de la dette. Il serait en outre bon que les autorités prévoient un montant approprié de réserves spéciales, afin de se prémunir contre l'éventualité de baisses de recettes ou de besoins de dépenses imprévus.
- **Une solide préparation du budget** est tout aussi importante : elle favorise la hiérarchisation des actions publiques, essentielle pour les pays arabes en transition, qui doivent fixer l'ordre de priorité des dépenses étant donné que leurs ressources sont limitées. Les méthodes varient selon les pays : budgétisation descendante en Jordanie et au Yémen, mais ascendante en Égypte. D'après les pratiques internationales optimales, il semble que tous

les pays arabes en transition auraient avantage à opter pour une méthode de budgétisation descendante complétée par des liens étroits entre les projections macrobudgétaires et le budget, un processus unifié (intégration complète du budget courant et du budget d'équipement) et un cadre budgétaire à moyen terme étroitement intégré. Cette méthode devrait être complétée par une budgétisation ascendante basée sur les résultats au niveau sectoriel.

- **Un champ d'application exhaustif et une exécution plus transparente** pour pouvoir évaluer correctement l'orientation budgétaire et contenir les dépenses extrabudgétaires. Dans les pays arabes en transition, le champ d'application du budget est en général moins étendu que dans d'autres régions (voir FMI, 2013c, encadré 2.5). Il serait indiqué d'en élargir le périmètre pour inclure les entreprises publiques, la sécurité sociale et les caisses de retraite, ainsi qu'un vaste ensemble de comptes englobant les classifications fonctionnelles, les engagements conditionnels et les arriérés, ce qui améliorerait la transparence et l'évaluation des risques. Cela permettrait de mettre fin à l'affectation de recettes de tiers et de crédits budgétaires non utilisés à des dépenses extrabudgétaires, et faciliterait le suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté ainsi que l'analyse de la répartition des ressources entre les secteurs. L'ajout à la documentation budgétaire d'un état déclaratif des risques budgétaires renforcerait aussi la transparence du processus. La publication de la documentation et des résultats budgétaires contribuerait à améliorer la responsabilisation.
- **Des procédures strictes d'audit interne et externe** sont essentielles pour assurer le contrôle financier et la gestion des risques et, partant, pour renforcer la gouvernance. Le Maroc a fait de grands progrès dans ce domaine, mais il y a encore une grande marge d'amélioration possible dans les autres pays arabes en transition. Au vu des pratiques optimales internationales, les pays arabes en transition doivent s'efforcer de promouvoir l'intervention d'auditeurs indépendants aux rôles fonctionnels et institutionnels bien définis, ayant l'accès voulu à l'information et étant habilités à rendre compte aux autorités compétentes.

Pour les pays qui ont entamé un processus de décentralisation, les risques éventuels pour les finances publiques devraient être limités par un système solide de relations budgétaires entre les différents échelons administratifs. Les efforts de décentralisation ont précédé, dans la plupart des pays, les transitions politiques qui ont débuté en 2011, mais les réformes décentralisatrices sont maintenant influencées et en partie dictées par les transitions. La décentralisation des pays arabes en transition en est encore à un stade peu avancé, sauf au Maroc (encadré 2.2). Avant de poursuivre dans cette voie, il faudra que ces pays affermissent la gestion de leurs finances publiques en s'inspirant des principes énoncés plus haut : clarification de la chaîne de responsabilité des dépenses, établissement de systèmes de transferts et de péréquation et renforcement des capacités au niveau des régions et des collectivités locales. Il convient en

Encadré 2.2. Avancement de la décentralisation

En **Jordanie**, la décentralisation en est à son stade initial. Un projet de loi sur les collectivités locales, centré sur les réformes administratives, a été préparé en 2010, mais ce texte ne touche guère aux aspects de la gestion budgétaire et financière. Il faut encore clarifier plusieurs paramètres des réformes : la relation entre les priorités des gouvernorats et du gouvernement central; les mécanismes de calcul des ressources allouées à chaque gouvernorat; le lien entre les projets d'équipement des gouvernorats et les dépenses récurrentes nécessaires pour exploiter ces projets (qui relèvent des budgets des ministères dépensiers) et le lien entre les nouvelles réformes et le renforcement des capacités de gestion financière des gouvernorats.

Au **Maroc**, les régions ont déjà une certaine autonomie et reçoivent parallèlement des transferts de l'administration centrale; cependant, la répartition des ressources s'opère selon un processus pesant qui crée des disparités régionales. Pour remédier à ces problèmes, le Roi a institué en janvier 2010 la Commission consultative de la régionalisation (CCR), chargée d'établir une feuille de route pour un nouveau modèle de décentralisation. La CCR a proposé un certain nombre de réformes importantes qui sont en cours d'examen. Certains des éléments clés sont l'amélioration de la gouvernance au niveau régional, l'implication plus forte des régions dans la mise en œuvre des projets de développement, et l'amélioration de leurs capacités, grâce à des transferts de compétences de l'administration centrale aux collectivités locales.

La **Tunisie** s'achemine vers la décentralisation dont les principes fondamentaux ont été énoncés dans la constitution récemment approuvée. Les progrès ont été lents jusqu'à présent : il n'y a pas eu d'évolution majeure en ce qui concerne la responsabilité des dépenses; les gouvernorats continuent à exercer un contrôle strict sur les municipalités, et les gouverneurs (nommés par le Président) continuent à rendre compte au Ministère de l'intérieur. La délégation des services publics est plus avancée : dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, une part croissante des dépenses est exécutée par des établissements publics administratifs légalement autonomes. Il est néanmoins possible de leur donner plus d'autonomie opérationnelle sur le plan de la gestion des effectifs et de la passation des marchés.

Au **Yémen**, le Ministère des administrations locales a ouvert la voie de la décentralisation en modifiant la législation et le plan stratégique de décentralisation; les progrès sont cependant freinés par les contraintes de capacités au niveau des gouvernorats et par les lenteurs dans la mise en œuvre d'importantes réformes de la gestion des finances publiques. La forme du futur système fédéral, et notamment de la procédure de décentralisation, est en cours d'examen.

particulier d'articuler leurs ressources de manière appropriée (par exemple en en définissant par avance l'enveloppe) conformément à leurs responsabilités en matière de dépenses et de plafonner leurs emprunts pour éviter les excès et maintenir la discipline budgétaire. Le rythme de la décentralisation doit dépendre de l'aptitude des régions et des collectivités locales à s'acquitter de

Tableau 2.1. Marge d'amélioration de l'effort fiscal et de l'efficacité du recouvrement de la TVA¹

	Effort fiscal ¹		Efficacité du recouvrement de la TVA ³
	Analyse de régression, encadré ²	Analyse de frontière stochastique ²	
Jordanie	51	64	74
Égypte	73	72	...
Maroc	95	93	72
Tunisie	91	...	53
Yémen	...	73	...

Sources : autorités nationales; FMI, 2013c; estimations des services du FMI.

¹2012.

²Basée sur FMI, 2013c, appendice 2.

³Moyenne des pays émergents présentant les caractéristiques les plus comparables aux pays arabes en transition.

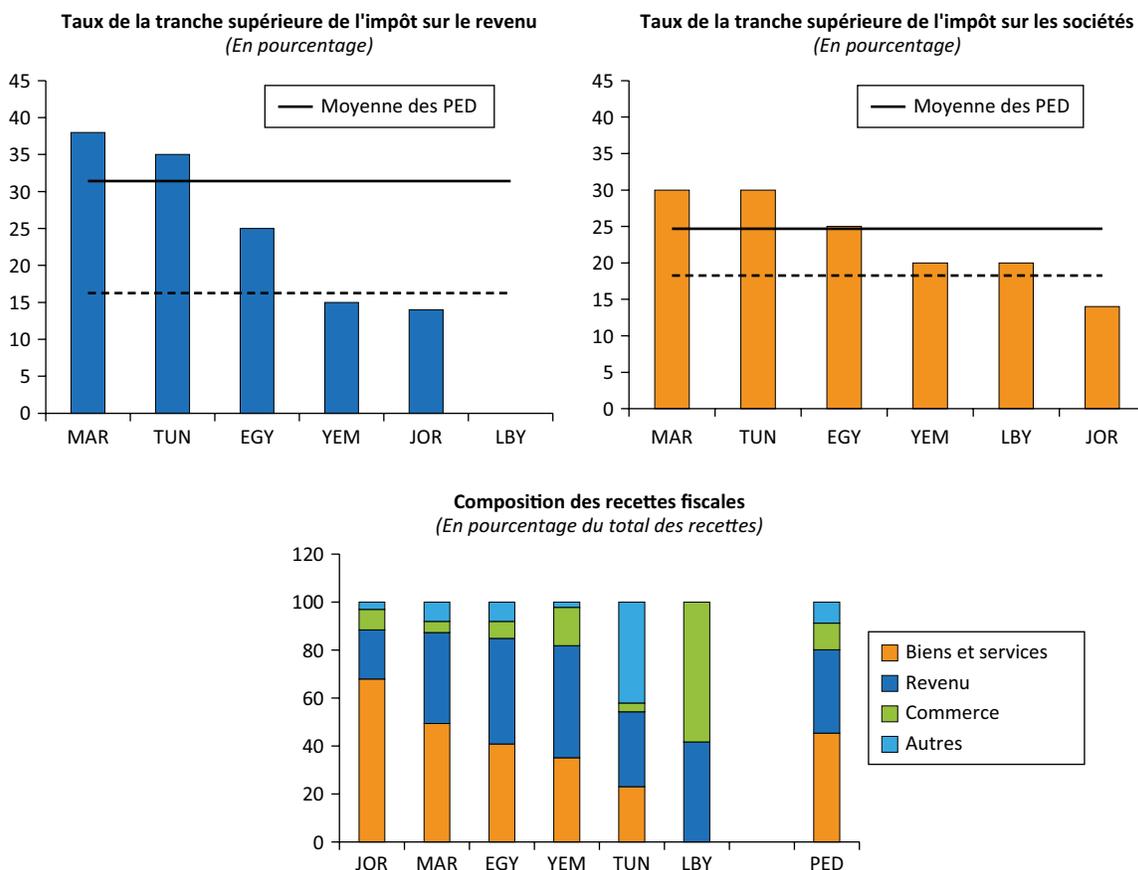
leurs attributions, laquelle dépend de la solidité de leur gestion des fonds publics. Il faut enfin mettre en place des systèmes efficaces de transferts entre les divers échelons afin de compenser les déséquilibres verticaux et horizontaux.

Mobilisation des recettes

Les faiblesses des systèmes d'imposition de nombreux pays arabes en transition restreignent les recettes et aggravent les inégalités. Les recettes souffrent de longue date de la faiblesse des rentrées fiscales, due, pour une large part, au grand nombre d'exonérations et au manque de civisme fiscal et, dans certains pays, aux faibles taux de l'impôt sur le revenu et sur les bénéfices des sociétés, par rapport à d'autres pays émergents et en développement. L'effort fiscal est en général bien inférieur à 100 % dans les pays arabes en transition (sauf au Maroc), ce qui signifie qu'il y a un gros écart entre les rentrées fiscales potentielles et effectives (tableau 2.1)⁹. Ce constat se vérifie pour divers indicateurs de recettes potentielles, selon que l'on compare les rentrées fiscales du pays avec : i) la moyenne de celles de ses pairs, en faisant la part de divers paramètres qui peuvent affecter la capacité de mobilisation des recettes, par exemple le revenu par habitant (voir l'analyse de régression à l'encadré 2.3); ou ii) le maximum atteint par d'autres pays présentant des caractéristiques semblables (analyse de frontière stochastique). De même, l'efficacité du recouvrement de la TVA est faible dans les pays arabes en transition, par rapport au taux moyen de 80 % des pays émergents et en développement. L'impôt est aussi peu progressif dans la plupart des pays arabes en transition. Dans les pays arabes en transition non pétroliers, le manque de progressivité s'explique en grande partie par la prépondérance des taxes sur les biens et services et la progressivité limitée de l'impôt sur le revenu. À moins que le système fiscal soit réformé, ces problèmes de rentrées fiscales devraient persister à moyen terme en Égypte, en Jordanie et en Tunisie. Au Yémen et en Libye, le risque de baisse des cours du pétrole souligne l'importance de développer les secteurs non

⁹L'effort fiscal est le rapport rentrées fiscales effectives/recettes fiscales potentielles (en pourcentage), qui permet de comparer les recettes d'un pays à celles de pays pairs qui présentent des caractéristiques semblables.

**Graphique 2.9. Marge de rentrées fiscales supplémentaires
(Taux d'imposition et recettes, 2012¹)**



Sources : autorités nationales; KPMG; Deloitte; calculs des services du FMI.

¹Ou derniers chiffres disponibles.

pétroliers pour créer des emplois, diversifier la croissance et établir une assiette fiscale permettant de compléter à terme les recettes pétrolières.

La mobilisation de recettes supplémentaires est un impératif pour les pays arabes en transition (graphique 2.9). La faiblesse des rentrées fiscales donne à penser qu'il est possible de recouvrer davantage d'impôts, et le fait que les multiplicateurs des recettes sont plus faibles que ceux des dépenses signifie que la mobilisation de recettes est un moyen moins coûteux — en termes d'impact sur la croissance — que la réduction des dépenses pour dégager une marge de manœuvre budgétaire. Le recouvrement de recettes supplémentaires peut fournir des ressources budgétaires pour financer les dépenses prioritaires et la réduction des déficits, sans retombées majeures sur la croissance et l'emploi.

L'analyse de l'écart des recettes met en évidence des domaines propres à chaque pays où des mesures peuvent être adoptées pour accroître les rendements et promouvoir la croissance, l'équité et la compétitivité. Cette analyse sert à centrer les efforts afin d'améliorer le rendement des impôts (encadré 2.3). L'Égypte et la

Tunisie, en particulier, peuvent prendre des mesures pour améliorer le rendement des taxes sur la consommation, principal domaine où elles ne réalisent pas leur potentiel de rentrées fiscales. La Jordanie pourrait accroître sensiblement son potentiel en centrant ses efforts sur le recouvrement de l'impôt sur le revenu; un projet de loi sur l'impôt sur le revenu, qui vise à relever les taux d'imposition des personnes physiques et des entreprises a été soumis au parlement en février 2014. Même au Maroc, où les recettes fiscales sont proches de leur niveau potentiel, il y aurait avantage à améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt. Pour dépendre moins des recettes pétrolières, le Yémen et la Libye doivent mobiliser davantage de recettes non pétrolières en agissant sur la consommation, le revenu et d'autres types de taxes. Parmi les réformes initiales cruciales qui aideront les pays arabes en transition à mobiliser davantage de recettes tout en veillant à d'autres considérations macroéconomiques et au souci d'équité, on citera l'élargissement de l'assiette fiscale, une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu et la majoration des droits d'accise et des impôts fonciers.

L'élargissement de l'assiette fiscale répond à plusieurs objectifs macroéconomiques et au souci d'équité. Il favorise l'équité fiscale, à la différence surtout de l'augmentation générale des taux d'imposition, qui peut non seulement être régressive (en particulier pour l'impôt sur le revenu et les taxes indirectes sur la consommation), mais aussi politiquement difficile à mettre en œuvre. Des études récentes confirment que l'élargissement de l'assiette fiscale est aussi plus bénéfique pour la croissance — surtout dans le cas de la TVA (Acosta-Ormachea et Yoo, 2013) — et pour améliorer le climat des affaires. Il convient donc de réduire de manière draconienne les exonérations et déductions d'impôts (sauf celles qui protègent les plus bas revenus) et, autant que possible, remplacer les multiples taux de TVA par un taux unique tout en relevant les seuils d'assujettissement (tableau 2.2). Quelques progrès ont déjà été accomplis, du fait de l'institution de taxes sur les grandes entreprises agricoles au Maroc et d'un début d'harmonisation de l'imposition des résidents et non-résidents (y compris un allègement du taux de l'impôt sur le revenu des résidents). Plus généralement, la réduction des exonérations fiscales devrait aussi amoindrir les coûts d'administration et de recouvrement et faire diminuer la fraude fiscale.

Des efforts visant à rétrécir la taille de l'économie informelle (voir chapitre 5) permettraient aussi d'élargir l'assiette fiscale. Une solide stratégie de communication serait cruciale pour obtenir le soutien de l'opinion publique (comme la publication annuelle d'un rapport sur les dépenses fiscales en en détaillant les coûts et avantages que le Maroc a systématisée).

Dans certains pays arabes en transition, une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu améliorerait l'équité, sans guère peser sur la croissance. Hormis au Maroc et en Tunisie, l'impôt sur le revenu est peu progressif dans les pays arabes en transition (tableau 2.3). Il est récemment devenu plus progressif en Égypte du fait de l'institution d'une nouvelle tranche pour les hauts revenus et du relèvement de leur taux d'imposition. En Jordanie, en Libye et au Yémen, il serait

Encadré 2.3. Potentiel fiscal et écarts de recettes dans les pays arabes en transition non pétroliers

Les écarts entre les recettes fiscales effectives et leur montant potentiel estimatif mettent en relief les domaines dans lesquels les pays arabes en transition peuvent engranger davantage de recettes fiscales. Dans tout pays, le potentiel fiscal dépend de caractéristiques pouvant influencer sur sa capacité de mobilisation des recettes — d'ordre économique (niveau de développement, recettes provenant d'autres sources), politique (y compris constitutionnel), ou même géographique (il peut être plus difficile de percevoir les recettes lorsque les frontières sont longues et poreuses). On peut donc estimer le potentiel fiscal d'un pays en comparant ses recettes à la moyenne de celles de pays comparables, en faisant la part des caractéristiques économiques (tableau 2.3.1). Structurellement, les recettes de certains pays seront supérieures, et celles d'autres pays inférieures, à cette moyenne. La Libye et le Yémen ne sont pas inclus dans l'analyse, car l'essentiel de leurs recettes provient de leurs ressources pétrolières.

Tableau 2.3.1. Facteurs déterminants des recettes fiscales (En pourcentage du PIB)

	Total des taxes intérieures	Taxes sur la consommation ¹
RNB par habitant	1,75***	0,82***
Taux de TVA	0,33*	0,21*
Taux de l'impôt sur les sociétés	-0,04	...
Dépenses sociales	0,70***	0,22***
Écart de croissance	0,51***	0,19*
Constante	8,75**	3,85***
Nombre de pays	64	66
R ² ajusté	0,69	0,42

***, **, * : statistiquement significatif à 1 %, 5 % et 10 %.

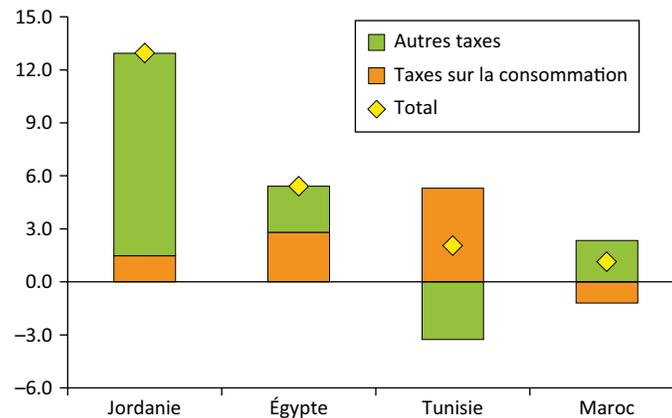
Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

¹Sont incluses TVA et taxes indirectes (accises).

Le potentiel fiscal intérieur des pays arabes en transition non pétroliers varie beaucoup d'un pays à l'autre¹. À l'aide d'un récent échantillon de données pour 66 pays à revenu intermédiaire et émergents emprunté à Torres (2014), on calcule séparément le potentiel fiscal des taxes sur la consommation et des autres impôts. En faisant la part des différences de revenu brut par habitant, de taux de TVA ou de taxe sur les produits et services, de taux marginaux de l'impôt sur les sociétés, de modes de redistribution des recettes fiscales (représentés par les dépenses sociales et les subventions

¹Comme les taxes sur le commerce international ont connu une tendance baissière dans les pays arabes en transition en raison de la diminution des barrières commerciales, cette analyse est centrée sur les recettes intérieures — total des recettes fiscales moins recettes des taxes sur le commerce international.

Encadré 2.3 (fin)

Graphique 2.3.1. Potentiel d'augmentation des recettes fiscales^{1,2}
(En pourcentage du PIB)

Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

¹Différence entre les recettes fiscales estimées par modèle et les recettes effectives; souvent appelée écart de recettes.

²Autres taxes = impôt sur revenu, accises et impôts fonciers.

directes)² et de position dans le cycle (représentée par l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et son taux actuel), on observe les résultats suivants (graphique 2.3.1) :

- La **Jordanie** a des rentrées fiscales inférieures à celles de ses pairs. Par rapport aux pays dont les taux d'imposition sont similaires, les recettes de l'impôt sur le revenu, des impôts fonciers et des droits d'accise sont particulièrement faibles.
- L'**Égypte** pourrait améliorer les recettes de tous les impôts. Celles de la taxe sur les produits et services sont particulièrement faibles à cause du grand nombre d'exonérations.
- De même, la **Tunisie** pourrait tirer davantage de recettes des taxes sur la consommation, érodées par les exonérations. Pour les autres impôts, cependant, ses recettes se situent au-dessus de celles de ses pairs.
- Globalement, les rentrées fiscales du **Maroc** sont déjà comparables à celles de ses pairs. Il se situe un peu au-dessus en ce qui concerne les taxes sur la consommation, mais il pourrait tirer davantage de recettes d'autres impôts.

Au vu de ces résultats, l'élargissement de la base d'imposition et l'amélioration de l'administration fiscale seront des éléments clés des réformes dans tous les pays arabes en transition non pétroliers. Ceux où le produit des impôts autres que les taxes sur la consommation est à la traîne devraient s'attacher particulièrement à rendre l'impôt sur le revenu plus progressif et à relever les impôts fonciers.

²Il y a une forte corrélation entre le revenu national brut par habitant et la TVA, les taux de l'impôt sur le revenu et les dépenses sociales. La régression utilise donc ces variables une fois qu'elles sont décorréliées du revenu national brut par habitant.

Tableau 2.2. Pays arabes en transition non pétroliers : recommandations en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale

Égypte	Les multiples taux de la taxe générale sur les ventes et de l'impôt sur le revenu des sociétés pourraient être unifiés, la taxe générale sur les ventes étendue aux services, l'impôt sur le revenu des personnes physiques étendu à toutes les formes de revenus du capital, et l'autorisation discrétionnaire d'exonération douanière éliminée.
Jordanie	Les seuils d'assujettissement à la taxe générale sur les ventes pourraient être harmonisés, un impôt sur les plus-values institué et le seuil d'exonération de l'IRPP abaissé.
Maroc	Le grand nombre de taux de TVA pourrait être réduit.
Tunisie	Un taux unique de l'impôt sur les sociétés pourrait s'appliquer aux activités des résidents et non-résidents, et les dividendes des sociétés pourraient être taxés.

possible de rendre l'impôt sur le revenu des personnes physiques plus progressif en ajoutant au barème un taux plus élevé pour les plus gros revenus, tout en conservant les taux en vigueur pour la majorité des contribuables et en abaissant le taux applicable aux plus bas revenus. Pour accroître la progressivité, la Chine, par exemple, a abaissé le taux applicable aux plus bas revenus et élargi la tranche de revenus assujettie au taux le plus élevé (FMI, 2013c). L'accroissement de la progressivité de l'impôt est envisagé dans le projet de loi sur l'impôt sur le revenu présenté au parlement jordanien, qui propose un relèvement du taux d'imposition supérieur (inversant la réduction décidée en 2009).

De multiples objectifs pourraient aussi être atteints en relevant les taux des droits d'accise et de l'impôt foncier (graphique 2.10). Étant donné qu'ils sont actuellement bas dans un certain nombre de pays arabes en transition, le relèvement des taux des taxes sur les objets de luxe et sur les biens fonciers de grande valeur aurait pour effet d'accroître les recettes, l'efficacité et l'équité, sans guère de retombées sur la croissance. Ces taxes frapperaient surtout les classes aisées, qui ont en général un taux d'élasticité de la consommation relativement faible. La mise en place d'impôts fonciers demanderait cependant de gros investissements préalables pour étoffer l'infrastructure administrative, de manière à établir un registre cadastral détaillé et des mécanismes d'évaluation des biens et à assurer le recouvrement efficace de l'impôt.

Ces aménagements de la politique fiscale doivent être complétés par des réformes de l'administration fiscal-douanière. L'accompagnement de ces réformes administratives permettrait d'accroître les rentrées fiscales, de rendre le système plus équitable en améliorant la transparence, le recouvrement et l'efficacité, d'obtenir le soutien de l'opinion publique au plan général de réformes et de promouvoir les investissements directs étrangers et la compétitivité, ce qui jouerait en faveur d'une croissance plus vive à moyen terme. Étant donné que les pays arabes en transition ont besoin de stimuler la confiance et l'activité du secteur privé, les réformes doivent viser à renforcer les capacités administratives et à améliorer le recouvrement des impôts, ainsi qu'à remédier aux problèmes de gouvernance. Dans cette perspective, il sera important d'entreprendre les réformes suivantes :

**Tableau 2.3. Marge d'accroissement de la progressivité de l'impôt sur le revenu
(Barème de l'IRPP dans les pays arabes en transition, en monnaie nationale)¹**

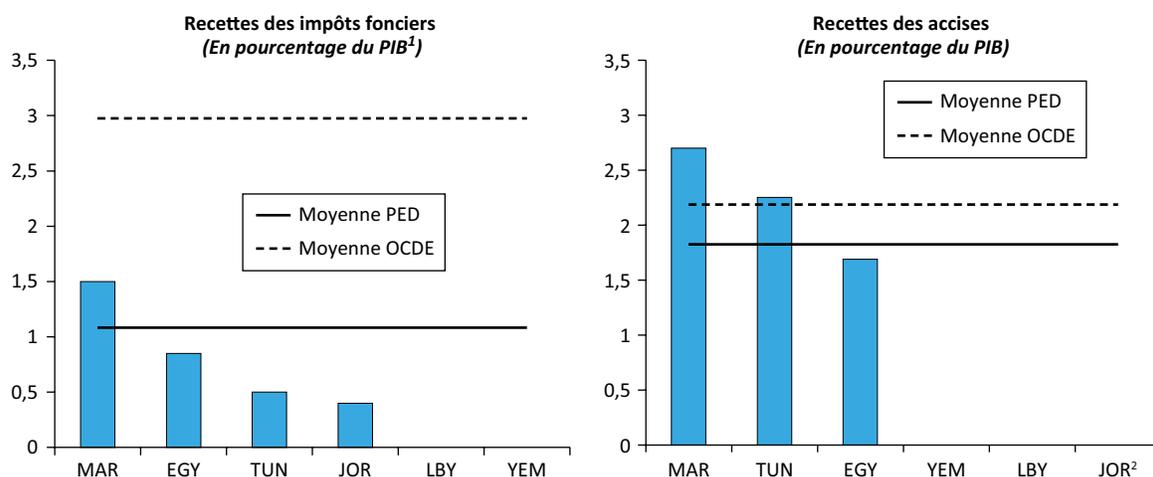
	Taux (pourcentage)	Tranche de revenu
Égypte	0	LE 0–5.000
	10	LE 5.000–30.000
	15	LE 30.000–45.000
	20	LE 45.000–250.000
	25	LE >250.000
Jordanie	7	DJ 0–12.000
	14	DJ >12.000
Libye	5	DL 0–12.000
	10	DL >12.000
Maroc	0	DM 0–30.000
	10	DM 30.000–50.000
	20	DM 50.000–60.000
	30	DM 60.000–80.000
	34	DM 80.000–180.000
Tunisie	38	DM >180.000
	0	DT 0–1.500
	15	DT 1.500–5.000
	20	DT 5.000–10.000
	25	DT 10.000–20.000
Yémen	30	DT 20.000–50.000
	35	DT >50.000
	12	RY 0–20.000
	15	RY >20.000

Sources : autorités nationales; Deloitte and Touche; KPMG.

¹À la fin de 2012.

- **La simplification des systèmes fiscaux** en améliorerait l'efficacité et la convivialité pour les entreprises. L'allégement des formalités et la simplification des codes des impôts, de la réglementation et des régimes fiscaux des petites et moyennes entreprises sont des réformes cruciales dans ce domaine.
- **L'amélioration du recouvrement de l'impôt** est aussi un volet important des réformes. En Jordanie et au Maroc, où les recettes de la TVA comptent beaucoup, la mise en place d'un système de recouvrement basé sur le risque (y compris d'un système de remboursements automatiques) améliorerait le rendement de la taxe, faciliterait l'activité économique et rendrait plus équitable le traitement des entreprises. D'après l'expérience de nombreux pays, il apparaît que la création d'un service chargé des gros contribuables doté d'un petit nombre de bureaux peut faire diminuer la fraude fiscale et

**Graphique 2.10. Marge d'augmentation des taux des impôts fonciers et des accises
(Données les plus récentes sur les recettes fiscales, en pourcentage du PIB)**



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

¹Derniers chiffres disponibles.

²Les accises représentent un montant faible et sont classées dans la taxe générale sur les ventes ou dans les redevances.

améliorer l'efficacité administrative. Par exemple, en Jordanie, il serait possible d'éliminer les amnisties fiscales, d'alourdir les amendes et d'augmenter les ressources du service spécialisé chargé des gros contribuables.

- **Le renforcement des capacités de l'administration des recettes publiques** sera essentiel. À cet égard, il importe de conserver les personnels hautement qualifiés, qui sont nécessaires pour faire aboutir les réformes dans ce domaine. L'injection de ressources financières, technologiques et humaines supplémentaires permettrait d'accroître les rendements et d'améliorer la gouvernance. Cela est particulièrement important dans le cas du Yémen, où il est crucial d'instaurer une administration du fisc efficace pour aller à l'encontre d'une culture de faible civisme fiscal.
- **La poursuite des réformes de l'administration douanière** permettrait d'accroître sensiblement le rendement de la TVA sur les importations, des droits indirects (accises) et des taxes sur le commerce international. Un vaste plan de réforme dans ce domaine doit comprendre les éléments suivants : i) partage de l'information entre le fisc et les douanes, grâce à des bases de données pour l'évaluation des transactions, accessibles aux contrôleurs internes et utilisées sur le terrain par les agents responsables du dédouanement des marchandises pour vérifier la valeur en douane déclarée; ii) remplacement des codes des douanes complexes par un code simplifié incorporant l'ensemble des lois, réglementations et ordonnances douanières; et iii) réduction des lourdes formalités de contrôle physique et des délais de dédouanement.

Politique monétaire et de change pour la stabilité, la croissance et l'emploi

Les politiques monétaires et de change des pays arabes en transition ont, de longue date, soutenu la stabilité économique, mais en devant faire face de temps en temps à des poussées de tension. La plupart de ces pays ont traditionnellement fondé leur politique monétaire sur la stabilité du taux de change. Si, dans l'ensemble, cela leur a permis de maintenir un faible niveau d'inflation et un environnement économique stable, certains pays ont vu leur compétitivité s'éroder progressivement du fait d'une inflation durablement plus élevée que celle de leurs principaux partenaires commerciaux. Depuis le début des processus de transition en 2011, le contexte dans lequel les politiques monétaires et de change sont mises en œuvre s'est encore compliqué. Beaucoup de pays arabes en transition doivent en effet faire face à des écarts de production et des déficits extérieurs courants importants, des entrées de capitaux privés en baisse et une nette réduction de leur marge de manœuvre budgétaire et de leurs volants extérieurs.

La flexibilité limitée du taux de change réduit les options envisageables pour la politique monétaire. Il est urgent de stimuler la croissance pour favoriser la création d'emplois dans le secteur privé, mais les choix de politique budgétaire sont restreints du fait de la nécessité d'être attentif à la viabilité des finances publiques (chapitre 2). En outre, d'importants déficits budgétaires, financés en grande partie sur ressources intérieures, ont parfois augmenté le coût du financement bancaire pour le secteur privé. La hausse probable des taux d'intérêt mondiaux sous l'effet d'un renforcement de la reprise aux États-Unis pourrait encore durcir les conditions de financement internes, surtout dans les pays dotés d'un régime de change fixe.

Les transitions politiques en cours offrent l'occasion de repenser les politiques monétaires et de change. Les changements économiques et politiques observés dans le cadre des transitions à l'œuvre créent un nouveau contexte pour la définition de politiques économiques propres à stabiliser et stimuler l'économie à court terme et à favoriser la croissance à moyen terme.

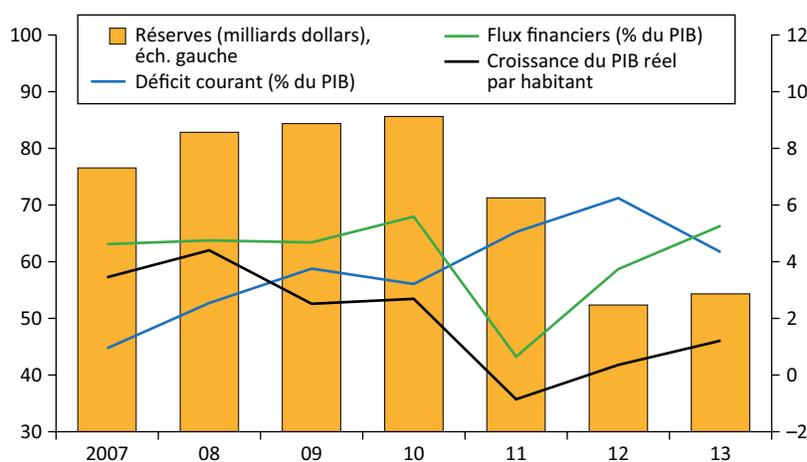
Le contexte actuel des politiques monétaires et de change

Les pays arabes en transition se trouvent dans une situation conjoncturelle et une position extérieure difficiles. Les transitions politiques qui se sont déroulées depuis 2011 se sont accompagnées de ralentissements de l'activité économique qui ont conduit à des écarts de production et à une détérioration des niveaux de vie — parfois importants — et à une aggravation du chômage qui était déjà élevé. Les positions extérieures se sont aussi détériorées (graphiques 3.1 et 3.2). Les déficits commerciaux et extérieurs courants chroniquement importants ont doublé depuis le début du processus de transition dans certains pays.

La hausse des prix des importations de produits alimentaires et énergétiques et la baisse des exportations de biens et de services, du fait de problèmes sécuritaires et de la faiblesse de la croissance mondiale, et notamment de la récession en Europe, ont contribué à creuser ces déficits. Parallèlement, le tassement de la confiance et les rétrogradations de note de crédit des États ont réduit les flux de capitaux en 2011, et ceux-ci ne se sont que partiellement redressés depuis.

Les réserves de change ont très sensiblement diminué. Dans la plupart des cas (sauf en Jordanie et en Libye), elles ne couvrent actuellement que quelques mois d'importations et doivent être reconstituées pour se situer confortablement dans la fourchette indiquée par l'indicateur d'adéquation des réserves (ARA) du FMI, et qui vise à couvrir les éventualités liées aux recettes d'exportation, au remboursement de la dette, aux flux de portefeuille et à la fuite éventuelle de capitaux (graphique 3.3)¹.

Graphique 3.1. L'impact macroéconomique notable des transitions politiques¹

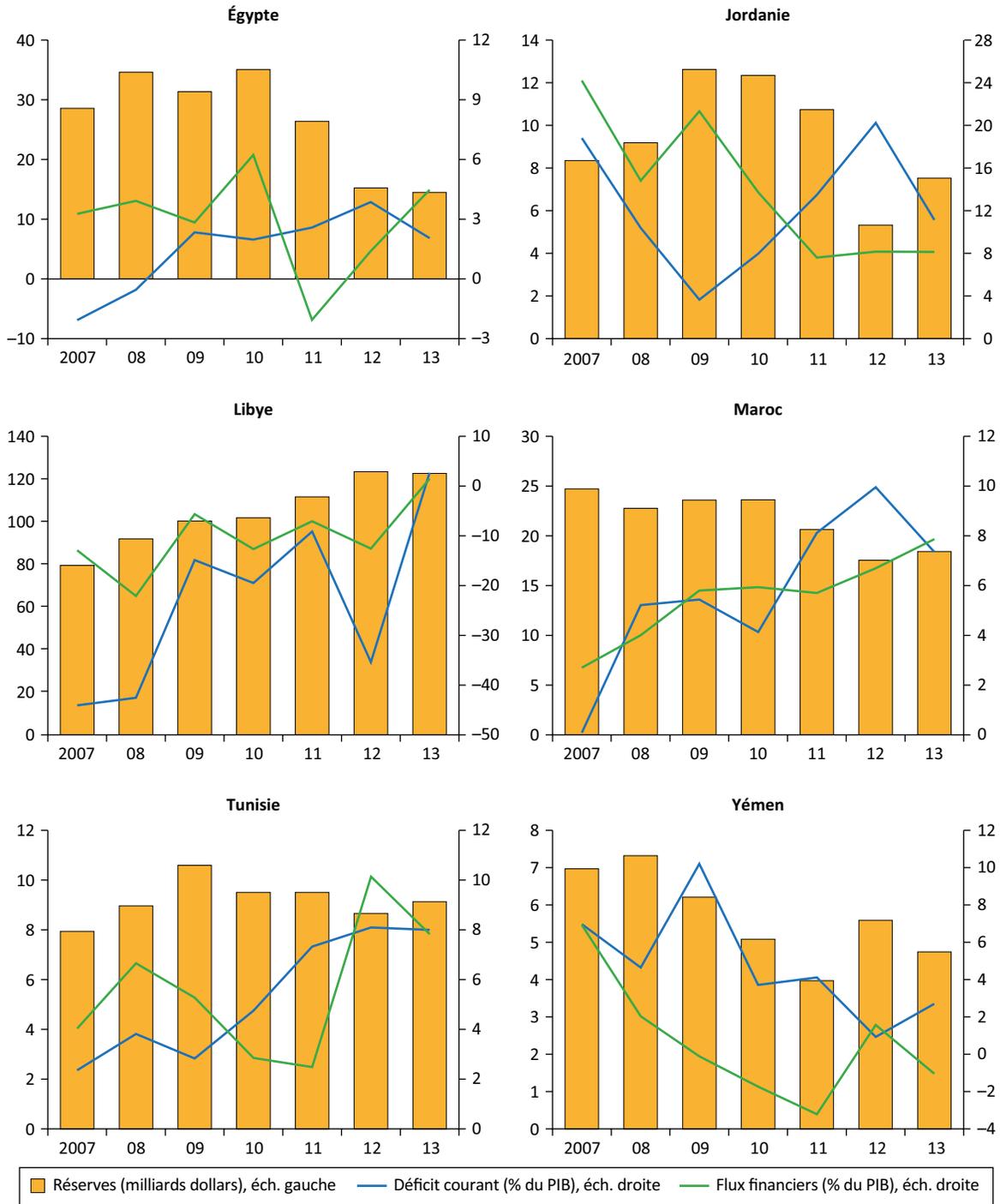


Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

¹À l'exclusion de la Libye.

¹La Libye détient d'importants avoirs extérieurs, et la couverture des réserves ne suscite pas d'inquiétude.

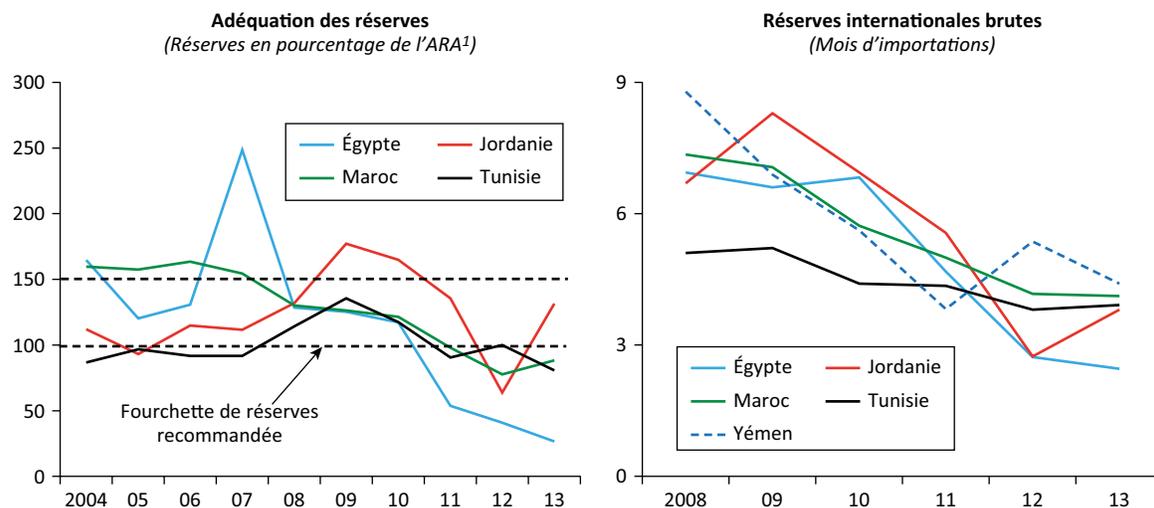
Graphique 3.2. Évolution de la situation extérieure



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

Note : Les flux financiers sont calculés comme suit : investissement direct net + investissement de portefeuille net + autres investissements nets.

Graphique 3.3. Chute des réserves internationales depuis le début de la transition



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

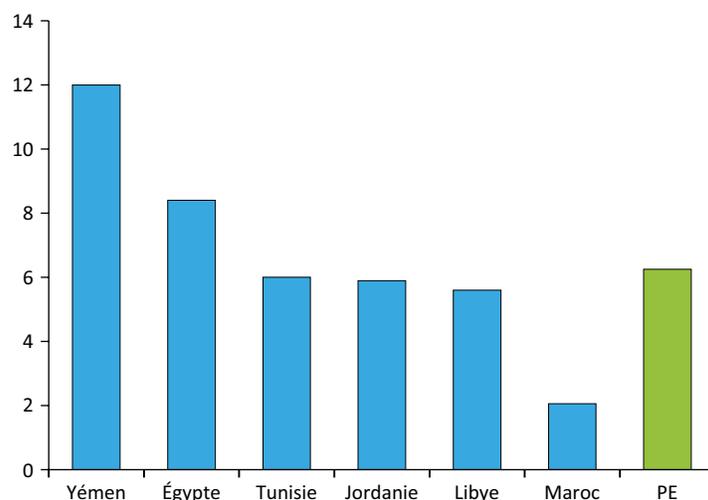
¹Indicateur d'adéquation des réserves (ARA) tel que défini dans FMI, 2011a. Les estimations de 2013 s'appuient sur des données préliminaires.

L'inflation a été faible dans l'ensemble. Les considérables écarts de production, les subventions aux importations de produits alimentaires et énergétiques et la stabilité des taux de change par rapport au dollar en hausse ont contribué à maintenir, en moyenne, l'inflation dans la plupart des pays arabes en transition en dessous des niveaux observés dans les pays émergents (graphique 3.4). L'inflation a toutefois été structurellement élevée en Égypte, où elle a augmenté pendant l'année écoulée sous l'effet des répercussions de la dépréciation du taux de change, de l'expansion monétaire, des déficits d'approvisionnement et des hausses répétées des salaires. L'inflation reste élevée au Yémen, mais elle a diminué grâce aux efforts de stabilisation macroéconomique entrepris par les autorités nationales après la crise de 2011. En Jordanie, l'inflation globale est restée faible malgré la libération des prix de l'énergie et l'arrivée de nombreux réfugiés.

Les pays arabes en transition ont appliqué des régimes de flexibilité limitée du taux de change. D'après la classification *de facto* du FMI, ce sont des pays à régime de change fixe ou intermédiaire. Plus précisément, trois d'entre eux — Jordanie, Libye et Maroc — ont opté pour un régime de parité fixe traditionnel, alors que l'Égypte et la Tunisie ont recours à un système de parité ajustable, et le Yémen à un système de flottement administré (tableau 3.1). Les parités sont fixes en Jordanie, en Libye et au Maroc depuis longtemps alors que la Tunisie et le Yémen cherchent à revenir à un régime plus flexible. L'Égypte applique son régime de parité ajustable depuis 2010, et elle a parfois toléré un peu plus de flexibilité ces derniers temps.

Certains pays arabes en transition ont vu leur taux de change effectif réel (TCER) s'apprécier. L'évolution du TCER de chaque pays reflète le comportement des monnaies pivots (dans le cas des pays dotés d'un régime de parité fixe), les

Graphique 3.4. Inflation toujours inférieure à la moyenne des pays émergents dans la plupart des pays arabes en transition (Inflation des prix à la consommation, 2013; moyenne annuelle, pourcentage)



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

Tableau 3.1. Caractéristiques de structure et de taux de change

	Égypte	Jordanie	Libye	Maroc	Tunisie	Yémen
Pays exploitant ressources naturelles	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui
Politique de change <i>de facto</i>	Régime de type parité mobile	Parité fixe conventionnelle	Parité fixe conventionnelle	Parité fixe conventionnelle	Régime de type parité mobile	Autre régime dirigé
Écart de production 2013 (pourcentage)	-2,7	-1,3	-	-1,3	-2,7	-9,0
Déficit courant, 2013	2,1	9,9	2,7	7,4	8,0	2,7
Évaluation du taux de change	2,6 à 14 % ¹	-4,1 à 6,9 % ²	0 à 15 % ³	5 à 15 % ⁴	0,9 à 6,7 % ⁵	-8,5 à 2,3 %
Classement efficacité marché du travail (de 1 à 144)	142	101	137	122	...	138
Classement efficacité marché des produits (de 1 à 144)	125	44	137	69	...	131
Pourcentage des aliments dans les importations totales de biens, 2010	19,2	15,9	...	11,9	8,9	34,0

Sources : estimations des services du FMI; indice de compétitivité mondiale du World Economic Forum.

¹Rapport du FMI 10/94.

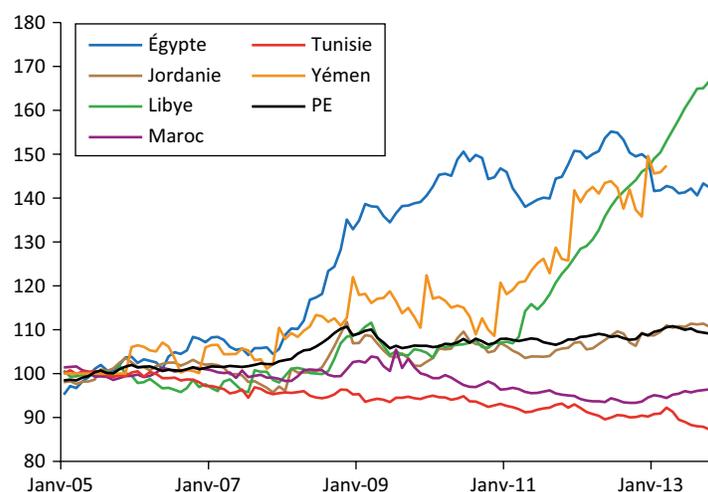
²Rapport du FMI 12/119.

³Rapport du FMI 13/150.

⁴Rapport du FMI 13/69.

⁵Rapport du FMI 12/255.

Graphique 3.5. Appréciation des taux de change effectifs réels dans certains pays arabes en transition



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

variations du cours du pétrole, les tendances des prix intérieurs et des salaires et les écarts d'inflation avec les partenaires commerciaux. Par rapport à leurs niveaux de 2005, les TCER du Yémen et de la Libye se sont appréciés d'environ 50 %. Dans les deux cas, ces augmentations ont été liées à la hausse de l'inflation sous l'effet de l'accroissement des dépenses financées sur recettes pétrolières, puis de la forte inflation qui a accompagné la crise et la stabilisation économiques au Yémen (2011–13) et la guerre civile en Libye en 2011. Le TCER de l'Égypte s'apprécie depuis 2007 en raison du niveau élevé d'inflation, bien que ce ne soit plus le cas depuis quelque temps du fait, en partie, de la dépréciation du taux de change nominal. La Jordanie a enregistré une plus faible appréciation de son TCER induite par l'appréciation du dollar depuis le milieu de 2010 et par les écarts d'inflation avec ses partenaires commerciaux. Les TCER du Maroc et de la Tunisie ont, par contre, eu tendance à baisser et se situent actuellement en deçà de leurs niveaux de 2005 (graphique 3.5).

Politiques monétaires et de change pour soutenir une croissance forte et durable

Le choix du régime de change est dicté par la structure de l'économie. Plusieurs facteurs importants jouent, tels que la taille de l'économie, son degré d'ouverture et de développement financier, la diversification de sa production et de ses exportations, sa vulnérabilité aux chocs, son niveau d'inflation, le degré de mobilité de sa main-d'œuvre et des capitaux, le niveau de flexibilité des prix sur les marchés des produits et du travail et, enfin, la qualité de ses institutions. La mesure dans laquelle les régimes existants assurent un ancrage efficace de

l'inflation et la stabilité économique est un autre facteur non négligeable. Parmi les aspects à prendre en considération à court terme peut également figurer la nécessité de maintenir des réserves de change suffisantes et d'éviter un désalignement marqué du taux de change par rapport aux fondamentaux.

Les études empiriques ne s'accordent pas sur l'effet des régimes de change sur les performances macroéconomiques². De récents travaux empiriques du FMI sur le choix du régime de change apportent une réponse plus équilibrée au débat sur la question de savoir quel régime convient en suggérant qu'il n'y a «pas de panacée». Ils concluent aussi que des arbitrages importants doivent être opérés pour le choix du régime de change entre les objectifs visés des performances économiques (inflation et croissance), la vulnérabilité aux chocs réels ou nominaux et la facilité de l'ajustement extérieur³.

Inflation et croissance

L'arrimage du taux de change permet utilement d'ancrer les anticipations inflationnistes. Il a en effet été clairement établi dans les travaux publiés qu'il s'accompagne d'un plus faible niveau d'inflation que les régimes de change plus flexibles grâce à cet ancrage des anticipations d'inflation qu'il permet et à la stabilité macroéconomique qu'il procure⁴. Les régimes conventionnels de parité fixe de la Jordanie, du Maroc et de la Libye se sont effectivement accompagnés de taux d'inflation inférieurs de 4 points en moyenne à ceux observés dans les autres pays arabes en transition depuis l'année 2000.

Les régimes intermédiaires sont associés à une croissance plus rapide d'après les observations internationales. De récentes données empiriques (Ghosh, Ostry et Tsangarides, 2010) suggèrent que les régimes de change intermédiaires vont de pair avec les meilleures performances moyennes en matière de croissance du fait qu'ils jouissent de certains des effets positifs de l'arrimage du taux de change (faible volatilité du taux de change nominal et réel et intégration commerciale) tout en évitant son principal inconvénient (risque de surévaluation du taux de change). Les pays qui acceptent la flexibilité du taux de change subissent aussi de moindres pertes de PIB suite à des chocs négatifs sur les termes de l'échange (Broda, 2004). La croissance moyenne par habitant a été du même ordre dans l'ensemble des pays arabes en transition depuis l'année 2000, quel que soit leur régime de change.

Chocs réels et nominaux

La nature et l'ampleur des chocs auxquels un pays doit faire face sont des considérations importantes dans le choix du régime de change. Les chocs

²Voir Ghosh, Gulde et Wolf (2003), Levy-Yeyati et Sturzenegger (2003) et Reinhart et Rogoff (2004).

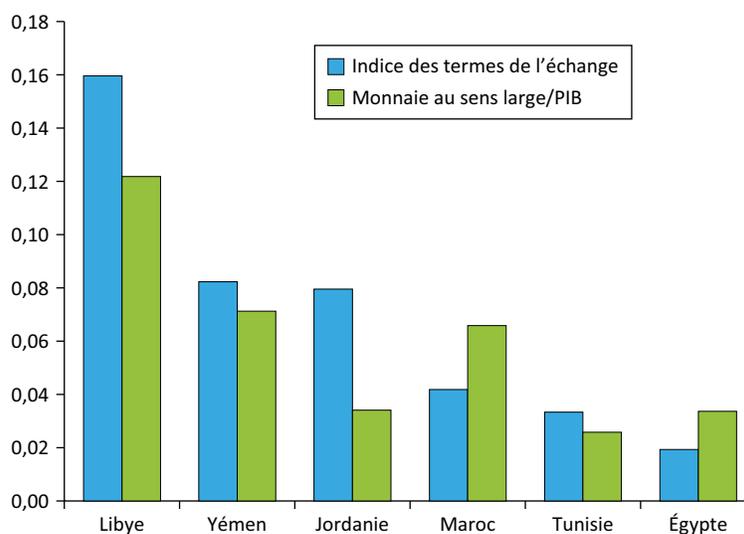
³Voir Ghosh, Ostry et Tsangarides (2010). Parmi les études que le FMI a antérieurement consacrées aux régimes de change, on peut citer celles de Mussa *et al.* (2000) et de Rogoff *et al.* (2004).

⁴Voir Ghosh Gude et Wolf (2003), Rogoff *et al.* (2004) et Klein et Shambaugh (2010).

exogènes réels (comme les chocs liés aux termes de l'échange) ou les chocs exogènes nominaux (comme une hausse de l'inflation chez les partenaires commerciaux) sont plus faciles à absorber avec des régimes de change flexibles. En revanche, un régime de taux de change fixe peut être plus approprié quand le pays doit faire face à des chocs internes nominaux comme ceux qui découlent des fluctuations de la demande de monnaie⁵. Les pays arabes en transition sont soumis à d'importants chocs économiques réels comme l'instabilité des termes de l'échange (graphique 3.6), et ils sont très vulnérables à l'évolution des prix des biens importés tels que les produits alimentaires. Certains pays ont aussi connu une volatilité de la monnaie qui ne s'est toutefois pas nécessairement traduite par une volatilité de l'inflation.

Les taux de change plus flexibles ont cela de caractéristique qu'ils facilitent l'ajustement extérieur. De récents travaux empiriques reposant sur des données des trente dernières années montrent que les régimes de change flottants sont associés à un ajustement extérieur plus calme et plus rapide alors que les régimes moins flexibles le sont à de plus gros déficits et à des interruptions brutales⁶. Il semble que l'on retrouve bien ce schéma dans les pays arabes en transition : l'Égypte, la Tunisie et le Yémen — pays à régime de change plus flexible — manifestent, dans l'ensemble, de plus faibles déséquilibres extérieurs que ceux à système de parité fixe.

Graphique 3.6. Volatilité réelle et nominale, 2000–12¹



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

¹Moyenne du coefficient de variation mobile triennale sur la période à l'étude.

⁵Voir Friedman (1953), Broda (2004) et Jbili et Kramarenko (2003).

⁶Voir Ghosh, Ostry et Tsangarides (2010) et Ghosh, Qureishi et Tsangarides (2013).

Structure de l'économie

Les économies non diversifiées qui reposent sur l'exploitation de ressources naturelles tirent moins avantage de la flexibilité du taux de change que celles qui ne disposent pas de telles ressources. Comme indiqué plus haut, lorsque les possibilités de redistribution des dépenses entre les biens échangeables et non échangeables sont limitées, les variations du taux de change n'ont que peu d'effet sur les positions extérieures et la croissance. En revanche, le manque de diversification des exportations implique que les recettes d'exportation peuvent être instables et fluctuer avec les cours internationaux des produits de base, ce qui, avec un régime de change flexible, conduirait à de fortes fluctuations du taux de change. Pendant la phase ascendante du cycle des prix des produits de base, cela produirait une appréciation sensible du taux de change préjudiciable aux efforts de diversification économique, et il semblerait qu'en pareil cas les recettes exceptionnelles tirées des produits de base seraient dépensées plutôt qu'investies à l'étranger pour les générations futures.

Recommandations

Sur la base de ces critères, chaque pays devra peser les avantages et les inconvénients respectifs de l'arrimage et de la flexibilité du taux de change. L'inflation devra être maîtrisée et les anticipations inflationnistes bien ancrées. Il est en même temps important à court terme de veiller à ce que la demande globale ne pâtisse pas de la faiblesse de la croissance et de l'assainissement budgétaire nécessaire. Les flux de capitaux doivent en outre être rétablis pour inverser la baisse des réserves. Il faudrait pour cela une politique monétaire et de change crédible qui réduise l'impact des chocs réels, soutienne les mesures visant à améliorer la compétitivité, maîtrise l'inflation et ouvre ainsi la voie à une croissance stable et créatrice d'emplois. Cela impliquerait, dans les pays optant pour une plus grande flexibilité du taux de change, qu'ils trouvent un nouveau point d'ancrage pour leur politique monétaire et que les capacités techniques de la banque centrale soient renforcées, tandis que le choix de l'arrimage du taux de change s'accompagne du risque d'un accroissement continu des vulnérabilités (y compris une surévaluation du taux de change et une montée potentielle de la dollarisation et des risques bilanciaux) et implique la nécessité d'aligner davantage la politique budgétaire sur les objectifs macroéconomiques.

Les pays qui optent pour une plus grande flexibilité du taux de change devront probablement préparer le terrain. Les banques centrales devront sans doute accroître leurs capacités, surtout si elles souhaitent cibler l'inflation (voir plus loin). La présence de mécanismes permettant de couvrir les entreprises et les ménages contre les risques de change réduirait en outre l'effet potentiellement négatif de l'instabilité du taux de change, et l'existence de marchés locaux de capitaux suffisamment étoffés pourrait offrir aux entreprises une autre option que celle de l'émission de titres d'emprunt libellés en devises.

La politique monétaire dans un régime de change flexible

Une plus grande flexibilité de change offre la possibilité de mettre en œuvre une politique monétaire plus volontariste, mais elle exige un solide ancrage monétaire. Par exemple, lorsque la demande est conjoncturellement faible, la création d'emplois et l'activité économique peuvent être stimulées par un assouplissement de la politique monétaire. Pour que celui-ci soit efficace, il faut toutefois que le cadre de la politique monétaire soit suffisamment solide pour ancrer les anticipations inflationnistes.

Une fois remplies certaines conditions préalables, les régimes de ciblage de l'inflation seraient les plus appropriés pour relever les défis de la politique monétaire. Bien qu'il existe une tendance à l'adoption du ciblage de l'inflation, y compris dans les pays émergents, ce type de régime nécessite aussi des institutions et des instruments de politique monétaire plus développés. De fait, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie ont fait connaître leur intention d'adopter un régime de ciblage de l'inflation une fois mis en place l'environnement institutionnel nécessaire. Suivant leur degré d'avancement, les pays arabes en transition devraient centrer leur attention sur quatre principaux domaines :

- *Les capacités et l'indépendance de la banque centrale.* Dans certains pays, l'indépendance de la banque centrale devrait être renforcée en modifiant son cadre juridique, en exigeant que son conseil d'administration comporte des membres indépendants et en énonçant des règles appropriées pour les prêts qu'elle accorde aux administrations publiques et aux institutions financières. Dans les pays où la capacité opérationnelle de la banque centrale est forte et son indépendance bien établie, l'adoption du ciblage de l'inflation est plus envisageable. Elle exigera toutefois une solide compréhension du mécanisme de transmission de la politique monétaire et la capacité de la banque centrale à poursuivre de manière systématique son objectif d'inflation. Le ciblage de l'inflation ne peut fonctionner efficacement lorsque la prédominance budgétaire limite les options de la politique monétaire.
- *Soutien politique.* Un compromis doit souvent être trouvé entre les objectifs de production et ceux d'inflation, ce qui risque de réduire la crédibilité de la réalisation des objectifs d'inflation par la banque centrale. Il est essentiel que l'indépendance de la banque centrale et la cible d'inflation bénéficient d'un plus large soutien politique.
- *Inflation stable ou initialement faible.* Le ciblage de l'inflation a rarement réussi lorsqu'il a été introduit dans un contexte de forte inflation.
- *Transparence de l'action publique et communication.* Une amélioration de la communication — à l'aide de rapports périodiques sur la politique monétaire,

de déclarations publiques et, éventuellement, de la diffusion des comptes rendus des réunions traçant les orientations — peut permettre d'améliorer la transparence de l'action publique et renforcer la responsabilisation à l'égard du public sur laquelle repose l'indépendance opérationnelle.

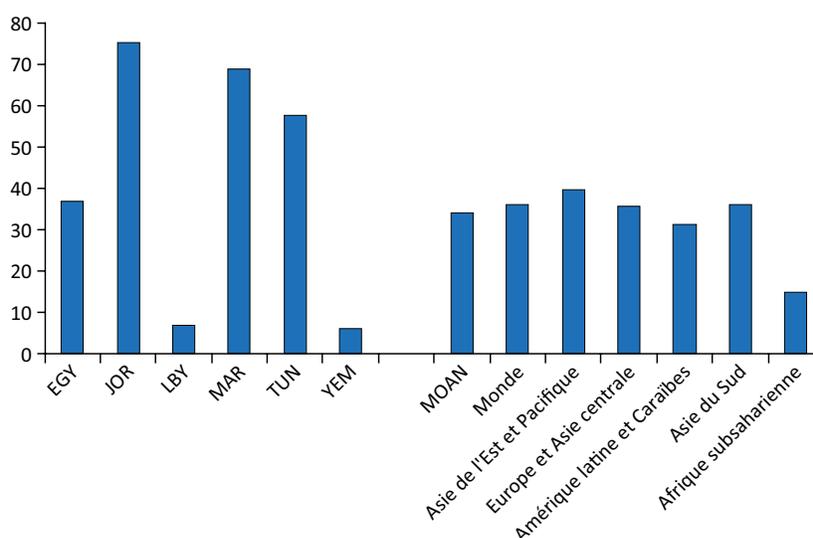
Pendant la phase de transition, les pays pourraient prendre pour cible un agrégat monétaire. Étant donné les conditions à remplir au niveau des institutions et de l'action publique, les pays arabes en transition ne sont pas encore en mesure d'adopter un régime complet de ciblage de l'inflation bien que certains, comme le Maroc, accomplissent des progrès notables dans le renforcement de leurs capacités. Dans l'intervalle, les pays pourraient envisager d'utiliser comme ancrage monétaire un agrégat monétaire (comme la masse monétaire au sens large). Le ciblage monétaire traditionnel peut être un instrument de discipline utile pour la rigueur monétaire et budgétaire et la gestion de l'inflation au début du processus de stabilisation dans un régime de change flexible. Les pays dont l'action a gagné, ou peut gagner, en crédibilité, et qui ont renoncé à la domination budgétaire, développé leurs marchés financiers et renforcé les capacités d'analyse de leur banque centrale, peuvent adopter des régimes plus flexibles complétant le ciblage monétaire par une certaine approche prospective indispensable au ciblage de l'inflation, mais sans nécessairement publier une cible explicite d'inflation dès le départ.

Les pays qui optent pour une plus grande flexibilité du taux de change peuvent faire face aux résistances des parties prenantes en responsabilisant les bénéficiaires et en dédommageant les perdants. En dehors des inquiétudes suscitées par ses conséquences macroéconomiques défavorables possibles, la mise en œuvre de cette option peut être freinée par l'opposition de groupes d'intérêts ayant des avis divergents sur le régime et le niveau du taux de change, et les effets distributifs, ainsi que par l'aptitude institutionnelle et politique des pouvoirs publics à localiser et affronter les groupes d'intérêts qui savent faire entendre leurs voix. Par exemple, si les produits alimentaires et énergétiques tiennent une place importante dans les importations et le panier de consommation, les consommateurs peuvent résister à une plus grande flexibilité du taux de change en raison des incertitudes qui en résulteraient pour leur pouvoir d'achat. Pour répondre à ces inquiétudes et à d'autres qui pourraient se faire jour, un effort concerté est nécessaire de la part des autorités en vue de responsabiliser les bénéficiaires des réformes, d'établir des coalitions, d'envisager les façons de dédommager les groupes qui y perdront et d'échelonner les réformes suivant un calendrier réaliste (chapitre 6).

Renforcement de la stabilité et du développement financiers

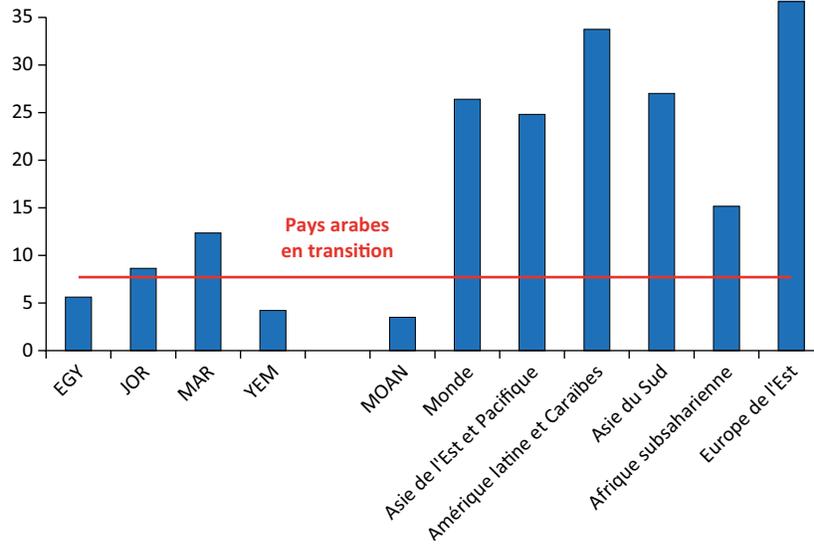
Les systèmes financiers des pays arabes en transition auraient beaucoup à gagner de réformes favorisant la stabilité et le développement financiers. Malgré la taille non négligeable des banques, la concurrence reste limitée dans le secteur bancaire, car beaucoup d'établissements sont sous le contrôle de l'État, et une forte proportion du crédit profite à quelques gros emprunteurs bien introduits dans les milieux bancaires. Le secteur financier non bancaire reste, quant à lui, insuffisamment développé. La majorité de la population et des entreprises a, de ce fait, toujours très peu accès aux moyens de financement, ce qui confirme tout le bénéfice que l'on peut attendre d'initiatives favorisant un développement inclusif du secteur financier. Parallèlement, le niveau élevé de prêts improductifs observé dans de nombreux systèmes bancaires montre qu'il faut privilégier les actions permettant de renforcer la stabilité financière.

Graphique 4.1. Importance du crédit bancaire dans les pays arabes en transition (Ratio moyen crédit bancaire au secteur privé/PIB, 2007-11; en pourcentage)



Source : Banque mondiale, base de données sur le développement financier dans le monde.

**Graphique 4.2. Peu de crédit bancaire pour financer l'investissement
(Pourcentage d'entreprises utilisant les banques pour financer
leurs investissements, dernières données annuelles disponibles)**

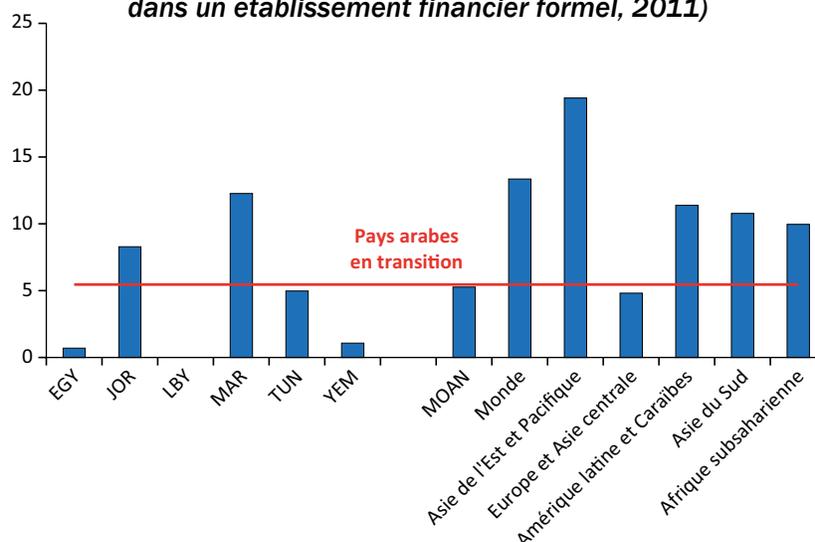


Source : Banque mondiale, enquêtes auprès des entreprises.

Les systèmes bancaires sont relativement importants par rapport à ceux d'autres régions, et le crédit bénéficie surtout à de grandes entreprises bien établies. À l'exception de la Libye et du Yémen, les pays arabes en transition soutiennent avantageusement la comparaison avec le reste du monde pour la taille de l'intermédiation financière mesurée par le ratio crédit au secteur privé/PIB (graphique 4.1). Leur ratio moyen est plus élevé que celui observé dans d'autres régions, et le crédit bancaire éclipsé les autres sources de financement. Ce constat n'est pas surprenant vu l'importance du volume des dépôts et le niveau élevé des ratios prêts/dépôts enregistré en général dans la région MOAN. Le crédit reste toutefois très concentré, dans beaucoup de pays, sur un petit nombre d'emprunteurs qui sont le plus souvent de grandes entreprises (Barajas *et al.*, 2013).

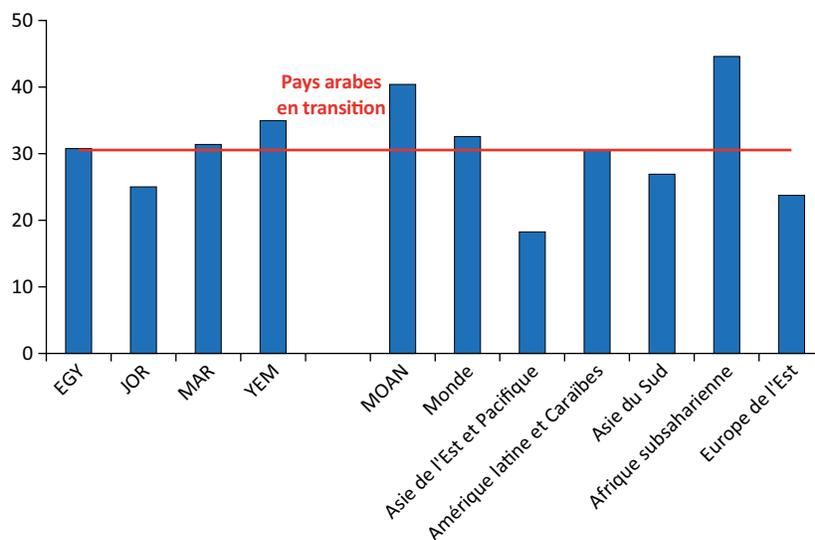
Le manque d'accès au financement constitue une contrainte majeure pour les entreprises et les ménages. Seules 7 % des entreprises ont recours aux banques pour financer leurs investissements, ce qui représente de loin le plus faible taux régional du monde (graphique 4.2), et l'accès au financement est considéré comme une pierre d'achoppement importante par plus de 30 % des entreprises, soit un pourcentage plus élevé que dans l'ensemble des autres régions à l'exception de l'Afrique subsaharienne (graphique 4.3). Seul un faible pourcentage des adultes détient un compte bancaire dans certains pays arabes en transition (graphique 4.4). Ce faible accès au financement tient à plusieurs facteurs, dont la faiblesse des infrastructures financières, le manque de concurrence dans le secteur bancaire, les prêts accordés à des parties liées et le sous-développement du secteur financier non bancaire.

Graphique 4.3. Peu de détenteurs d'un compte bancaire dans les pays arabes en transition
(Pourcentage de la population adulte détenant un compte dans un établissement financier formel, 2011)



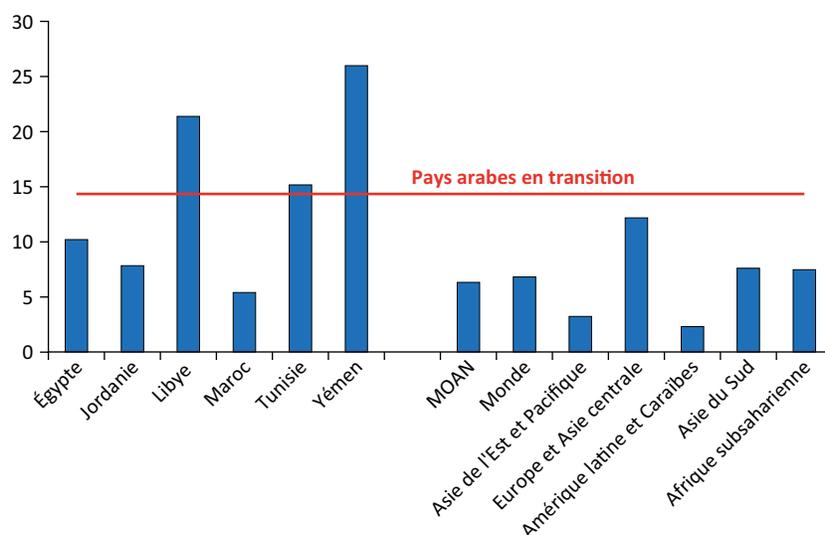
Source : Banque mondiale, base de données sur le développement financier dans le monde.

Graphique 4.4. L'accès au financement : une contrainte majeure
(Pourcentage d'entreprises considérant l'accès au financement comme une contrainte majeure, dernières données annuelles disponibles)



Source : Banque mondiale, enquêtes auprès des entreprises.

Graphique 4.5. Proportion élevée de prêts improductifs
(Prêts improductifs, 2013 ou dernier mois ou année disponible; en pourcentage)



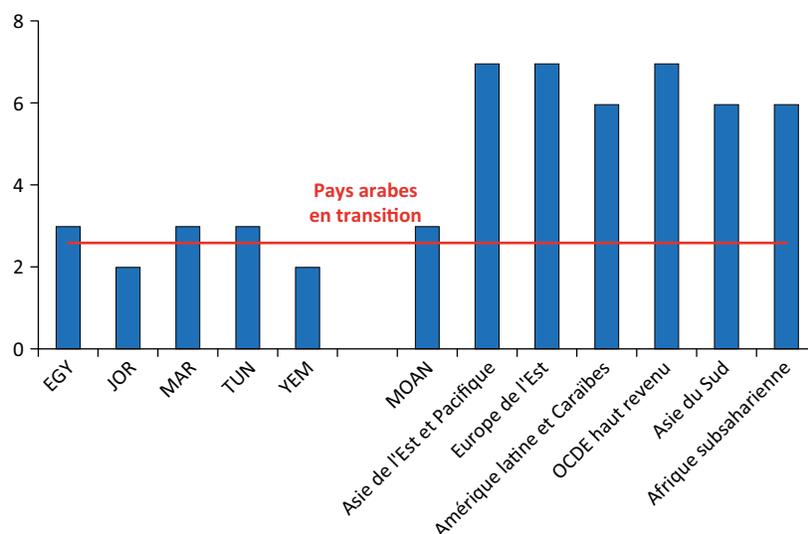
Sources : FMI, base de données des indicateurs de solidité financière (ISF); Banque mondiale, banque de données sur le développement financier dans le monde; FMI, base de données de haute fréquence du Département Moyen-Orient et Asie centrale.

Les systèmes bancaires de nombreux pays arabes en transition pâtissent d'un niveau élevé de prêts improductifs. Une médiocre gestion des risques par les banques jointe à la faiblesse des infrastructures financières fait que ces pays ont à déplorer une plus forte proportion de prêts improductifs que ceux d'autres régions. En outre, dans certains d'entre eux, d'autres facteurs interviennent aussi comme la pratique bien établie des prêts consentis entre les parties liées, concrètement entre les banques et entreprises d'État, et le ralentissement économique lié aux processus de transition politique (graphique 4.5).

Les infrastructures financières sont déficientes dans les pays arabes en transition. Ces pays sont encore tributaires du système traditionnel des registres publics des crédits, et même ceux d'entre eux qui ont instauré des centrales des risques privées sont moins avancés que les pays d'autres régions pour la couverture et la qualité de l'information (Madeddu, 2010). Les pays arabes en transition pâtissent en outre de graves insuffisances pour presque tous les aspects des systèmes de garantie : la région occupe la dernière place dans le classement des indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale pour les droits liés au crédit, mesurés par l'indice des droits légaux (graphique 4.6). Les régimes régissant l'insolvabilité sont affectés par l'absence de mécanismes efficaces de sortie et de protection pour les créanciers bénéficiant d'une garantie (Rocha *et al.*, 2011b).

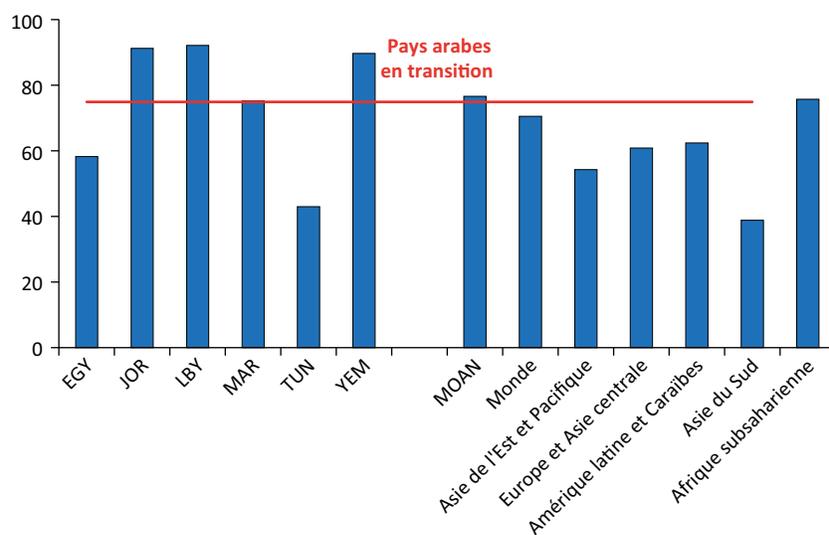
La concurrence entre les banques est moins vive que dans la plupart des régions émergentes (Anzoategui, Martinez Peria et Rocha, 2010). Les pays arabes en transition ont le secteur bancaire le plus concentré du monde (sur la base de

Graphique 4.6. Derniers pour les droits légaux
(Fiabilité des droits légaux, dernières données annuelles disponibles; 0–10)



Source : Banque mondiale, enquête Doing Business.

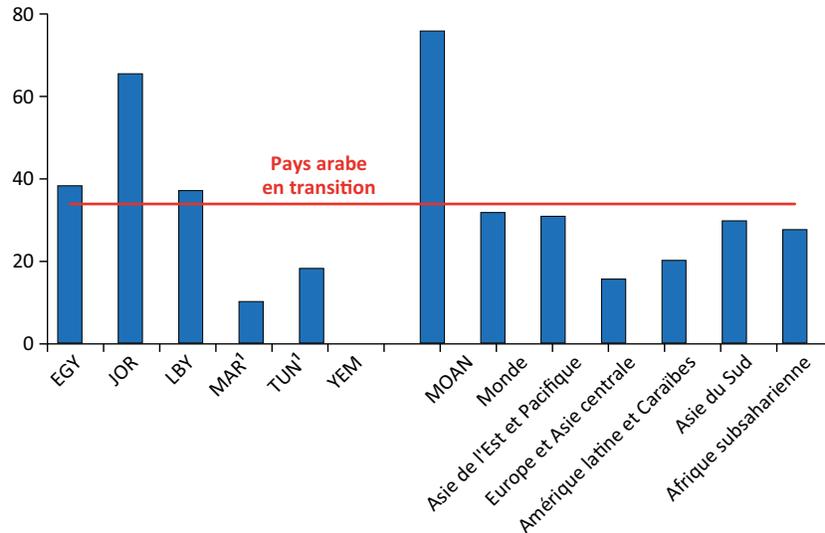
Graphique 4.7. Forte concentration du marché bancaire
(Trois plus grandes banques, moyenne 2007–11; en pourcentage)



Source : Banque mondiale, base de données sur le développement financier dans le monde.

la part de l'ensemble des actifs détenus par les trois plus grandes banques de chaque pays), ce qui étouffe la concurrence (graphique 4.7). La faiblesse de la concurrence tient aussi à celle de la culture du crédit, à la complexité des exigences en matière d'agrément et à la domination exercée par les banques d'État dans beaucoup de pays.

Graphique 4.8. Développement insuffisant des marchés de dette publique
(Encours des titres de la dette publique/PIB, moyenne 2007–11; en pourcentage)



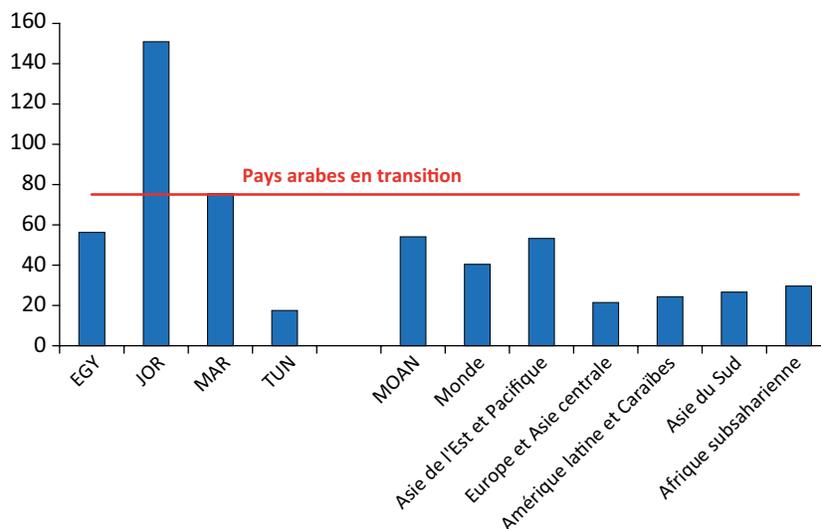
Sources : autorités nationales; Banque mondiale, base de données sur le développement financier dans le monde.

¹Moyenne pour 2008–11.

Le secteur financier non bancaire reste insuffisamment développé dans la plupart des pays arabes en transition. Le paysage financier y est dominé par le secteur bancaire. Le secteur financier non bancaire se compose essentiellement des marchés des obligations d'État et des actions, avec une faible présence des marchés privés de valeurs à revenu fixe ou d'entreprises émettrices d'obligations. Le stock d'obligations publiques négociées est non négligeable, et il tient une place importante dans les portefeuilles nationaux (graphique 4.8); les marchés de la dette publique sont toutefois encore insuffisamment développés. Cela étant, ils peuvent être approfondis et devenir plus liquides et mobiliser un vivier plus vaste d'investisseurs. Le stock d'instruments privés à revenu fixe est négligeable; l'émission d'obligations d'entreprises, de titres adossés à des créances hypothécaires ou d'autres titres adossés à des actifs est très limitée. Les sociétés et les petites et moyennes entreprises (PME) n'ont donc guère d'autre option que de se tourner vers les banques pour obtenir des moyens de financement.

Les marchés boursiers de certains pays arabes en transition sont importants, mais le volume des transactions est restreint. La taille moyenne de ces marchés, mesurée par le ratio capitalisation boursière/PIB est non négligeable (graphique 4.9). Le volume des actions pouvant faire l'objet d'investissements de portefeuille est toutefois plus réduit dans beaucoup de pays, comme en témoigne la faiblesse du volume d'actions en circulation par rapport à la moyenne internationale, du fait de la nature familiale de nombreuses entreprises et de la concentration des structures de capital observée dans la région.

**Graphique 4.9. Les marchés boursiers de certains pays arabes en transition sont importants
(Capitalisation du marché boursier/PIB, moyenne 2007–11; en pourcentage)**

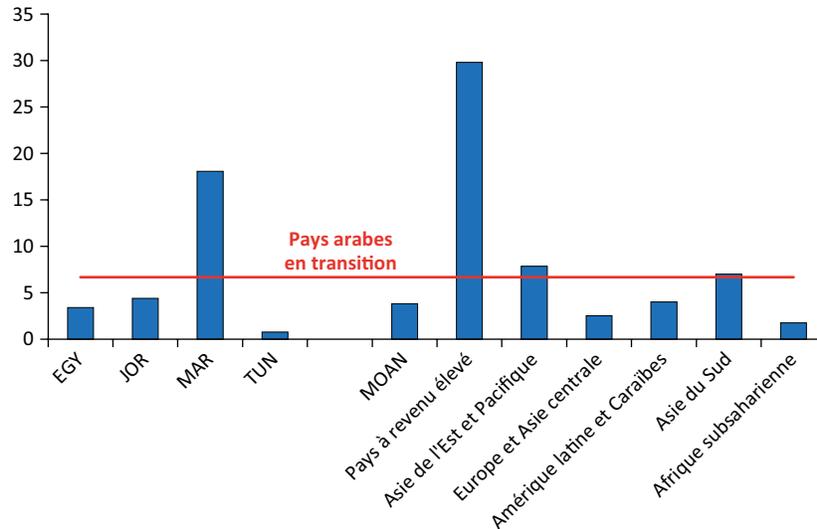


Source : Banque mondiale, base de données sur le développement financier dans le monde.

Les marchés financiers ne reposent pas sur une base solide d'investisseurs institutionnels privés locaux. Ce manque d'investisseurs institutionnels privés (compagnies d'assurances, fonds communs de placement et fonds de pension privés) sur les marchés financiers constitue l'un des principaux obstacles au renforcement du rôle d'accompagnement de la croissance (graphique 4.10). Cela, joint à un grand nombre de petits investisseurs mal informés, à une poignée d'investisseurs très fortunés et à de gros investisseurs publics, conduit à s'interroger sur la qualité du processus de la détermination des prix (Rocha *et al.*, 2011a).

Compte tenu de ces tendances et de ces obstacles structurels, les pays arabes en transition doivent s'employer résolument à promouvoir l'accès aux systèmes financiers et leur stabilité. Si les situations de départ et la nature des réformes nécessaires varient entre les pays, plusieurs domaines de réforme leur sont communs à tous. Il faut, à l'évidence, élargir l'accès à la finance, au profit surtout des PME, afin de favoriser l'activité et de stimuler une croissance génératrice d'emplois. Les pays doivent aussi développer d'autres moyens de financement que ceux offerts par les banques, tels que l'émission d'obligations privées. Cela contribuera au développement économique et permettra d'éliminer un blocage important là où le financement bancaire du secteur public limite la disponibilité de crédit pour le secteur privé (voir chapitre 2). La promotion de la finance islamique permettra d'inclure de plus vastes segments de la population dans le système financier et donc d'établir un modèle économique plus inclusif. Enfin, la stabilité financière doit être constamment renforcée pour assurer un environnement économique stable propice à la croissance et à la création d'emplois. Les domaines de réforme potentiels étant très variés, il est indispensable de hiérarchiser et

Graphique 4.10. Manque d'investisseurs institutionnels privés dans certains pays (Actifs des compagnies d'assurances/PIB, moyenne 2007–11; en pourcentage)



Source : Banque mondiale, base de données sur le développement financier dans le monde.

d'enchaîner correctement les réformes et d'adopter une approche flexible permettant de saisir les possibilités de réforme quand elles se présentent.

Si elles sont réussies, les réformes pourront avoir d'importantes retombées positives. Des estimations empiriques montrent que l'alignement de l'accès au financement sur la moyenne mondiale pourrait faire progresser la croissance du PIB par habitant de 0,1 % par an en moyenne dans la région MOAN et de beaucoup plus dans les pays où cet accès est très restreint (Bhattacharya et Wolde, 2010). Le développement et la stabilité des systèmes financiers peuvent notablement réduire les inégalités de revenu et la pauvreté, et les gains potentiels dans ces domaines sont beaucoup plus importants dans les pays arabes en transition que dans d'autres régions du monde (Ben Naceur et Zhang, à paraître).

Élargissement de l'accès au financement par l'intermédiaire du système bancaire

Les stratégies visant à améliorer l'accès au financement doivent permettre de remédier aux insuffisances du système bancaire, lequel devrait continuer de dominer le paysage financier au cours des prochaines années. Les pays arabes en transition ont des infrastructures financières beaucoup plus faibles que les pays d'autres régions, et la concurrence au sein de leur secteur bancaire est restreinte. En agissant sur ces deux fronts prioritaires, ils pourraient considérablement améliorer l'accès des PME à la finance et au crédit et renforcer ainsi l'égalité des chances sur le plan économique tout en favorisant une croissance génératrice d'emplois.

Pour renforcer leurs infrastructures financières, les pays arabes en transition devraient améliorer leurs systèmes d'information en matière de crédit, consolider leurs régimes de garantie et revoir leurs régimes d'insolvabilité. Des améliorations ont déjà été apportées à l'information sur le crédit avec la mise en place de centrales des risques privées en Égypte et au Maroc, l'adoption d'une loi sur la communication d'informations personnalisées en matière de crédit en Jordanie (en vue de la création d'une centrale des risques en 2014) et l'amélioration de la centrale des bilans publique en Tunisie. Davantage doit néanmoins être fait pour améliorer la portée et la profondeur de l'information fournie sur les emprunteurs dans le cas surtout des PME : la communication de données devrait être rendue obligatoire dans le cadre de l'établissement des dossiers de crédit et devrait inclure tous les prêts, les informations positives comme les informations négatives devraient être procurées, les services d'utilité publique et les fournisseurs de services de télécommunication devraient être inclus, la consultation des centrales des risques ou des centrales des bilans devrait être rendue obligatoire avant l'octroi d'un crédit, un système national d'identification devrait être établi pour l'évaluation du crédit, et les centrales des risques devraient être incitées à développer des services à valeur ajoutée (comme l'octroi de scores et de notations des PME) (voir Maddedu, 2010).

Les régimes de garantie devraient être renforcés pour mieux protéger les créanciers. Les cadres juridiques et réglementaires de la sécurisation des opérations doivent être améliorés en permettant qu'un large éventail d'actifs puissent être utilisés comme garanties (comptes à recevoir et stocks, par exemple), en simplifiant la procédure permettant d'utiliser des biens meubles comme sûretés, en développant des registres électroniques des nantissements et en renforçant les mécanismes d'exécution, y compris par l'introduction de dispositifs efficaces d'exécution amiable (Alvarez de la Campa, 2011).

Malgré les progrès considérables réalisés sur le front juridique, les régimes d'insolvabilité sont toujours insuffisamment développés dans les pays arabes en transition. Quelques pays seulement (dont le Maroc) ont adopté dans ce domaine un régime accordant la priorité à la restructuration des sociétés (Tahari *et al.*, 2007). Les procédures de faillite et de saisie peuvent être considérablement modernisées. Plus précisément, la faillite devrait être dépénalisée, les procédures de liquidation et de réorganisation être rendues plus efficaces en améliorant le fonctionnement des tribunaux, et les professionnels spécialistes des faillites être mieux formés aux aspects économiques des entreprises en difficulté et aux questions commerciales (Uttamchandani, 2011).

L'intensification de la concurrence dans le secteur bancaire contribuera aussi fortement à inciter davantage les banques à élargir leurs opérations de prêt. La rigueur des conditions d'entrée dans le secteur, la faiblesse du système d'information en matière de crédit et le manque de concurrence exercée par les marchés financiers et le système financier non bancaire figurent parmi les principaux obstacles au renforcement de la concurrence bancaire dans les pays

arabes en transition (Anzoategui *et al.*, 2010). Pour intensifier cette concurrence, il faudra sans doute revoir les conditions d'agrément afin de faciliter l'entrée dans le secteur bancaire (sans toutefois compromettre la qualité des entrants), supprimer les autres obstacles à l'entrée d'établissements financiers étrangers jouissant d'une bonne réputation (par exemple, aucun agrément n'a en général été accordé à des établissements entièrement nouveaux, voir le rapport établi par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier de la Tunisie en 2012), développer les établissements financiers non bancaires et les marchés financiers (voir plus loin), supprimer tout traitement préférentiel dans les domaines de la réglementation, de la surveillance et de la fiscalité des banques publiques et privées, réduire la concentration du crédit et l'octroi de prêts à des parties liées en renforçant les mesures prudentielles et les exigences en matière de fonds propres, poursuivre les efforts visant à améliorer la transparence des instruments financiers et créer un organisme chargé de veiller au libre jeu de la concurrence dans le secteur financier.

L'expansion soutenue des activités bancaires islamiques observée au cours des dix dernières années permet de penser que celles-ci ont commencé à s'intégrer dans les systèmes bancaires généraux. Les banques islamiques ont été peu affectées par la crise financière mondiale grâce au caractère participatif de leur modèle de gestion (Hasan et Dridi, 2010). Les perspectives d'évolution du secteur bancaire islamique sont favorables, car ses activités devraient continuer de croître et ses banques font des progrès rapides dans la diversification, la distribution et la complexité des produits qu'elles offrent pour relever les défis que leur posent le respect des principes de la charia et la concurrence. Certains pays ont modifié leurs systèmes de réglementation pour y intégrer une législation relative à la banque islamique, renforcer la confiance des consommateurs et créer un environnement favorable à l'expansion et à la croissance économique. Des éléments de fragilité persistent toutefois dans le cadre de gestion des risques des établissements financiers islamiques, et leurs capacités dans ce domaine doivent être examinées de manière approfondie (Hasan et Dridi, 2010). Il est conseillé aux autorités d'adopter les principes bancaires islamiques définis par les institutions du secteur, telles que le Conseil des services financiers islamiques (IFSB), le Marché financier islamique international et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, pour la qualité des financements et le niveau de capitalisation réglementaire, la surveillance des risques, les ratios d'endettement et les volants macroprudentiels (IFSB, 2013).

L'inclusion financière pourra aussi être améliorée en adoptant les nouvelles technologies, en renforçant la culture financière des populations et en assurant la protection des consommateurs. L'adoption des nouvelles technologies dans le secteur financier sous forme de paiements par téléphone portable, des services bancaires mobiles, des systèmes électroniques d'information sur les crédits et des systèmes d'identification biométriques peut contribuer à réduire les obstacles aux services financiers. Améliorer les connaissances financières des jeunes et des personnes ayant un faible niveau d'éducation dans ce domaine peut avoir des effets sensibles (Miller *et al.*, 2013). Les consommateurs devront aussi être protégés

en exigeant une plus grande transparence et davantage d'informations des prêteurs et en mettant en place des mécanismes de recours efficaces.

Diversification du système financier au-delà des banques

Les efforts de diversification du secteur financier devraient se focaliser sur la création de nouvelles sources de financement, surtout pour les PME, et sur l'amélioration du fonctionnement et de la liquidité des marchés de capitaux locaux. Pour cela, les pays arabes en transition devraient élaborer des stratégies à moyen terme visant à i) développer les marchés obligataires locaux et stimuler les émissions du secteur privé; ii) élargir le vivier d'investisseurs institutionnels, y compris les fonds de pension et les compagnies d'assurances; iii) déployer de nouveaux instruments de financement comme le crédit-bail et l'affacturage et faire progresser la microfinance; iv) favoriser le développement des marchés des *sukuk* (titres islamiques à revenu fixe) pour répondre à la demande croissante de nouvelles catégories d'actifs aux fins de diversification, en mettant en place des cadres réglementaires et des systèmes de surveillance rigoureux. À plus long terme, l'amélioration de la gouvernance d'entreprise et de l'éducation des investisseurs permettra d'attirer les émetteurs privés sur les marchés obligataires et boursiers locaux.

Développement des marchés obligataires locaux et stimulation des émissions privées

Les émissions obligataires privées offrent un potentiel considérable comme solution de rechange au financement bancaire. Les marchés des titres privés à revenu fixe sont pour l'essentiel peu développés dans les pays arabes en transition, ce qui limite les options de financement et les circuits d'investissement (Rocha *et al.*, 2011a). Les émissions obligataires restent modestes, et elles se limitent principalement aux banques dans des pays comme le Maroc et la Tunisie, où elles servent surtout à accumuler des fonds propres complémentaires (*Tier 2*), ou à respecter les dispositions réglementaires limitant les asymétries d'échéances. Les fonds à revenu fixe sont très restreints et ne représentent qu'environ 15 milliards de dollars, soit 25 % de l'ensemble des actifs gérés (Maroc et Tunisie). Les instruments privés à revenu fixe comme les obligations ou les *sukuk* d'entreprise, les titres adossés à des actifs, les obligations adossées à des créances hypothécaires et les obligations hypothécaires couvertes peuvent jouer un rôle essentiel en fournissant des moyens de financement à long terme au secteur privé et en diversifiant le secteur financier.

Les stratégies visant à stimuler l'émission d'obligations devraient suivre une double démarche, en passant à la fois par le développement des marchés nationaux et par celui des marchés régionaux. Le volume limité de l'épargne et le sous-développement des investisseurs institutionnels (voir plus haut) font peser des contraintes structurelles sur la taille, la liquidité et l'efficacité potentielles du

marché. Le développement des investisseurs institutionnels étant un processus de longue haleine, la stratégie adoptée pour stimuler l'émission d'obligations par le secteur privé au niveau national pourrait être étendue ou adaptée pour inclure une dimension régionale.

Les mesures prises à court terme pour renforcer l'émission locale d'instruments à revenu fixe devraient tendre avant tout à créer un environnement propice. Il faudra pour cela préalablement établir un environnement macroéconomique stable et renforcer la confiance dans l'économie des pays arabes en transition, comme l'ont signalé les chapitres précédents. Les gouvernements devraient en outre définir des chantiers prioritaires pour encourager les sociétés à émettre des obligations, à savoir notamment : i) établir une courbe de taux de référence pour les titres publics afin d'améliorer la détermination du prix des obligations d'entreprises; ii) augmenter l'efficacité des marchés par la mise en place de solides structures de gouvernance d'entreprise incluant l'adoption des bonnes pratiques mondiales en matière de transparence et d'information pour le contrôle des risques; iii) consolider les infrastructures des marchés en alignant les structures des marchés primaires (processus d'émission et critères d'admission à la cote, par exemple) sur les conditions du bon fonctionnement des marchés secondaires (volume, régularité des émissions, répartition des émissions) et en établissant des plateformes électroniques efficaces pour un fonctionnement plus harmonieux des marchés au niveau notamment de la compensation et du règlement; iv) favoriser, par l'organisation d'une formation générale et technique adaptée, le développement de ressources humaines qualifiées et d'une base de connaissances appropriée pour les besoins de la réglementation, de la surveillance et des fonctions opérationnelles; et v) mettre au point des programmes de renforcement des capacités pour les entreprises émettrices en vue de consolider leur environnement professionnel et le climat de concurrence (Rocha *et al.*, 2011a). Une meilleure surveillance des engagements des grandes banques et des prêts entre parties liées et l'imposition de nouvelles exigences de fonds propres aux banques concentrant fortement leurs crédits sur un petit nombre de clients peuvent contribuer à inciter les grandes entreprises à émettre des obligations.

Les pays arabes en transition devraient s'efforcer d'établir les bases d'un marché d'obligations d'État actif pour stimuler l'émission d'obligations privées. Des pays comme l'Égypte, la Jordanie et le Maroc qui disposent déjà d'un volume important de titres publics en circulation et qui émettent régulièrement des obligations peuvent tirer parti de ces bonnes conditions de départ. Ils doivent non seulement chercher à améliorer la structure des marchés et la liquidité des marchés secondaires dans le cadre notamment de la mise en œuvre de leur politique monétaire et de la gestion des liquidités pour permettre aux marchés monétaires de mieux fonctionner, mais aussi pour renforcer leurs pratiques dans le domaine de la gestion de la dette et de l'émission d'obligations et prendre des mesures pour diversifier les investisseurs, y compris avec une participation étrangère. Les faiblesses des marchés concernent principalement la structure des échéances, le calendrier des adjudications, la concentration de la demande et l'absence de

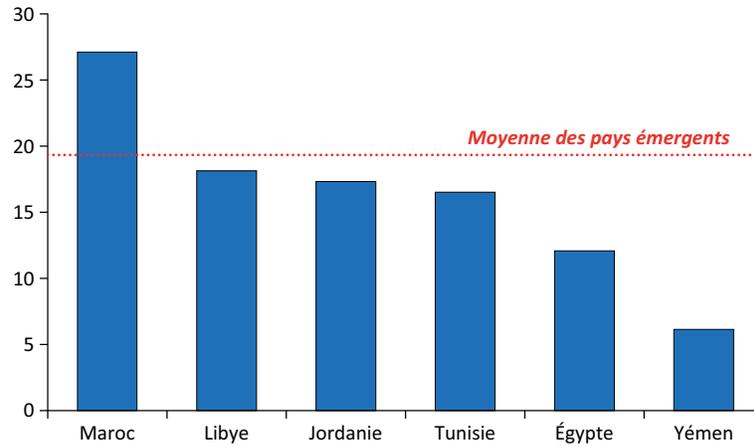
techniques de gestion du passif. La structure des échéances est généralement déséquilibrée et ne couvre pas toujours des points cruciaux de la courbe de taux. À l'exception de l'Égypte, les pays ne respectent pas un calendrier d'adjudication prévisible, d'où une offre irrégulière d'instruments. Les autorités d'autres pays arabes en transition devraient s'efforcer en priorité d'établir une courbe de taux de référence fiable ainsi qu'un calendrier d'émissions régulières.

Il est important de disposer d'un vivier d'investisseurs vaste et diversifié pour garantir un niveau élevé de liquidités et une stabilité de la demande sur le marché des titres à revenu fixe. Une base hétérogène d'investisseurs n'ayant pas les mêmes horizons temporels, préférences en matière de risques et motivations assure des marchés actifs et en stimule la liquidité, ce qui permet aux pouvoirs publics de mettre en œuvre leur stratégie de financement dans des conditions de marché très variées. Un ensemble diversifié d'investisseurs assurera aussi l'existence d'une demande pour des instruments financiers (actions et obligations, par exemple) émis par le secteur privé. L'Égypte et la Jordanie comptent les investisseurs les moins diversifiés, les banques et les entités publiques détenant plus de 75 % de la dette émise dans ces deux pays (Rocha *et al.*, 2011a). Les marchés secondaires manquent, dans l'ensemble, de profondeur en raison d'un excès de liquidité et d'un manque de diversification des investisseurs. Il importe d'encourager le développement à moyen terme des secteurs des assurances, des fonds de pension et des fonds communs de placement pour diversifier et consolider le secteur financier et tirer le meilleur parti du volume non négligeable de l'épargne nationale dans la région (graphique 4.11). Les compagnies d'assurances et les fonds de pension publics dominent leurs secteurs respectifs et limitent la concurrence et l'innovation.

Le développement du secteur de l'assurance pour lui permettre de jouer le rôle d'investisseur institutionnel peut aussi contribuer à élargir l'éventail d'investisseurs. L'Égypte a fait des progrès dans l'admission sur le marché de compagnies d'assurances privées et la restructuration des assureurs publics. Il faut, en priorité, améliorer le cadre réglementaire des secteurs de l'assurance, car les autorités de supervision ne jouissent pas de l'indépendance juridique, administrative ou budgétaire nécessaire. Les évaluations entreprises au titre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) ont fait apparaître plusieurs déficiences communes dans les procédures de surveillance, et notamment des faiblesses d'information financière, une gouvernance d'entreprise fragile, l'existence de paiements illicites et excessifs aux agents et aux courtiers, l'absence de mécanismes de protection des consommateurs et un déficit d'information du public (l'Égypte, la Jordanie et le Maroc constituant des exceptions notables à cet égard).

Une action en faveur du développement des fonds de pension privés permettra également de renforcer le vivier d'investisseurs locaux. Certains pays, comme l'Égypte et la Jordanie, ont pris récemment des dispositions dans ce sens, mais les systèmes de retraite restent limités et insuffisamment réglementés. Les

**Graphique 4.11. Potentiel de développement du vivier d'investisseurs
(Taux d'épargne national, 2013; en pourcentage du PIB)**



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

fonds de pension publics ont, en revanche, accumulé d'importantes réserves du fait du profil démographique jeune que présentent ces pays. Les réserves accumulées dépassent 20 % du PIB en Égypte, en Jordanie et au Maroc. La gestion des actifs n'est souvent pas confiée à des gestionnaires indépendants, et les actifs sont principalement détenus sous forme d'obligations publiques non négociables, ce qui rend en fait ces fonds de pension assimilables à des systèmes de retraite non capitalisés (Égypte). Dans d'autres pays, les fonds de pension publics adoptent des politiques d'investissement prudentes qui incluent la détention de gros portefeuilles de titres publics et de dépôts bancaires et limitent la part d'avoirs étrangers. En Jordanie et au Maroc, ces fonds semblent adopter des stratégies plus modernes pour la composition de leurs portefeuilles et y inclure des actions, mais les investissements dans des actifs extérieurs sont soumis à des plafonds peu élevés.

Plusieurs autres initiatives peuvent être prises à moyen terme pour développer un marché actif des titres à revenu fixe, dont celles qui visent à¹ :

- **Renforcer la protection des investisseurs** (institutions financières et non financières, fonds de pension et fonds communs de placement, par exemple) en mettant en place le cadre général nécessaire sur les plans juridique, réglementaire et sur celui de la surveillance, et établir un système flexible de garantie. Cette action est indispensable pour permettre la mobilisation de ressources et le développement d'un marché obligataire privé plus vaste et plus profond (seuls le Maroc et la Tunisie se sont dotés de lois sur la titrisation).

¹Voir Rocha *et al.*, 2011a.

- **Sensibiliser davantage les investisseurs** à l'aide de campagnes d'information visant à les encourager à diversifier leurs portefeuilles.
- **Établir un solide secteur de la gestion d'actifs** pour offrir aux investisseurs individuels la possibilité d'entrer sur le marché obligataire à peu de frais.
- **Créer de nouveaux produits d'investissement** (titres adossés à des créances hypothécaires, par exemple) tout en développant des marchés de dérivés pour gérer les risques.
- **Lever progressivement les restrictions qui pèsent sur le compte de capital** pour permettre l'entrée des investisseurs étrangers, diversifier le vivier d'investisseurs et améliorer la liquidité.

Une initiative à l'échelon régional pourrait être envisagée pour surmonter les contraintes du développement de marchés obligataires dans les différents pays. Les marchés nationaux étant étroits, une telle initiative pourrait présenter l'avantage d'offrir aux investisseurs étrangers un ensemble unifié de règles qui réduirait leurs coûts d'entrée. À cette fin, les gouvernements des pays arabes en transition devraient songer à harmoniser, au niveau régional, les règles et règlements applicables aux marchés ainsi que les codes des impôts, établir des systèmes régionaux de garantie des crédits et permettre la création de services de notation et d'associations de compensation et de règlement régionaux (Parreñas et Waller, 2006). Ils devraient aussi continuer d'assouplir les contrôles de capitaux restants pour soutenir l'initiative de marchés de capitaux régionaux. Ces actions régionales devraient être menées en partenariat avec le secteur privé et en collaboration avec des instances régionales et les fonds des pays exportateurs de pétrole.

Renforcement d'autres types d'instruments de financement

Le développement du secteur du crédit-bail peut permettre de surmonter certains des obstacles qui freinent le crédit bancaire et d'aider les PME à accéder à des moyens de financement. Le crédit-bail présente des avantages potentiels sur le crédit bancaire : les sociétés de crédit-bail restent propriétaires du bien loué à bail, ce qui neutralise certains des effets négatifs de la faiblesse des droits des créanciers qui freinent l'octroi de prêts aux PME, et en outre elles prennent souvent la forme de coentreprises des fabricants d'équipements et des institutions financières et bénéficient de ce fait du soutien technique de leurs fondateurs. Le crédit-bail devrait être particulièrement intéressant pour les PME des pays arabes en transition, car ces entreprises ne jouissent pas de longs antécédents en matière de crédit ou ne peuvent offrir de solides garanties. C'est en outre un produit intrinsèquement conforme à la charia puisqu'il s'appuie sur un élément d'actif. Or, malgré ces avantages potentiels, le secteur du crédit-bail est peu important dans la région. Il représente environ 10 % de la formation

brute de capital en Tunisie et moins de 5 % en Jordanie et au Maroc. Cela dit, les marchés du crédit-bail se développent rapidement dans les pays arabes en transition, ce qui indique l'existence d'une forte demande et d'un potentiel de croissance pour ce produit. Les établissements de crédit-bail sont le plus souvent des banques ou des institutions qui leur sont liées en raison de la plus grande facilité d'accès aux financements dont elles jouissent. Les mesures prises en faveur du crédit-bail devraient viser, d'une part, à renforcer son cadre juridique en faisant notamment en sorte que les droits contractuels et les droits de propriété soient respectés et, d'autre part, à améliorer son cadre fiscal pour lui assurer un traitement fiscal neutre et clair.

L'appui au capital-risque et au capital-investissement peut contribuer à l'innovation. Les activités de capital-investissement sont très faibles dans la région MOAN et bien inférieures aux moyennes mondiales puisqu'elles n'y représentaient que 0,05 % du PIB en 2012 (MENA Private Equity Association, 2013). Pour favoriser le développement du capital-investissement et du capital-risque, les autorités des pays arabes en transition peuvent notamment créer des systèmes de garantie pour les investissements en capital-risque effectués dans de nouvelles entreprises, inciter les pépinières d'entreprises, les centres de recherche et les sociétés de capital-risque à collaborer, simplifier les systèmes juridiques et fiscaux, renforcer les droits de propriété, autoriser les investissements étrangers dans le secteur et envisager la création de fonds publics spéciaux pour remédier au manque de financement (OCDE, 2006).

Promotion de la microfinance

Le renforcement de la microfinance pourrait favoriser une croissance solidaire en améliorant les perspectives économiques des petites entreprises et des pauvres. La portée de la microfinance reste limitée puisqu'elle n'atteint que 1,8 % de la population adulte dans les pays arabes en transition, soit moitié moins environ qu'en Asie du Sud ou en Amérique latine. Son expansion continue d'être freinée par plusieurs facteurs comme l'absence d'un cadre réglementaire et de surveillance bien défini, des modèles institutionnels inadaptés et des infrastructures financières insuffisantes (Pearce, 2011). La plupart des institutions de microfinance des pays arabes en transition sont des ONG qui n'acceptent pas de dépôts. Dans certains pays, dont la Tunisie, les banques sont soumises à un plafonnement des taux d'intérêt qui rend les microcrédits non rentables. Les institutions de microfinance ne sont pas incluses dans le système officiel d'information sur le crédit de la plupart des pays. Les réformes en faveur de la microfinance devraient principalement viser à développer un modèle de société financière (en permettant aux ONG de microcrédit de se transformer en sociétés financières), assouplir le système de fixation des taux d'intérêt pour les microcrédits, placer la microfinance sous la supervision de l'autorité responsable de la réglementation financière, renforcer la protection des consommateurs et intégrer les informations sur les emprunteurs de microcrédit dans les centrales des risques (Rocha *et al.*, 2011a).

La finance islamique pour développer les circuits financiers et l'accès au financement

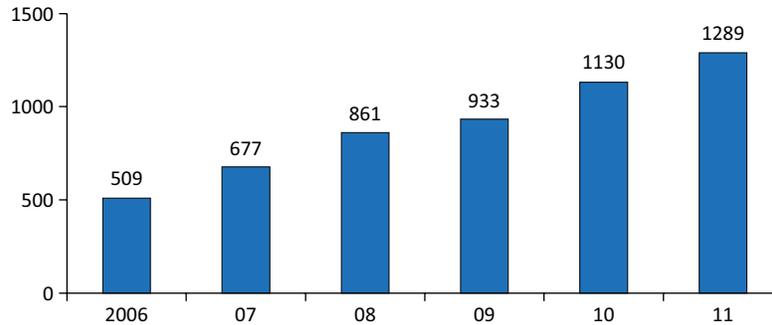
Certains pays arabes en transition se disent intéressés par le développement de la finance islamique². Ces pays connaissent un accroissement de la demande des investisseurs et une expansion rapide des produits conformes aux principes de la charia (graphique 4.12). La création de produits financiers respectant les principes islamiques favorise le développement de l'intermédiation financière pour des groupes sociaux qui, autrement, ne participeraient pas au système financier formel, ce qui permet du même coup de promouvoir l'accès au financement et un modèle économique inclusif. Les pays arabes en transition ont récemment modifié les cadres juridiques et réglementaires de leurs systèmes financiers pour créer un environnement législatif favorable à la finance islamique ainsi qu'aux marchés des *sukuk*. La Libye suit une approche différente en voulant convertir entièrement son système à la finance islamique d'ici à 2015.

Il reste difficile d'intégrer les instruments financiers islamiques dans les systèmes financiers existants. La mise au point de nouveaux produits d'investissement performants exige des efforts concertés dans la durée de manière à créer la profondeur et la liquidité requises et informer les investisseurs sur les risques. La plupart des produits financiers islamiques du type *sukuk* présentent plusieurs points communs avec les obligations classiques. Ceux-ci portent principalement sur les caractéristiques des émissions, les paiements de coupons, les procédures de rachat et les clauses applicables en cas de défaut. Il est important d'éviter de fragmenter les marchés par un nombre excessif d'instruments du fait du manque de liquidité et du champ limité d'investisseurs dans la plupart des pays arabes en transition. Le secteur de la finance islamique devient une catégorie d'actifs à part entière : ses cadres de réglementation et de supervision dans des domaines comme la comptabilité, la gouvernance et les infrastructures restent en cours d'élaboration, les autorités veillant notamment à ce que les produits respectent bien les principes de la charia et ne ressemblent aux produits financiers classiques que pour cibler les investisseurs institutionnels.

Plusieurs mesures sont envisageables pour offrir aux investisseurs un ensemble d'actifs stable. Il est conseillé de mettre progressivement en place un cadre de réglementation et de supervision global pour les produits financiers islamiques, pour promouvoir une saine croissance du marché et se prémunir contre les risques qui pèsent sur la stabilité financière. Une plus grande transparence de la structure sous-jacente des actifs et une clarification du cadre juridique et des droits des investisseurs faciliteraient un bon fonctionnement des mécanismes d'évaluation, de fixation des prix et de notation de la solvabilité

²Aux termes de la charia, les opérations financières islamiques sont soumises au principe du partage des pertes et profits; le paiement d'intérêts (*Riba*) de même que les opérations portant sur des produits financiers à risque (*Gharar*), tels que les produits dérivés, est interdit.

Graphique 4.12. Croissance des avoirs mondiaux des établissements de finance islamique (Milliards de dollars)



Source : *The Banker*, Ernst & Young, 2013.

en cas de liquidation ou de restructuration. Les autorités devraient en outre se préoccuper de renforcer les capacités de supervision et d'adopter des mesures d'accompagnement consistant, entre autres, à : i) normaliser les produits et unifier les décisions des comités spéciaux sur la conformité à la charia des contrats financiers islamiques afin de réduire au minimum les incertitudes juridiques pour les investisseurs; ii) déterminer le processus d'intégration des produits conformes à la charia dans le système financier existant et les activités des institutions financières; iii) revoir les codes des impôts pour assurer l'égalité de traitement entre les produits financiers islamiques et les autres produits financiers; iv) intégrer la finance islamique dans les systèmes de courtage et de compensation électronique permettant d'accélérer les opérations pour réduire les coûts et les risques encourus; v) mettre au point un système solide et efficace de gestion des liquidités pour aider les institutions financières islamiques à effectuer leurs opérations de financement et d'investissement; et vi) développer les ressources humaines et les connaissances nécessaires, la finance islamique exigeant des compétences spécialisées à la fois dans les domaines financiers et juridiques et dans la charia.

Sauvegarde de la stabilité du système financier

Il convient d'accorder un degré élevé de priorité à la préservation de la stabilité financière. Le développement du secteur financier et l'amélioration de l'accès au financement renforceront le potentiel de croissance et l'égalité des chances sur le plan économique, mais les difficultés économiques rencontrées après le Printemps arabe ont montré qu'il fallait rester vigilant et consolider la stabilité financière. Les pays arabes en transition peuvent apporter des améliorations dans quatre principaux domaines : réglementation et supervision macroprudentielles, filets de sécurité financière et systèmes de gestion de crises, réglementation et supervision microprudentielles et règles de gouvernance applicables aux banques.

Réglementation et surveillance macroprudentielles

La politique macroprudentielle doit s'appuyer sur toute une panoplie d'outils pour remédier aux carences agrégées et atténuer le risque systémique. Les autorités doivent adapter les instruments macroprudentiels aux vulnérabilités locales. Certains outils permettent d'agir sur l'ensemble de risques accumulés dans le temps, dont les volants dynamiques de fonds propres obligeant les banques à provisionner pendant les périodes fastes pour couvrir les pertes sur prêts, la modulation sectorielle des pondérations des risques pour couvrir les nouveaux prêts accordés dans des secteurs qui accumulent trop de risques, les quotités de prêt destinées à réduire le risque systémique résultant des alternances d'expansions et de récessions sur les marchés immobiliers, et les mesures visant à limiter les engagements liés aux prêts en devises.

Pour que les mesures macroprudentielles soient efficaces, elles doivent pouvoir s'appuyer sur une base institutionnelle adéquate. Celle-ci doit tenir compte des particularités et des capacités institutionnelles de chaque pays. Les dispositions adoptées devraient permettre de détecter efficacement une montée des risques, inciter fortement à prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour contrer ces risques et faciliter la coordination de l'action publique affectant le risque systémique (Nier *et al.*, 2011). Pour pouvoir atteindre ces objectifs, il faut éviter les structures complexes et trop fragmentées.

Filets de sécurité financière et gestion de crise

En affinant le modèle actuel de filets de sécurité financière et de gestion des crises, il est possible de réduire l'aléa moral. La démarche actuelle a certes assuré la stabilité du système financier en intervenant pour éviter les faillites bancaires, mais elle a aussi eu un effet dissuasif en ce sens que les investisseurs privés se sentent moins obligés de surveiller la santé des établissements financiers. Le cadre existant aurait donc tout à gagner d'améliorations visant à renforcer la discipline de marché.

La modernisation du dispositif de garantie des dépôts est un volet important. Un système explicite et bien conçu de couverture limitée peut renforcer la discipline de marché tout en protégeant les petits déposants contre les pertes éventuelles. Il existe quatre systèmes de garantie des dépôts explicites dans le monde arabe en transition : le Maroc et la Libye ont institué un simple système de caisse³ géré par la banque centrale, et la Jordanie et le Yémen ont mis en place des systèmes indépendants. Même si, dans leur conception, ces systèmes observent globalement les principes énoncés par l'Association internationale pour la protection des dépôts (International Association of Deposit Insurers, ou IADI), ils présentent

³Un simple système de caisse remplit trois principales fonctions : collecte des primes, gestion des fonds et remboursement des déposants. Il ne joue pas un rôle important dans le règlement des faillites bancaires ni dans la liquidation des institutions assurées qui ont fait faillite (IADI, 2007).

des particularités dont il faut traiter. La Tunisie et l'Égypte doivent passer d'un système de garantie publique de portée générale à un système explicite et bien conçu de garantie des dépôts à couverture limitée, de préférence dans une conjoncture macroéconomique stable et avec un secteur bancaire en bonne santé. La réforme des dispositifs explicites à couverture limitée existants devrait surtout viser à transformer les simples systèmes de caisse en outils efficaces de règlement des faillites, à renforcer la protection juridique des employés des systèmes de garantie des dépôts, à assurer des fonds de soutien à ces systèmes (sous forme, par exemple, d'une ligne de crédit de l'État), à couvrir de manière adéquate la grande majorité des petits déposants et à passer d'un système de prime forfaitaire à un barème de primes en fonction du risque.

Il pourrait être utile d'instaurer, pour les faillites bancaires, des régimes spéciaux permettant d'en assurer une résolution rapide et en bon ordre. Ceux-ci devraient permettre aux autorités bancaires de prendre le contrôle d'un établissement dès le début de ses difficultés financières et à utiliser un large éventail de moyens pour intervenir sans avoir à obtenir le consentement des actionnaires (acquisition par une institution financière saine, création d'une banque relais, transfert partiel des dépôts et avoirs à une banque saine, par exemple), en fixant un seuil réglementaire pour le lancement des processus de résolution et en visant avant tout à assurer la stabilité financière (Cihak et Nier, 2009). Des dispositions devraient aussi être prises pour établir un cadre efficace pour la gestion des crises dans lequel un protocole d'accord définirait les rôles respectifs du ministère des finances et des autorités de supervision pendant une crise systémique. Des exercices de simulation effectués périodiquement permettraient à toutes les parties prenantes de se préparer à intervenir de façon cohérente en cas de crise. Il pourrait aussi être utile d'établir un comité de coordination chargé de veiller à l'état de préparation des parties prenantes en temps normal et de gérer les crises lorsqu'elles surviennent.

Les modalités prévues pour l'aide financière d'urgence doivent être renforcées et séparées des opérations monétaires. La banque centrale doit être prête à fournir rapidement des fonds aux banques solvables mais illiquides en échange de garanties acceptables. Un système de décote devrait être appliqué aux prêts devant servir de garanties pour les opérations de refinancement de la banque centrale. Cette aide d'urgence devrait être plus coûteuse pour inciter les banques à se tourner en priorité vers d'autres sources (rapport des services du FMI sur les consultations de 2013 avec la Tunisie au titre de l'article IV).

Réglementation et supervision microprudentielles

La mise en œuvre d'une surveillance efficace fondée sur le risque et le renforcement des capacités et des ressources des autorités de supervision restent des tâches prioritaires et délicates. Les normes de fonds propres doivent mieux refléter le profil de risque de chaque établissement ainsi que les risques macroéconomiques. Il faut pour cela avancer dans l'application d'une surveillance fondée sur le risque afin de pouvoir définir les exigences de fonds

propres supplémentaires. Les autorités de surveillance devraient s'efforcer d'adopter rapidement les normes de Bâle pertinentes et envisager d'imposer un volant de conservation de fonds propres dans la ligne de Bâle III.

Plusieurs pays, dont l'Égypte, la Jordanie et le Maroc, ont rapproché leur dispositif de surveillance des normes internationales. La supervision fondée sur le risque suppose que l'on ne se limite plus au respect de la réglementation, mais que l'on comprenne et évalue les profils de risque et les stratégies des groupes bancaires et que l'on prenne les mesures de supervision qui s'imposent. Ce changement d'approche appelle en général de nouvelles méthodes de supervision permettant de déterminer l'ordre des inspections sur site en fonction des risques et de réaliser, sur pièce, des analyses structurées des risques, et il requiert aussi une meilleure compréhension du contexte dans lequel les banques évoluent, des ressources et un personnel suffisants pour comprendre, cerner et chiffrer les risques, ainsi qu'une bonne coordination entre les contrôles sur site et sur pièces.

Des politiques doivent être engagées pour réduire la concentration du crédit. C'est un phénomène généralisé, qui s'explique en partie par les structures économiques et qu'il faut atténuer progressivement pour assurer la stabilité des banques, encourager la concurrence et améliorer l'accès des PME au financement. Les instances de supervision doivent chercher à réduire la concentration des portefeuilles de crédit en durcissant graduellement les limites fixées en la matière et en imposant des normes de fonds propres plus strictes aux banques qui sont exposées au risque d'une forte concentration du crédit. Il faudrait en outre exiger des banques qu'elles améliorent leurs cadres de gestion des risques et appliquent les pratiques internationales optimales en matière de comptabilisation des pertes, d'évaluation des garanties et de provisionnement des prêts improductifs.

Il sera de plus en plus important d'élargir le périmètre de la réglementation prudentielle. À mesure que les systèmes financiers gagneront en diversité et en complexité, il faudra élargir le champ de vision pour ne plus se limiter à la réglementation et la supervision bancaires. L'expérience internationale montre que la seule réglementation bancaire ne permet pas de détecter les risques systémiques (Carvajal *et al.*, 2009). Ces considérations militent en faveur d'une augmentation des ressources mises à la disposition des autorités chargées de la réglementation des établissements financiers non bancaires et d'une plus grande coordination entre les autorités de supervision. La coordination a aussi un rôle essentiel à jouer pour empêcher les arbitrages entre réglementations à mesure que les systèmes financiers gagneront en diversité et en complexité.

Gouvernance d'entreprise dans le secteur bancaire

L'amélioration de la gouvernance bancaire, dans le droit fil des progrès accomplis récemment, est une composante essentielle du programme de réforme du secteur financier. Les déficits de gouvernance peuvent créer des risques systémiques pour l'économie réelle. Les banques des pays arabes en transition ont réalisé des progrès

importants en matière de gouvernance au cours de la dernière décennie. Elles ont ainsi doté les conseils d'administration de comités spécialisés (audit, comptabilité et gestion des risques), séparé les fonctions de directeur général et de président, diversifié la composition des conseils d'administration, établi une gouvernance d'entreprise propre au secteur bancaire (Égypte, Maroc, Yémen) et adopté des directives et des règlements par l'intermédiaire des autorités de supervision (sur la composition des conseils d'administration, la diffusion d'information, la gestion des risques et les prêts à des parties liées).

Beaucoup de progrès restent à faire, et la mise en œuvre des réformes se heurte à de sérieuses difficultés. Des législations et réglementations concernant la gouvernance d'entreprise existent dans la plupart des pays, mais leur mise en œuvre tarde à suivre du fait de la faiblesse des instances de supervision. Les banques créent des comités d'audit qui ne comptent cependant pas suffisamment d'administrateurs indépendants. Des comités des risques sont généralement en place, mais seulement au niveau de la direction.

Les conseils d'administration des banques doivent être renforcés avec la présence d'administrateurs indépendants et de membres parfaitement familiarisés avec les questions bancaires et financières. Les résultats d'une enquête OCDE–Hawkamah laissent entendre que, dans les pays arabes en transition, les conseils d'administration devraient compter une majorité d'administrateurs indépendants ou non dirigeants bien qualifiés. Les autorités de supervision du secteur bancaire doivent définir concrètement les responsabilités des administrateurs et veiller à ce que ceux-ci s'acquittent correctement de leur mission. Leurs prestations doivent faire l'objet d'une évaluation régulière. Les comités des conseils d'administration doivent recevoir les informations voulues des services de la banque et être dirigés par des administrateurs indépendants aux responsabilités bien définies.

La gestion des risques et la diffusion d'information doivent être améliorées. Les risques doivent être mieux gérés dans la plupart des banques des pays arabes en transition, ce qui implique la création d'un poste de chef de la gestion des risques, doté des pouvoirs nécessaires et relevant directement du conseil d'administration qu'il lui incombe d'aviser des risques existants ou naissants. Les conseils d'administration doivent comporter un comité chargé d'établir la structure des salaires pour l'ensemble de leurs membres et des employés de la banque. Si la communication d'informations financières est dans l'ensemble de bonne qualité dans les pays arabes en transition, la diffusion d'informations non financières reste insuffisante et doit être améliorée, surtout dans le domaine de la structure de capital des établissements, des qualifications des membres des conseils d'administration et de leur assiduité aux réunions du conseil et de ses comités, ainsi que des opérations avec des parties liées.

Les pays arabes en transition doivent définir une stratégie pour la gouvernance des banques d'État. Bien qu'au cours des vingt dernières années, ils aient mis en œuvre de vastes programmes de privatisation couvrant le secteur bancaire, les banques d'État détiennent encore le plus souvent une part importante de

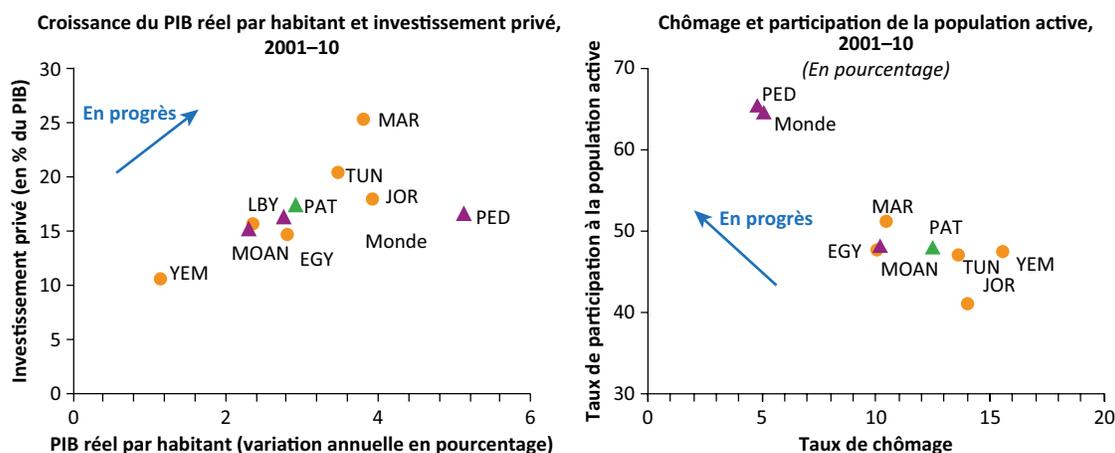
l'ensemble des avoirs bancaires (Égypte, Libye, Tunisie). Ces pays doivent préciser le rôle qu'ils comptent confier aux banques publiques à l'avenir et réduire la présence de l'État quand celle-ci ne répond à aucun objectif précis et justifiable. Au vu de cela, la privatisation ne doit pas être la seule option de réforme des banques d'État, et les pays arabes en transition devraient envisager d'élaborer et d'appliquer des normes de gouvernance d'entreprise pour les banques d'État. Celles-ci doivent surtout avoir des objectifs et des critères de performance bien définis pour permettre une plus grande autonomie politique et une meilleure surveillance. Les conseils d'administration doivent comprendre des membres indépendants dotés des compétences nécessaires pour approuver et superviser les décisions stratégiques et le choix des membres de la haute direction. Enfin, pour renforcer la concurrence, les instances de supervision doivent réglementer et superviser les banques d'État de la même façon qu'elles réglementent et supervisent les banques privées.

Réforme en faveur d'une croissance durable et créatrice d'emplois induite par le secteur privé

Les pays arabes en transition se heurtent depuis des années à des défis économiques structurels. Nombreux sont ceux qui, avec le temps, ont fait la transition d'une économie impulsée par l'État à un système reposant davantage sur la croissance induite par le secteur privé. La concurrence sur les marchés intérieurs et l'intégration économique avec le reste du monde restent néanmoins limitées, l'emploi dans le secteur public demeure bien plus important que dans les autres régions du monde, et les pays arabes en transition n'ont pas été en mesure de mobiliser le dynamisme économique qui a permis d'accélérer les gains de productivité et d'opérer la transformation économique dans les pays émergents et les pays en développement d'autres régions (Lipton, 2004, 2012). La croissance par habitant a donc accusé un certain retard sur les autres régions, même avant le début des transitions en 2011 (graphique 5.1). À cela s'ajoutait le sentiment grandissant que les fruits de la croissance économique revenaient dans une large mesure à quelques privilégiés, tandis que le plus grand nombre se sentait marginalisé. La création d'emplois était insuffisante pour une population croissante, d'où un chômage élevé et un faible taux de participation à la population active (graphique 5.1) (FMI, 2010).

Vu les tendances démographiques, les pays arabes en transition doivent mettre davantage l'accent sur la croissance et la création d'emplois. Les pressions démographiques laissent présumer que le chômage restera élevé dans les pays importateurs de pétrole à moins que la croissance ne dépasse les 6 %. D'après les projections de référence actuelles qui situent la croissance du PIB à quelque 4¹/₄ % dans ces pays jusqu'en 2018, moins de 5 millions d'emplois seront créés, alors que quelque 7 millions sont nécessaires pour combler de moitié l'écart par rapport à la moyenne des pays émergents (soit à environ 8¹/₂ %). Pour combler ce déficit de 2¹/₄ millions d'emplois, il faudrait un taux de croissance annuel moyen de 6¹/₄ %, compte tenu de la réactivité pour l'heure insuffisante de l'emploi à la croissance. Il sera difficile de générer une croissance aussi élevée, et il faudra donc également accroître la réactivité de l'emploi à la croissance. Les pays devront donc s'employer résolument à créer un climat où le secteur privé peut générer une croissance

Graphique 5.1. Croissance en retrait et chômage élevé



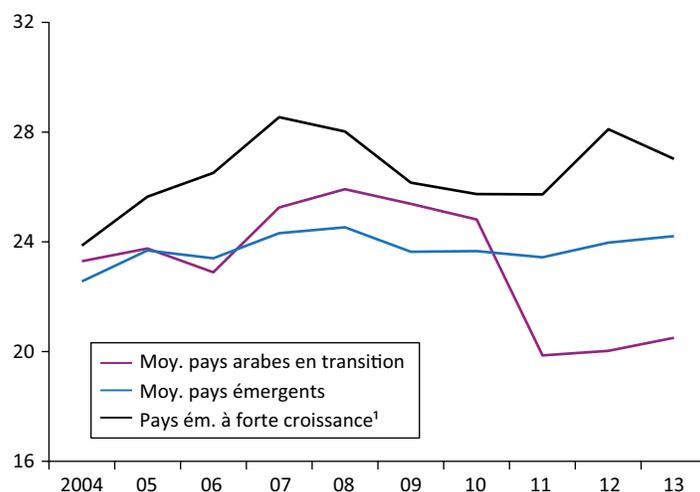
Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, *Indicateurs de développement dans le monde*; Nations Unies, Organisation internationale du travail.

élevée, durable et davantage créatrice d'emplois pour améliorer la situation du marché du travail et libérer le potentiel économique.

À mesure que les transitions politiques progressent, les pays doivent s'attacher à établir des plans de réformes économiques structurelles offrant une vision d'avenir pour redynamiser l'économie. Les stratégies varieront selon le point de départ et les objectifs de chaque pays, et de nombreux pays, dont la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, peuvent mettre à profit les programmes de réforme déjà engagés. Tous les pays doivent viser une croissance plus élevée, durable et tirée par le secteur privé, ce qui exige une augmentation de l'investissement privé (graphique 5.2) et une productivité plus élevée. Les gouvernements doivent s'employer à créer un environnement propice à une croissance tirée par le secteur privé, tout en veillant à ce qu'une réglementation adéquate favorise son bon fonctionnement, de sorte que l'économie ne soit plus animée par la recherche de rentes, mais par la création de valeur économique et d'emplois. Les pays arabes en transition doivent eux-mêmes impulser ces programmes de transition, mais il est essentiel que la communauté internationale les soutienne en apportant des financements suffisants, en ouvrant les principaux marchés d'exportation et en dispensant des conseils de politique économique.

Des programmes de réforme ambitieux sont nécessaires pour stimuler l'activité du secteur privé et favoriser une économie plus dynamique, compétitive et inclusive. Sans perdre de vue que chaque pays connaît une situation différente, les réformes devront être globalement axées sur quatre domaines : intégration commerciale plus poussée à l'échelle mondiale et régionale; réformes du climat des affaires et des investissements pour simplifier la pratique des affaires et renforcer la gouvernance; réforme du marché du travail et du système éducatif pour assurer la création d'emplois productifs et la génération de capital humain; et mise en place de dispositifs destinés à protéger les populations pauvres et vulnérables. Ce travail

**Graphique 5.2. Augmentation de l'investissement pour accompagner la croissance
(Taux d'investissement national; en pourcentage du PIB)**



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

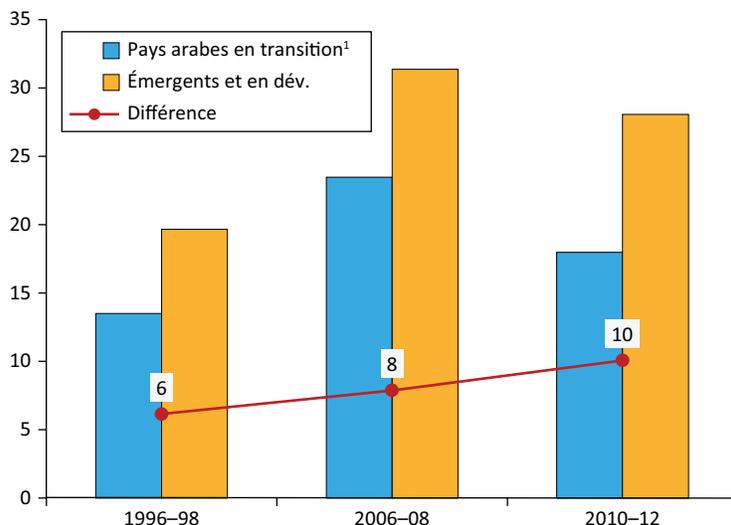
¹Quartile supérieur de croissance du PIB réel parmi les pays émergents.

doit s'appuyer sur de solides moyens statistiques pour assurer une prise de décision et un suivi efficaces. Compte tenu du large éventail de réformes à entreprendre et des contraintes de capacité de mise en œuvre, les pays devront définir un ordre de priorité. Plusieurs années seront nécessaires pour tout appliquer, et il faut sans tarder prendre des mesures particulièrement porteuses afin d'entretenir une dynamique et de montrer que les gouvernements sont déterminés à entreprendre des réformes, ce qui sera de nature à améliorer le climat de confiance (Yusuf, 2014). Les pays devront en outre tenir compte des priorités sectorielles associées de stratégies de croissance ciblées, sans perdre de vue les risques inhérents à une démarche sélective.

Stimuler les échanges commerciaux

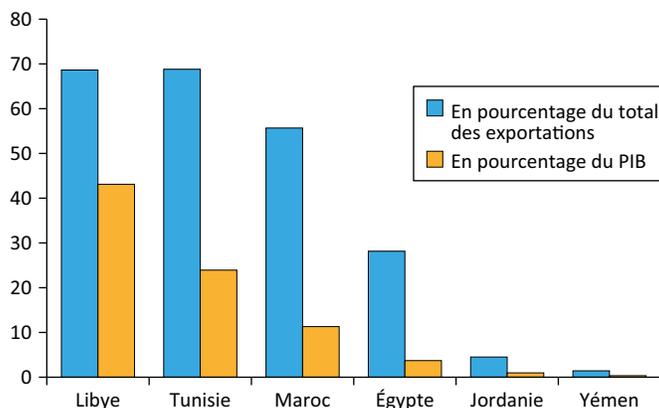
Ces dernières décennies, le commerce extérieur n'a pas été un véritable moteur de croissance pour les pays arabes en transition. Les exportations de marchandises en pourcentage du PIB sont nettement inférieures à la moyenne des pays émergents et en développement, et l'écart s'est creusé avec le temps (graphique 5.3). Les liens étroits de longue date avec l'Europe, notamment parmi les pays d'Afrique du Nord (graphique 5.4), signifient que la région a relativement peu profité de la forte croissance des pays émergents, notamment en Asie, à l'heure où ces pays ont un poids grandissant dans la croissance mondiale. Les exportations ont en outre été entravées, dans certains cas, par une surévaluation des taux de change (chapitre 3). Bien que les pays (le Maroc et la Tunisie surtout) aient rationalisé et réduit leurs tarifs, ceux-ci restent élevés, et il y a aussi de gros obstacles non tarifaires (graphique 5.5). En partie du fait de la présence d'importantes barrières commerciales entre les pays arabes en transition, le commerce intrarégional est très faible (graphique 5.6). Les intérêts

**Graphique 5.3. Un potentiel considérable de hausse des exportations
(Exportations de marchandises; en pourcentage du PIB)**



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.
¹À l'exclusion de la Libye.

**Graphique 5.4. Des liens commerciaux étroits avec l'Europe
(Exportations à destination de l'Europe, 2012)**

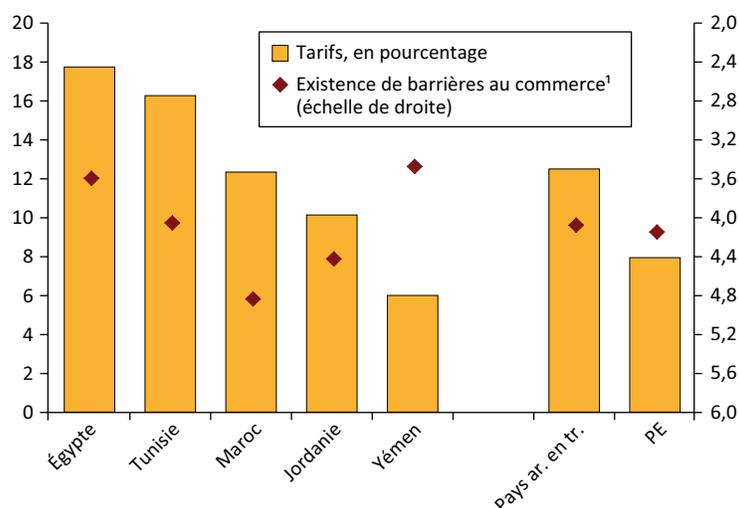


Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

particuliers de structures monopolistiques ou oligopolistiques qui procurent une rente à des bénéficiaires influents ont souvent donné lieu à une économie politique non favorable à une libéralisation générale des échanges.

Les progrès vers la mise en place de services aux entreprises à forte intensité de connaissance et vers d'autres domaines à plus forte valeur ajoutée restent limités. La part des biens d'équipement technologiquement avancés et à forte valeur ajoutée dans le total des exportations est faible et reste inférieure à la moyenne des pays à faible revenu. Cette évolution cadre avec les tendances observées dans la région MOAN tout entière, où, selon des estimations récentes, les

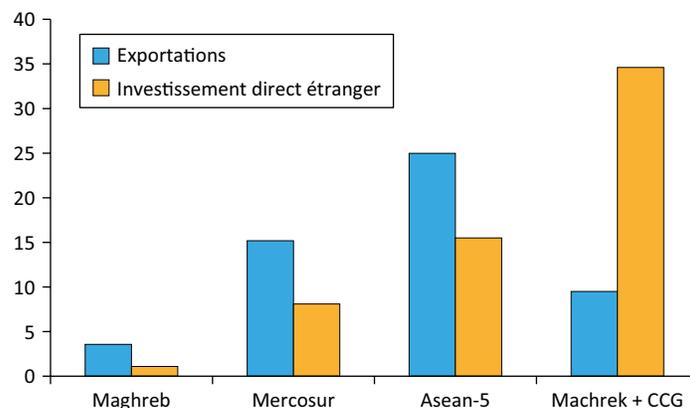
**Graphique 5.5. D'importantes barrières commerciales
(Barrières au commerce, 2013)**



Source : Forum économique mondial, Global Competitiveness Report 2013–14.

¹Échelle de 1 à 7, 7 dénotant le régime le moins restrictif.

**Graphique 5.6. Part intrarégionale des exportations et stock d'investissements directs étrangers
(2011 ou dernières données disponibles, en pourcentage)**



Sources : ASEAN; MERCOSUR; BIsD; CNUCED; Arab Investment and Export Credit Guarantee Corporation; sources nationales.

exportations représentent seulement un tiers de leur potentiel, et l'indice des échanges intrasectoriels, un indicateur des échanges de biens différenciés et de la participation aux chaînes d'approvisionnement, est plus bas qu'en Afrique et que dans toutes les autres régions (Behar et Freund, 2011).

Une intégration accrue des échanges pourrait donner une réelle impulsion aux économies de la région. Des observations empiriques donnent à penser qu'une ouverture de la région MOAN au même niveau que celle des pays émergents

d'Asie pourrait augmenter la croissance du PIB d'un bon point de pourcentage (FMI, 2010). Outre qu'elle serait génératrice de croissance et d'emploi par ses effets directs sur les exportations, une intégration commerciale plus poussée pourrait aussi avoir un effet catalyseur sur les investissements directs étrangers propices à renforcer la productivité. L'expérience acquise en Europe centrale, par exemple, démontre que l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement internationales peut générer un important investissement en installations entièrement nouvelles. En outre, des études empiriques montrent que des marchés plus grands obtiennent de meilleurs résultats en termes d'IDE; ce serait là un autre apport de l'intégration régionale (FMI, 2013a). L'impulsion en faveur d'une intégration accrue du commerce peut aussi avoir un effet catalyseur sur les efforts de réforme dans d'autres domaines (réglementation des affaires et réforme du marché du travail) qui constituent des volets importants d'une intégration commerciale réussie. Une démarche d'intégration plus poussée dans l'économie mondiale pourrait ainsi contribuer à instaurer la discipline et inciter à mettre en vigueur des réformes plus vastes propres à renforcer la compétitivité.

L'intégration commerciale passe également par un meilleur accès aux marchés des pays avancés. Ainsi, le niveau élevé des tarifs, les restrictions sous forme de contingents et les subventions agricoles de l'Union européenne (UE) restent un obstacle important aux exportations agricoles à destination de ce marché. En outre, de considérables barrières non tarifaires persistent dans les échanges avec l'UE dans le domaine des normes et des évaluations de conformité, et les accords en vigueur avec l'UE ne prévoient pas de libéralisation du commerce des services. L'UE pourrait renforcer ses relations commerciales avec les pays arabes en transition grâce à la mise en application des projets d'accord de libre-échange complets et approfondis (ALECA). Ce processus prendra du temps et, parmi les mesures immédiates, il faudrait accorder un meilleur accès aux produits agricoles (l'UE a déjà passé un accord avec le Maroc à cet effet) et démanteler les barrières non tarifaires. Les États-Unis pourraient approfondir leurs accords commerciaux avec la Jordanie et le Maroc et passer des accords de libre-échange avec les autres pays arabes en transition.

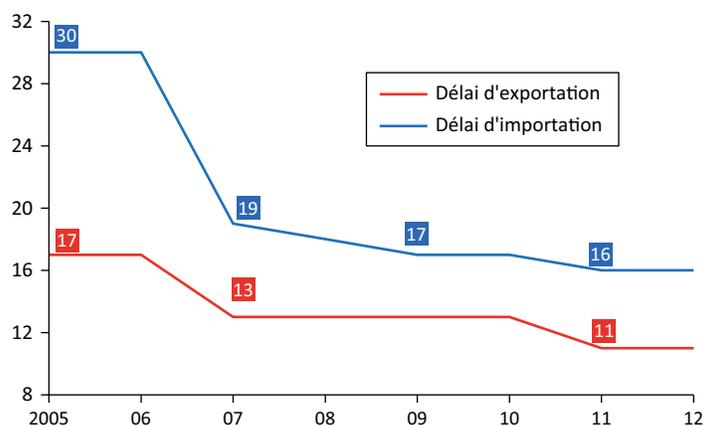
Une intégration accrue du commerce avec l'UE et les États-Unis deviendra particulièrement importante dans la période à venir compte tenu du projet de Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (PTCI). Le PTCI, projet d'accord entre les États-Unis et l'UE, devrait générer globalement de gros avantages économiques, mais il pourrait avoir des effets négatifs sur les exportations et l'emploi des pays arabes en transition en raison du détournement prévu des échanges vers les pays couverts par le PTCI (Felbermayr *et al.*, 2013), sauf s'il est accompagné d'un meilleur accès des pays arabes en transition aux marchés de l'UE et des États-Unis.

Pour tirer pleinement les avantages de l'intégration au commerce mondial, il faut s'ouvrir davantage aux échanges. Beaucoup de pays, dont le Maroc et la Tunisie, sont fermement déterminés à ouvrir davantage leur régime commercial. Tous les

pays arabes en transition doivent s'employer à réduire leurs barrières non tarifaires et, dans le prolongement des efforts déjà consentis, envisager de libéraliser encore leurs tarifs. Ils doivent en outre viser à diversifier les échanges en s'orientant vers les pays émergents à croissance rapide et en misant sur les biens à forte valeur ajoutée. Ils pourraient aussi mieux exploiter les possibilités qu'offrent les chaînes de valeur mondiales en supprimant les barrières à l'importation pour leurs activités exportatrices. Une intégration régionale accrue qui résulterait d'une réduction des barrières non tarifaires et de l'harmonisation des politiques économiques contribuerait aussi aux perspectives d'intégration des pays arabes en transition dans les chaînes de valeur mondiales. La suppression des barrières à l'importation devra être bien planifiée et aller de pair avec une protection sociale appropriée compte tenu du risque d'effets pervers à court terme sur les secteurs concernés. Il faudra en outre compenser le manque à percevoir budgétaire lié à la réduction des droits d'importation en augmentant d'autres recettes ou en réduisant les dépenses.

Les politiques de facilitation du commerce jouent elles aussi un rôle important. Les mesures prises à cet égard peuvent inclure la simplification des obligations, règles et procédures douanières et la modernisation de la logistique. Ces mesures, qui bénéficieraient également du soutien de l'UE dans le contexte des ALECA, gagnent en importance dans un univers de chaînes de valeur mondiales. Il est avéré notamment qu'une meilleure logistique favorise les exportations. Selon certaines estimations, si l'Égypte améliorait son dispositif logistique pour le porter au niveau de celui de la Tunisie, elle pourrait accroître ses exportations de 12 % (Behar, Manners et Nelson, 2013). Le Maroc a enregistré de considérables progrès sur ce plan grâce à l'investissement dans l'infrastructure portuaire (notamment l'expansion de Tanger-Med pour devenir le plus grand port d'Afrique) et à la réduction des procédures contraignantes (graphique 5.7). Les pays arabes en transition pourraient en outre dispenser une formation aux petits exportateurs et aux nouvelles entreprises pour les aider

Graphique 5.7. Des progrès grâce à la facilitation des échanges au Maroc
(Délai d'exportation et d'importation; en jours)



Source : Banque mondiale, indicateurs *Doing Business*.

à s'orienter dans la masse de règles complexes qui régissent le commerce, et notamment les normes et procédures de certification. Une assistance accrue des organismes de commercialisation à l'étranger pour identifier des créneaux à l'exportation et collecter des informations pertinentes sur les marchés serait un atout considérable, surtout pour les petites entreprises.

Plusieurs autres options de promotion des exportations sont envisageables, dont les formules de crédits à l'exportation et d'assurance/garantie à des taux inférieurs à ceux du marché (dans les limites des accords commerciaux existants), des dégrèvements fiscaux transparents sur le chiffre d'affaires et les bénéfices, des subventions ciblées à l'appui des exportations non traditionnelles, des rétrocessions des droits de douane sur les intrants importés et des subventions des frais de fret et de transbordement vers les marchés d'exportation. Ces mesures peuvent contribuer à promouvoir les exportations, mais elles doivent être appliquées de manière transparente pour prévenir tout problème de gouvernance.

Réadapter la réglementation des affaires

Les pays arabes en transition continuent de se heurter à une réglementation des affaires complexe et contraignante. L'Égypte, par exemple, a 36.000 règlements relatifs au secteur privé, dont un grand nombre se recourent, et qui sont établis et mis en œuvre par différents secteurs des administrations publiques (Amin *et al.*, 2012). Il en résulte des procédures souvent longues, coûteuses et compliquées pour créer et gérer une entreprise : près de 22 % des entreprises des pays arabes en transition perçoivent les patentes et les permis comme un obstacle majeur à leurs activités, le pourcentage de loin le plus élevé de toutes les régions du monde, encore qu'il soit nettement inférieur au Maroc (graphique 5.8)¹.

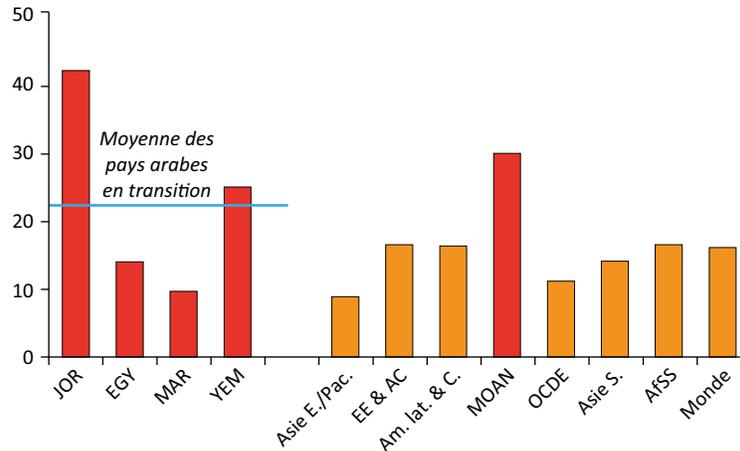
Outre qu'elle freine l'activité et l'investissement privés, l'existence de réglementations complexes et contraignantes favorise l'informalité et la corruption. Le secteur informel est plus important que dans les autres pays à revenu intermédiaire, les estimations se situant dans une fourchette de 26 à 44 % (FMI, 2011d). Les possibilités d'expansion et les opportunités d'investissement sont plus limitées dans le secteur informel, et de nombreux travailleurs n'ont pratiquement pas de protection sociale ni de prestations d'emploi. La plupart des pays de la région sont très mal placés dans le classement mondial des indicateurs de gouvernance, et cette tendance est allée en s'accroissant au cours de la dernière décennie (graphique 5.9). La corruption est une source de grande préoccupation : plus de la moitié des entreprises de la région MOAN ont fait l'objet de demandes de dessous-de-table, une part bien plus élevée que dans les autres régions du monde².

Des règles imprécises et le pouvoir discrétionnaire dans la réglementation des affaires ont en outre limité la création et le renouvellement d'entreprises. Les

¹Enquêtes auprès des entreprises de la Banque mondiale (<http://www.entreprisesurveys.org>).

²*Ibid.*

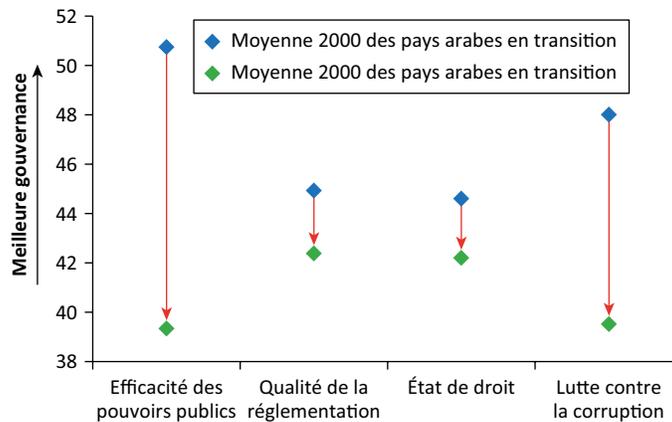
**Graphique 5.8. Les licences et permis : des contraintes majeures¹
(En pourcentage)**



Source : Banque mondiale, enquêtes auprès des entreprises, 2006–11.

¹Pourcentage des entreprises qui signalent les licences et permis comme une contrainte majeure.

**Graphique 5.9. Gouvernance et corruption : des préoccupations grandissantes
(centile, 2000 et 2012)**



Source : Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance dans le monde.

entreprises de la région MOAN tendent à être plus vieilles que dans les autres pays émergents et en développement, et seule la région Asie de l'Est et Pacifique compte moins d'entreprises immatriculées par habitant (Banque mondiale, 2009). Les importantes barrières à l'entrée et la protection des marchés entravent la concurrence et, partant, la croissance et l'emploi.

Il existe un sentiment généralisé dans la région que le secteur privé est corrompu et qu'il s'adonne à la recherche de rente. En outre, les responsables sont souvent

perçus comme étant sélectifs dans l'amélioration du climat de l'investissement, lorsqu'elle profite à quelques entreprises, familles ou institutions privilégiées (Banque mondiale, 2009).

Les pays ont déjà pris des mesures. Un élan de réforme réglementaire dans les pays arabes en transition, qui avait commencé avant le processus de transition, a permis d'accroître le nombre de nouvelles entreprises, l'investissement privé et l'IDE. Beaucoup de ces pays sont désormais relativement bien placés dans le classement des indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, compte tenu de leurs niveaux de revenu par habitant (graphique 5.10)³. Il y a encore cependant beaucoup à faire. Depuis le début des transitions, les efforts de réforme ont été contrastés, certains pays perdant du terrain, et d'autres redoublant d'efforts pour réviser leur réglementation (graphique 5.11). Le Maroc, en partie grâce aux efforts de son Comité national de l'environnement des affaires (CNEA), a été reconnu par la Banque mondiale dans ses classements *Doing Business* de 2012 comme le pays qui avait avancé le plus dans l'amélioration de la réglementation des affaires. Les réformes engagées depuis 2011 couvrent notamment, en Jordanie et au Maroc, la réduction du capital et des frais nécessaires pour créer une entreprise et, au Maroc, les options de déclaration électronique des impôts.

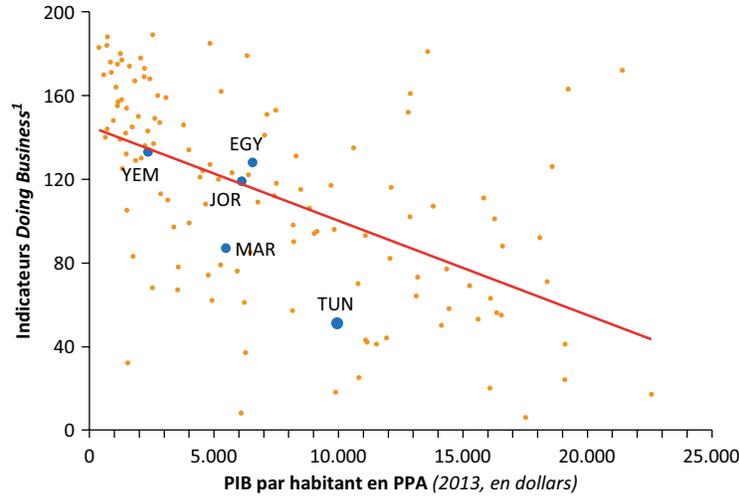
Il importe de maintenir le cap et de redoubler d'efforts. Il est nécessaire et urgent d'accélérer le processus de réforme, dans l'intérêt de la création d'emplois à moyen terme. Il faut notamment créer des systèmes de contrôle au sein des institutions nationales et régionales pour prévenir l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire excessif et les interventions non transparentes. L'expérience de l'Asie de l'Est, par exemple, montre que les pays qui ont réussi à créer des institutions responsables et fondées sur des règles sont beaucoup mieux à même de nourrir la croissance économique que les pays dont les institutions restent exposées au comportement arbitraire des responsables politiques et des agents de l'État (Banque mondiale, 2009). En outre, les pays vont devoir inciter davantage le secteur informel à rejoindre l'économie formelle. Toutefois, malgré ces efforts, la taille de l'économie informelle restera élevée à moyen terme. Les autorités devront aussi s'attacher de plus en plus à accroître la productivité du secteur informel.

Les réformes institutionnelles et réglementaires devraient viser à :

- **Réduire la portée du pouvoir discrétionnaire**, en réduisant, par exemple, le nombre de démarches administratives dans les interactions avec les entreprises et en privilégiant les interactions par voie électronique.
- **Améliorer la transparence et l'accès à l'information** pour favoriser la responsabilisation des institutions publiques.
- **Renforcer l'autonomie des institutions vis-à-vis de l'exécutif et des responsables politiques** afin de réduire les ingérences excessives.

³Indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale.

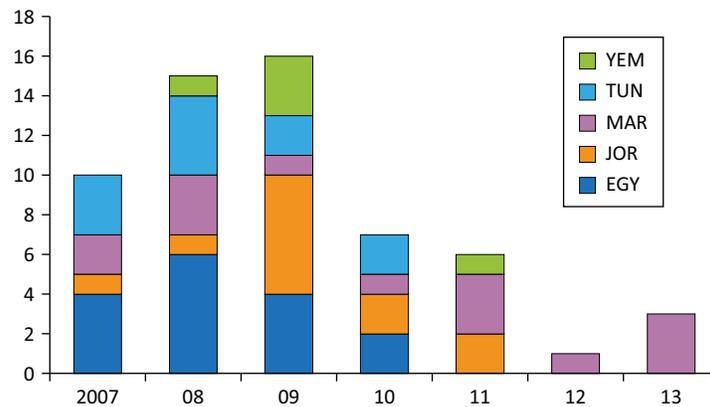
Graphique 5.10. Les classements des indicateurs Doing Business progressent avec le revenu



Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, *Doing Business 2014*; calculs des services du FMI.
 12013.

Note : Les pays ayant un PIB par habitant en PPA supérieur à 25.000 dollars ont été exclus.

Graphique 5.11. Doing Business : retard des efforts de réforme (Nombre de réformes Doing Business)



Source : Banque mondiale, *Doing Business 2008–14*.

- **Mettre en place une évaluation indépendante du bon fonctionnement des institutions.**

Les stratégies visant à réformer la réglementation des affaires devraient viser à éliminer les barrières à l'entrée et à la sortie. Les conditions d'admission, comme l'approbation du ministère sectoriel qui donne aux agents de l'État un pouvoir discrétionnaire important dans le choix des investisseurs à favoriser ou exclure, devraient être revues afin de privilégier les règles claires et transparentes. Dans le même ordre d'idées, les exigences minimales de fonds propres et les

restrictions au capital étranger doivent être assouplies sauf si elles obéissent à une préoccupation réglementaire particulière. En outre, les efforts de réforme devraient porter sur l'élimination des difficultés à la sortie, avec notamment une législation moderne des entreprises en difficulté qui dépénalise les faillites.

Les pays doivent insister sur la création d'un environnement propice aux PME et aux jeunes pousses. Compte tenu de l'importante contribution des PME à la production et à l'emploi dans les pays arabes en transition, il sera nécessaire d'accorder une attention particulière à la mise en place d'un environnement favorable à ces entreprises. S'agissant des jeunes pousses, outre l'intérêt qu'il convient d'accorder à leur financement (chapitre 4), les pays doivent s'efforcer de créer un écosystème plus vaste qui aide les jeunes chefs d'entreprise à progresser et à bien s'implanter dans l'économie.

Améliorer les marchés de l'emploi et l'éducation

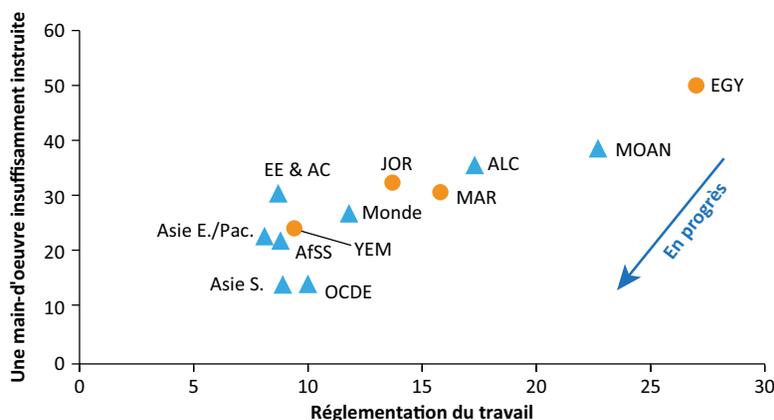
Les marchés de l'emploi se heurtent à de graves difficultés. Les taux de chômage élevés des pays arabes en transition sont exacerbés par les fortes pressions démographiques des jeunes qui arrivent de plus en plus nombreux sur le marché du travail (Ahmed, Guillaume et Furceri, 2012) (graphique 5.12). Le chômage des jeunes est élevé, allant de 18 à 30 % en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie. En Égypte, la part des travailleurs qui trouvent leur premier emploi dans le secteur formel est tombé de 80 % dans les années 70 à 30 % au milieu des années 2000, et ceux dont le premier poste est dans le secteur public passent d'abord par une période de chômage d'une durée moyenne de 2,3 ans (Amin *et al.*, 2012).

Les femmes se heurtent à des problèmes particuliers pour entrer sur le marché du travail formel et obtenir un emploi. En Égypte, en Jordanie, en Libye, au Maroc et en Tunisie, un quart seulement des femmes adultes rejoignent la population active, contre une participation de 70–80 % chez les hommes (BAfD, 2012b)⁴. Il ressort d'une analyse récente que, si, au cours de la décennie passée, l'écart de taux de participation masculins et féminins à la vie active avait été le double, et non le triple, de l'écart moyen observé dans les pays émergents, la région MOAN aurait pu gagner 1.000 milliards de dollars de production cumulée et doubler ainsi la croissance du PIB (FMI, 2013d).

L'origine des problèmes varie d'un pays à l'autre, mais plusieurs facteurs essentiels communs ont été relevés sur les marchés de l'emploi et dans l'éducation, à savoir : une réglementation qui bride le marché de l'emploi; la domination du secteur public comme employeur de premier et dernier ressort; des systèmes éducatifs qui ne fournissent pas un éventail suffisant de qualifications.

⁴Il n'y a pas de données disponibles sur la participation des hommes et des femmes au secteur informel, comme l'agriculture traditionnelle.

Graphique 5.12. Réglementation excessive du travail et asymétrie dans l'éducation¹
(En pourcentage)



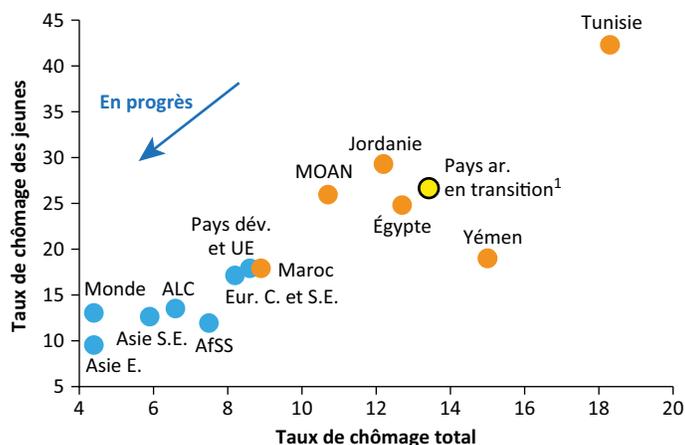
Sources : Organisation internationale du travail; autorités nationales; calculs des services du FMI.

¹Égypte, Jordanie, Maroc, Tunisie et Yémen.

Note : EE & AC = Europe de l'Est et Asie centrale; AfSS = Afrique subsaharienne.

- La rigidité de la réglementation du marché de l'emploi** dissuade les entreprises de recruter. Selon les enquêtes auprès des entreprises, 23 % des entreprises de la région MOAN perçoivent la réglementation du travail comme un obstacle majeur, ce qui est de loin la part la plus élevée de toutes les régions du monde (graphique 5.13). Il ressort d'une enquête menée auprès d'entreprises manufacturières en Égypte que 24 % d'entre elles recruteraient davantage en l'absence de restrictions, alors que 3 % seulement débaucheraient (BAfD, 2012b). Les règlements qui régissent les licenciements sont particulièrement contraignants dans la région. En Tunisie, par exemple, les règles et procédures de licenciement pour raisons économiques et technologiques sont complexes et rarement appliquées (BAfD, 2012a). C'est pourquoi l'activité économique est détournée vers le secteur informel où les travailleurs ne bénéficient pas du même niveau de protection. Des estimations empiriques montrent que les rigidités du marché du travail peuvent expliquer près de 30 % de l'ampleur de l'économie informelle dans les pays arabes en transition (FMI, 2011d).
- La domination du secteur public sur le marché du travail** (graphique 5.14) a créé des distorsions en affectant la structure du chômage et les compétences fournies par le système éducatif. La garantie (implicite et explicite) de l'emploi propre au recrutement dans la fonction publique et la générosité des grilles de rémunérations et des prestations que n'offre pas nécessairement le secteur privé ont conduit à une segmentation du marché et à une demande excessive d'emplois du secteur public (graphique 5.15).

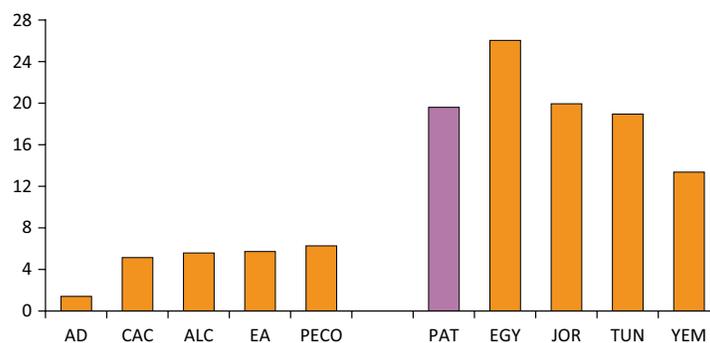
Graphique 5.13. Un chômage élevé, tant au niveau global que chez les jeunes (Taux par région, 2012; en pourcentage)



Source : Banque mondiale, enquêtes auprès des entreprises, 2006–11.

¹Pourcentage d'entreprises qui identifient chaque élément comme un obstacle majeur.

Graphique 5.14. Le secteur public, un employeur important dans la région MOAN (Emploi dans le secteur public en pourcentage de l'emploi total, 2008–11)¹

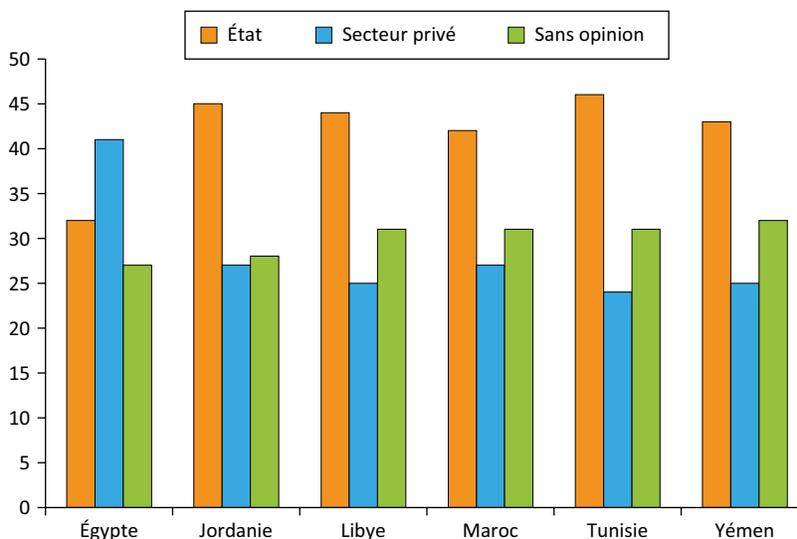


Sources : autorités nationales; Organisation internationale du travail; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

¹AD : Asie en développement; ALC : Amérique latine et Caraïbes; CAC : pays du Caucase et de l'Asie centrale; EA : économies avancées; PAT : pays arabes en transition; PECO : pays d'Europe centrale et orientale.

- L'accent mis par le système éducatif sur les qualifications formelles pour l'entrée dans la fonction publique** a signifié que les nouveaux venus sur le marché du travail n'ont souvent pas les compétences nécessaires pour travailler dans le secteur privé. Les enquêtes auprès des entreprises montrent que, dans la région MOAN, la part des entreprises qui considèrent une main-d'œuvre insuffisamment instruite comme un obstacle majeur (39 %) est la plus élevée de toutes les régions du monde (graphique 5.13). En

Graphique 5.15. L'État, employeur préféré de la jeunesse arabe
(Préférences de la jeunesse arabe en matière d'emploi; en pourcentage)



Source : Burson-Marsteller, 2013.

Égypte, par exemple, il ressort d'une étude que 34 % des emplois exigent une formation technique, mais seulement 11 % des diplômés ont ce niveau de qualification (Kandil, 2012). L'enseignement universitaire est axé sur les matières non techniques. Dans toute l'Afrique du Nord, seulement 18 % des diplômés des universités sont des scientifiques et des ingénieurs (BAfD, 2012b). En outre, si les dépenses publiques consacrées à l'éducation en pourcentage du PIB sont plus élevées dans les pays de la région MOAN que dans les pays comparables d'Asie de l'Est et d'Amérique latine, les résultats en termes de qualité de l'éducation sont très décevants. Les pays de la région MOAN restent mal classés dans les tests internationaux sur les acquis scolaires (Amin *et al.*, 2012). L'enseignement primaire est en outre un domaine qui a besoin d'être amélioré, comme le démontrent les faibles taux d'alphabétisation, par exemple en Égypte, au Maroc et au Yémen, qui nuisent à la productivité du travail.

Les solutions à ces problèmes varieront d'un pays à l'autre. Sachant que les pays ont tous des problèmes et conditions de départ différents, les solutions devraient généralement être axées sur cinq domaines : réviser la réglementation du marché du travail pour réduire les dissuasions à l'embauche tout en maintenant une protection adéquate des travailleurs; revoir les pratiques de recrutement du secteur public et ses politiques de rémunération pour réduire sa position dominante et les distorsions qui en résultent sur le marché du travail; engager une réforme du système éducatif, de façon à mieux l'aligner sur les besoins des employeurs du secteur privé; mettre activement en œuvre des politiques du marché du travail de façon à réduire plus rapidement le chômage; et mettre l'accent sur les politiques

qui favorisent l'emploi des jeunes et des femmes⁵. Un grand nombre de ces réformes sont complexes et demanderont des efforts considérables en termes de formation d'un consensus et de mise en œuvre.

- **Réviser la réglementation du marché du travail** dans l'optique de réduire les distorsions — particulièrement celles qui dissuadent les entreprises de recruter et de former — tout en assurant une protection sociale adéquate. Les règlements devraient continuer à fournir une protection appropriée contre la discrimination et les décisions arbitraires des employeurs, de façon à promouvoir l'efficacité en incitant les employeurs et les travailleurs salariés à investir dans la formation propre à l'entreprise. En revanche, il faudrait réduire ou éliminer progressivement les dispositifs de protection qui n'ont pas lieu d'être (lourdes procédures de licenciement et frais d'indemnisation excessifs du personnel) pour affranchir les entreprises des rigidités excessives dans une économie en pleine mutation et des effets négatifs qui en résultent sur la demande de main-d'œuvre et la croissance économique. Il faudrait aussi revoir le salaire minimum dans le cadre d'un mécanisme transparent et l'établir à un niveau suffisamment bas pour soutenir la demande de travailleurs peu qualifiés, mais suffisamment élevé pour favoriser la position de force des travailleurs et limiter la discrimination.
- **Revoir les politiques de recrutement dans le secteur public** de façon que le recrutement ne dépasse pas les besoins et/ou les ressources de l'État. Parallèlement, il faudra peut-être réviser les politiques de rémunération en fonction de la productivité des travailleurs et des salaires comparables dans le secteur privé. À mesure que le modèle de l'État comme employeur de premier et dernier ressort sera progressivement supprimé, les candidats à l'emploi seront incités à se positionner sur le marché privé.
- **Améliorer et réorienter le système éducatif** contribuera aussi à corriger les décalages entre les aptitudes offertes et recherchées sur le marché du travail. Il est possible de mieux aligner les programmes scolaires sur les besoins du secteur privé, notamment en mettant davantage l'accent sur les compétences à l'écrit, l'esprit critique et la capacité de résoudre les problèmes. Il est pour cela possible de s'associer aux entreprises pour engager une réforme des programmes scolaires, et d'accroître la responsabilisation de l'école en donnant aux citoyens des mécanismes permettant d'influencer les objectifs, les priorités et l'allocation des ressources en matière d'éducation (Banque mondiale, 2008b). En outre, en reliant le recrutement des fonctionnaires à la productivité et aux compétences et moins aux diplômes et attestations, on inciterait à recentrer le système éducatif sur des programmes scolaires plus productifs et exigeants.

⁵Voir aussi les travaux sur cette question dans les *Perspectives économiques régionales* du FMI pour le Moyen-Orient et l'Asie centrale (FMI, 2010, 2011b et 2011d).

- **Mettre l'accent sur les politiques à court terme pour améliorer l'évolution du marché du travail** sera tout aussi important, car un grand nombre d'autres réformes mettront du temps à se concrétiser et à produire des résultats. Il s'agit notamment des politiques actives du marché du travail, comme les services de placement et de stages, les programmes d'apprentissage et de formation (dont la formation à l'entreprise), la formation d'aptitudes à l'emploi et la formation sur le tas. Ainsi, l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie mènent des programmes actifs du marché du travail financés par l'État, quoique le nombre de bénéficiaires soit pour l'instant limité.
- **Promouvoir l'emploi des femmes et des jeunes.** Pour favoriser l'emploi de la femme, il est possible d'offrir plus de flexibilité dans l'organisation du temps de travail, pour répondre à certains besoins comme une mobilité réduite et les responsabilités de garde d'enfants, d'améliorer l'accès des filles à l'éducation et de proposer des programmes spécifiquement axés sur les femmes (FMI, 2013d). Les programmes pour les jeunes peuvent inclure une formation et des conseils, pour accéder au marché du travail, et des formules de stages pour faciliter la transition de l'école au monde du travail.

Créer des dispositifs de protection plus efficaces

Malgré les progrès réalisés ces deux dernières décennies, la pauvreté reste une importante source de préoccupation, particulièrement chez les enfants et en milieu rural (tableau 5.1) (Banque mondiale, 2012c). Les taux de malnutrition des enfants en bas âge sont élevés, et les enfants de ménages pauvres sont davantage enclins à abandonner leur scolarité et donc à apporter des compétences limitées sur le marché de l'emploi. Dans certains pays, le taux de pauvreté rurale (graphique 5.16) correspond à plus du double du taux de pauvreté urbaine. Un accès limité aux services de base, dont la santé et l'éducation, compromet les possibilités de nombreux pauvres. En outre, dans certains pays, une part importante de la population est susceptible de basculer dans la pauvreté (graphique 5.17); les ménages qui se maintiennent à peine au-dessus du seuil de pauvreté ne peuvent pas ajuster leurs dépenses quand c'est nécessaire. Et pourtant, rares sont ceux qui ont accès aux dispositifs de protection formels; ceux qui n'y ont pas accès risquent davantage de basculer dans la pauvreté.

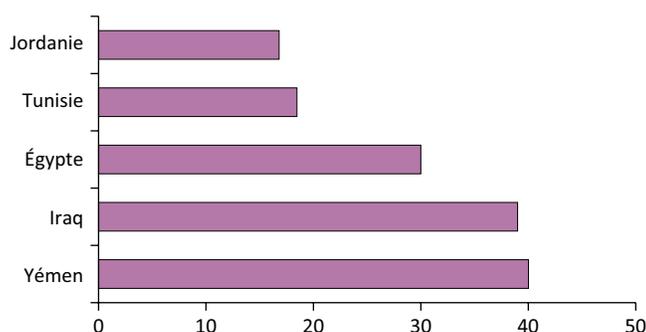
Les dépenses consacrées aux subventions aux produits alimentaires et aux carburants constituent une protection sociale coûteuse et inefficace. Les pays arabes en transition privilégient les subventions comme principal outil de protection sociale. Les subventions universelles des prix des produits énergétiques sont substantielles et offrent certes un soutien aux consommateurs pauvres, mais elles profitent de manière disproportionnée aux ménages aisés. Elles ont cela d'intéressant pour les États qu'elles sont plus faciles à administrer que les autres formules de protection sociale. Cependant, elles pèsent lourdement sur les finances publiques dans un environnement de déficits et d'endettement élevés et

**Tableau 5.1. La pauvreté : toujours une grande préoccupation
(Taux de pauvreté global et des enfants; en pourcentage)**

	Global	Enfant (0–14 ans)
Égypte 2013/2011	26,3	26,4
Jordanie 2010	14,4	20,1
Maroc 2010	20,0	25,0
Yémen 2006	34,8	36,0

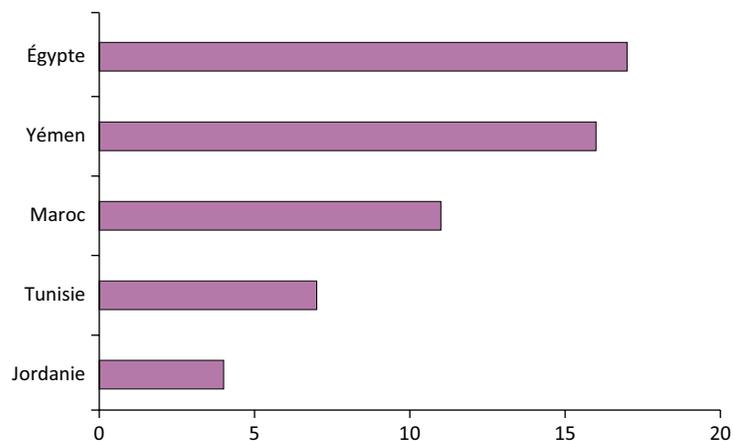
Sources : autorités nationales; UNICEF; Banque mondiale (2012c).

**Graphique 5.16. Des taux de pauvreté rurale élevés
(Taux de pauvreté de la population rurale; en pourcentage)**



Source : Banque mondiale (2012c).

**Graphique 5.17. Risque élevé de basculement dans la pauvreté
(Part de la population vivant avec 2 à 2,5 dollars par jour; en pourcentage)**



Source : Banque mondiale (2012c).

ont un effet d'éviction des ressources destinées aux programmes sociaux ciblés. Dans tous les pays arabes en transition, les subventions énergétiques représentent une plus grande part de l'enveloppe de ressources disponibles que, par exemple, les dépenses publiques en matière d'éducation.

À la différence des subventions, les dispositifs de protection sociale sont peu développés. Ils ne représentent qu'environ un dixième des dépenses de subventions dans les pays arabes en transition (graphique 5.18) et couvrent moins d'un tiers de la population dans le quintile de revenu le plus bas (graphique 5.19), une part nettement inférieure à la moyenne mondiale.

Les dépenses de protection sociale sont mal ciblées. La tendance des pays arabes en transition à privilégier un ciblage géographique et catégoriel ne donne pas de bons résultats dans un environnement où la pauvreté est moins concentrée dans certaines régions ou certains groupes démographiques. De ce fait, un quart seulement des bénéficiaires de prestations sociales figurent dans le quintile de revenu le plus bas, bien en deçà de la moyenne mondiale. On observe néanmoins des améliorations notables : la Jordanie et le Yémen ont instauré des dispositifs de protection sociale assortis de conditions de ressources ou de critères de substitution corrélés à la pauvreté. Ces systèmes devraient donner de meilleurs résultats.

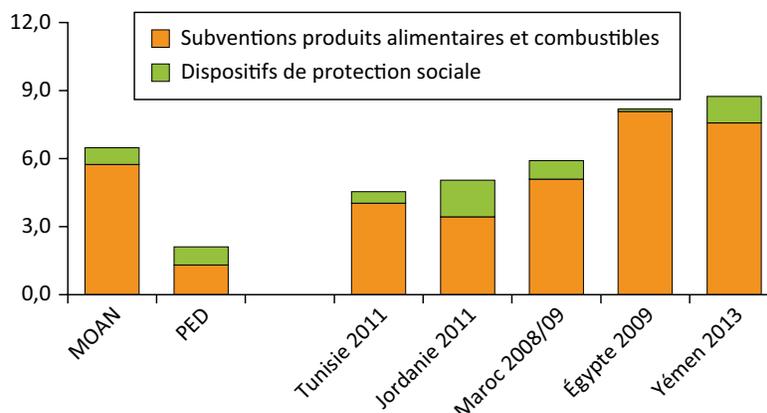
Les groupes qui devraient profiter le plus des dispositifs de protection sociale en ont une connaissance limitée. Les ménages du quintile inférieur de revenus sont bien moins informés que ceux du premier (graphique 5.20). Il ressort de certaines enquêtes qu'un quart des Égyptiens n'ont connaissance d'aucun dispositif de protection sociale alors qu'en Tunisie, les ménages du premier quintile et des quintiles intermédiaires sont davantage susceptibles que les ménages pauvres de connaître personnellement des bénéficiaires de ces prestations.

Les dispositifs de protection sociale ont donc un faible impact sur la pauvreté et l'inégalité. La taille modeste des programmes, leur couverture insuffisante, leur mauvais ciblage et la connaissance limitée qu'en ont les populations dans le besoin signifient que leur impact sur la pauvreté et l'inégalité est limité. Hormis en Jordanie, les dispositifs de protection sociale ont sur la réduction de la pauvreté un impact bien inférieur à la moyenne mondiale.

Une feuille de route pour les réformes

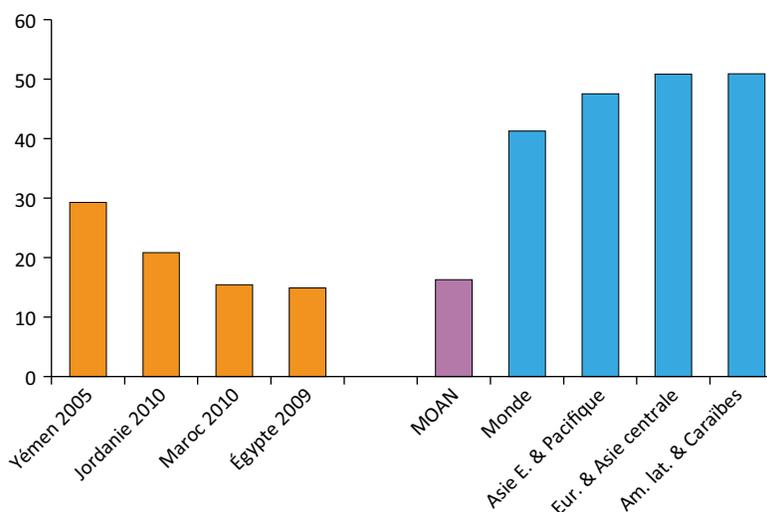
La stratégie de réforme devrait se centrer sur l'élimination progressive des subventions universelles pour les remplacer par des dispositifs de protection sociale plus efficaces. Cette suppression s'appuie sur de solides arguments qui démontrent l'inefficacité des subventions universelles comme moyen de protection sociale. À leur place, des dispositifs de protection sociale renforcés et mieux ciblés peuvent assurer une protection plus efficace sur le plan des coûts et mobiliser un volume de ressources au départ limitées pour financer d'autres dépenses prioritaires et réduire la dette.

Graphique 5.18. Pays arabes en transition : des dispositifs de protection sociale limités
(Dépenses des dispositifs de protection sociale et des subventions; en pourcentage du PIB)



Sources : Banque mondiale (2012c); FMI, base de données du Département des finances publiques; rapports des services du FMI (diverses publications); estimations des services du FMI.

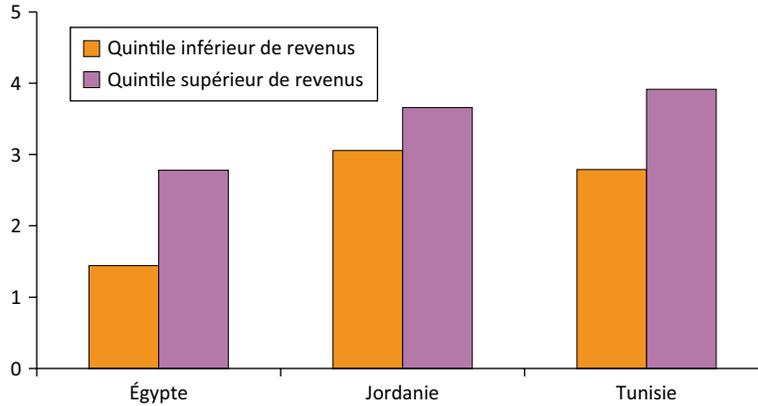
Graphique 5.19. Dispositifs de protection sociale : une couverture limitée
(Pourcentage couvert dans le dernier quintile de revenus)



Source : Banque mondiale (2012c).

L'expérience internationale montre qu'une réforme des subventions est souvent difficile à mettre en œuvre. Les pays qui se lancent dans une réforme se heurtent souvent à des obstacles (FMI, 2013a), dont le manque d'information du public et une prise de conscience insuffisante de l'ampleur et de l'inefficacité des subventions; l'opposition de certains groupes bénéficiaires (le secteur des transports, l'industrie manufacturière à forte consommation d'énergie, par exemple); le fait que l'opinion publique doute que les gouvernements utiliseraient les économies résultant de

Graphique 5.20. Connaissance limitée des dispositifs de protection sociale dans le quintile inférieur de revenus
(Nombre moyen de programmes de protection sociale reconnus par les personnes interrogées, 2012)



Source : Banque mondiale (2012c).

la réforme des subventions pour financer une autre forme de protection sociale et d'autres dépenses prioritaires ou pour réduire la dette; les craintes d'un impact net négatif sur les pauvres; les préoccupations quant aux effets sur l'inflation et la volatilité des prix, par-delà les prix des produits énergétiques; une perte de compétitivité, surtout dans les secteurs grands consommateurs d'énergie; et des conditions macroéconomiques peu favorables au début des réformes qui viennent exacerber un grand nombre des préoccupations indiquées plus haut.

À la lumière de ce qui précède, il importe de bien programmer la réforme des subventions. L'expérience des pays souligne six facteurs qui maximisent les chances de réussite (FMI, 2013b, 2014) :

- **Des mesures d'atténuation ciblées à l'intention des pauvres**, examinées ci-dessous.
- **Un vaste plan de réforme du secteur énergétique**, établi en consultation avec les parties prenantes.
- **Une stratégie globale de communication**, qui comporte une consultation avec les parties prenantes, des informations sur les coûts des subventions et les avantages de la réforme et une présentation plus transparente des subventions dans le budget.
- **Un relèvement des prix progressif et correctement agencé**, qui évite les hausses fortes et soudaines.
- **Une amélioration de l'efficacité des entreprises publiques** pour réduire les subventions à la production.

- **Une dépolitisation de la tarification** grâce à la libéralisation des prix ou à des mécanismes de tarification fondés sur des règles.

La forte incidence de la pauvreté, la portée et l'efficacité limitées des dispositifs de protection sociale en place et la nécessité d'engager une réforme des subventions universelles montrent qu'il est nécessaire de développer les dispositifs de protection sociale et de les rendre plus efficaces, en agissant sur plusieurs axes⁶ :

- **Accroître les dépenses des dispositifs de protection sociale et améliorer leur couverture**, en créant de nouveaux programmes et en développant ceux qui sont les plus efficaces.
- **Simplifier le système de protection sociale en regroupant les programmes fragmentaires** pour les intégrer dans un petit nombre de programmes complets et visant différents groupes de population pauvres et vulnérables.
- **Investir dans l'infrastructure** en créant des registres communs de bénéficiaires pouvant servir à plusieurs programmes et en modernisant les mécanismes de prestation de services, comme les cartes à puce, les paiements par téléphone portable et les paiements au comptoir des agences bancaires.
- **Établir l'ordre de priorité des interventions propres à renforcer le capital humain**, avec notamment des programmes de transferts monétaires conditionnels et des programmes de «travail contre argent».
- **Accroître l'utilisation de critères corrélés aux ressources des bénéficiaires pour cibler la protection sociale** (lorsque cela est possible compte tenu des contraintes de capacité administrative et des sensibilités politiques), car il a été démontré que cela permet de mieux cibler les groupes pauvres et vulnérables que les critères géographiques ou catégoriels.
- **Mettre l'accent sur la solidité de la gouvernance et de la responsabilisation dans les dispositifs de protection sociale** pour en améliorer l'efficacité et réduire la corruption.
- **Sensibiliser les populations pauvres et vulnérables et les informer** sur les dispositifs de protection sociale dont ils peuvent bénéficier.

Plusieurs pays arabes en transition enregistrent déjà des progrès dans ces domaines. Le Maroc a commencé à regrouper ses programmes et a étendu la portée de son programme Tayssir de transferts monétaires conditionnels destinés aux familles ayant des enfants scolarisés. Le Yémen a réformé et étendu son fonds d'aide sociale en instaurant une formule de critères représentatifs des moyens d'existence et en renforçant les capacités de prestation de services. La Jordanie va dans le sens du ciblage axé sur la pauvreté et, dans le contexte de la réforme de

⁶Pour plus de précisions, voir Banque mondiale, 2012c.

la subvention aux combustibles engagée en 2012, a mis en œuvre un système de transferts monétaires pour indemniser une grande partie de la population.

La plupart des pays arabes en transition envisagent actuellement de mettre en place de nouveaux programmes ou d'engager une réforme de leur régime de protection sociale. L'Égypte compte développer ses programmes sociaux prioritaires et mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires ciblés. Le Maroc continue d'étendre la portée du programme Tayssir et du régime d'assistance médicale (RAMED). La Tunisie prévoit aussi d'accroître les transferts monétaires à l'intention de certains ménages. Le Yémen compte accroître encore son soutien aux pauvres dans le cadre du Fonds d'aide sociale.

Des efforts sont encore nécessaires pour améliorer les résultats dans le domaine social et accompagner les transitions économiques. Les pays ont certes entamé une réforme de leur régime de protection sociale, mais ils doivent redoubler d'efforts pour les améliorer et les moderniser et, en renforçant leur efficacité, mobiliser des ressources au départ limitées pour financer les dépenses prioritaires et réduire le déficit.

Renforcer les statistiques économiques

La crise financière mondiale montre qu'il est important d'anticiper les sources de risques budgétaires et financiers pour pouvoir accompagner la stabilité macroéconomique et la croissance inclusive. Les pays arabes en transition ont considérablement avancé dans le renforcement de leurs systèmes statistiques, et l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie souscrivent à la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du FMI. Ils doivent cependant développer davantage les statistiques de comptabilité nationale, de finances publiques et de balance des paiements ainsi que les statistiques monétaires et financières pour améliorer leur disponibilité, leur couverture, leur fréquence et leur actualité. Il importe de préciser que les pays arabes en transition ont commencé à adopter les méthodologies du *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* du FMI, encore que la couverture officielle des statistiques budgétaires pourrait être étendue au-delà de l'administration centrale pour intégrer le système de sécurité sociale, les autres fonds extrabudgétaires et les comptes des collectivités locales (chapitre 2). La couverture des entreprises d'État et des institutions financières publiques reste limitée elle aussi, sauf au Maroc et en Égypte. Les statistiques de balance des paiements pourraient généralement gagner à présenter plus de détails sur les comptes financiers. Une solution aux difficultés liées à la gestion des systèmes d'information et des bases de données pour le contrôle bancaire permettrait d'accroître l'exactitude des données et de réduire les longs délais de communication des indicateurs financiers. S'agissant des comptes nationaux, il est nécessaire de redoubler d'efforts pour développer les comptes nationaux selon l'approche dépenses et de produire des données à haute fréquence sur l'emploi, le chômage et les salaires ainsi que la couverture d'activités informelles.

Gestion du changement économique des transitions

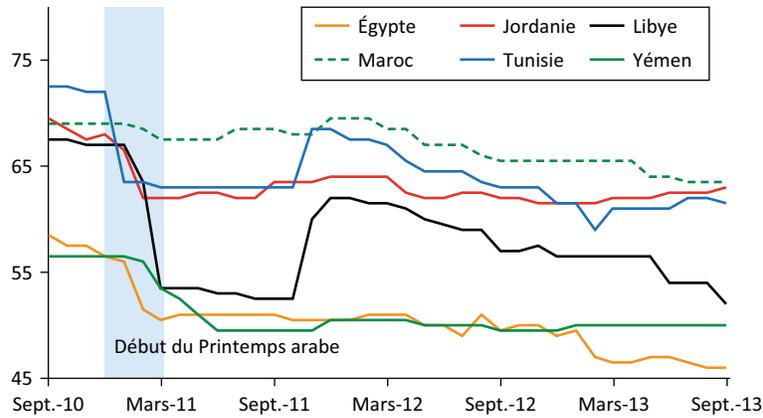
La réussite de la transformation économique passe par une action concertée. Dans un contexte défavorable, la tâche est complexe et nécessite une maîtrise poussée de l'économie politique et une stratégie de communication dynamique. Il faut établir un calendrier de réforme bien pensé, privilégiant en premier lieu les mesures qui seront les plus payantes; les gouvernements doivent aussi faire preuve de souplesse afin de saisir les occasions de réforme quand elles se présentent. Un soutien de la communauté internationale renforcé et bien coordonné est également essentiel.

Économie politique et communication

Les pays arabes en transition s'engagent dans des réformes macroéconomiques et structurelles ardues, dans un contexte sociopolitique délicat (graphique 6.1). Les autorités nationales font face à une situation économique défavorable, qui réclame la mise en œuvre urgente de réformes dans un grand nombre de domaines, même si les défis liés aux conditions sociopolitiques leur rendront la tâche difficile :

- **Les transitions politiques sont complexes**, car un certain nombre de pays doivent encore adopter une nouvelle constitution et élire des gouvernements stables, et non plus transitionnels.
- **L'incertitude institutionnelle accentue les risques politiques.** L'absence de liens clairs entre les différentes institutions ainsi que les carences ou l'inexistence de certaines institutions freinent le processus de réforme et retardent la mise en œuvre du programme de transformation économique.
- **Les gouvernements tenus par des échéances rapprochées, y compris électorales, ont des incitations et des mandats insuffisants pour entreprendre des réformes dont les coûts politiques à court terme sont élevés, quels qu'en soient les bénéfices attendus.** Par exemple, pour un gouvernement de transition, il peut être difficile de réformer le

**Graphique 6.1. Intensification du risque politique
(de 100 (risque le plus faible) à 0 (risque le plus élevé))**

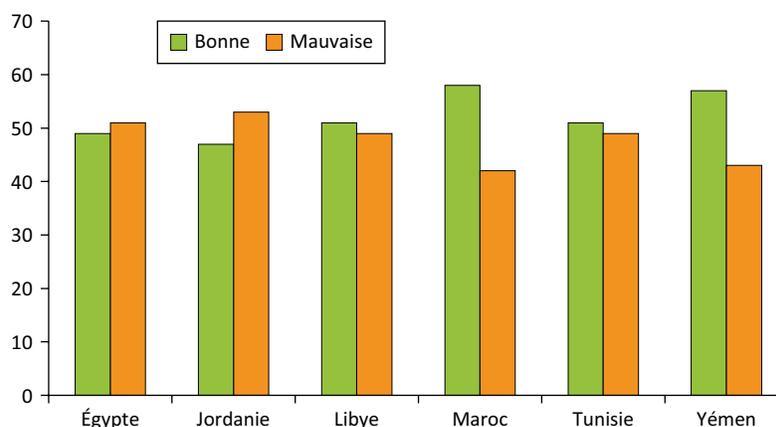


Source : The PRS Group.

système des subventions ou de permettre une dépréciation du taux de change; en effet, de telles mesures peuvent avoir à court terme des effets négatifs sur certains revenus ou certaines entreprises, quand bien même elles seraient nécessaires pour promouvoir une croissance inclusive.

- **De nombreuses réformes ont des effets non négligeables sur la répartition du revenu et peuvent donc susciter très tôt des résistances.** Certains intérêts particuliers ont été affaiblis durant la transition tandis que d'autres sont sans doute mieux à même d'influencer la politique économique que les nouveaux venus. En outre, les luttes de pouvoir et la recherche de rente qui opposent, d'un côté, l'ancienne élite et les intérêts particuliers, et, de l'autre, les nouveaux acteurs augmentent l'incertitude politique et peuvent aussi avoir un effet dissuasif sur le travail de réforme.
- **Bien que plusieurs pays arabes en transition se soient dotés de gouvernements de coalition, les parties à ces coalitions peuvent poursuivre des objectifs différents.** Ces divergences peuvent compromettre des réformes ayant des effets importants sur la répartition du revenu. En outre, l'inexpérience des nouveaux gouvernants est souvent un obstacle à l'élaboration et la conduite des réformes.
- **Les intérêts des jeunes ne peuvent plus être considérés comme «accessoires».** Dans la région MOAN, la dimension démographique, à savoir le fait que la population est majoritairement jeune, doit être intégrée dans le processus décisionnel, et les intérêts des jeunes doivent être explicitement pris en compte. Selon une enquête récente, un pourcentage élevé de jeunes dans les pays arabes en transition sont mécontents de la façon dont est dirigée l'économie (graphique 6.2) (Burson-Marsteller, 2013). De plus, ce sont

Graphique 6.2. Perception de l'orientation de l'économie par les jeunes du monde arabe (En pourcentage)



Source : Burson-Marsteller, Arab Youth Survey, 2013.

généralement les jeunes qui, au cours des dernières décennies, ont supporté bien plus que le reste de la population le coût des ajustements économiques.

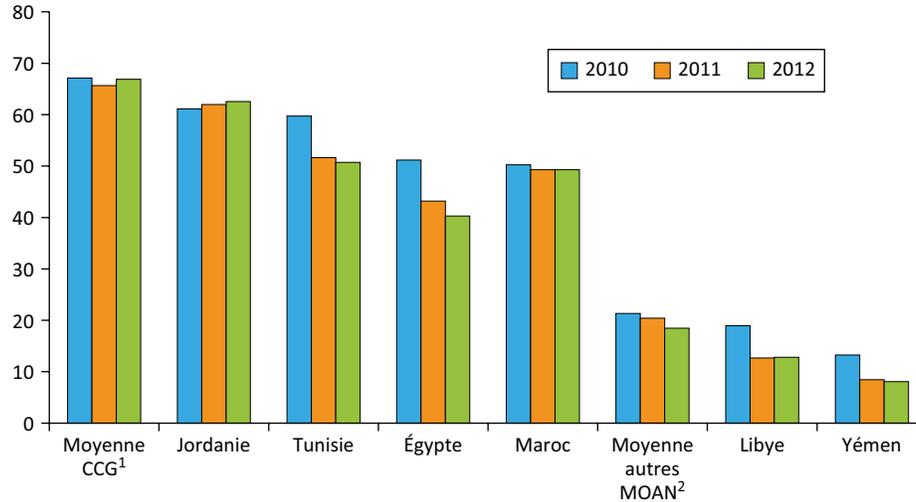
- **Dans la plupart des pays arabes en transition, la situation s'est dégradée sur le plan de la sécurité.** La polarisation s'est accentuée selon différents axes : politique, ethnique, religieux et économique. Les facteurs de mécontentement, et avant tout le chômage élevé des jeunes, n'ont pas disparu, voire se sont aggravés dans bien des cas. Les répercussions des conflits régionaux exacerbent les problèmes de polarisation et de sécurité.

De surcroît, les institutions économiques dont les nouveaux gouvernements ont hérité ont besoin d'être renforcées.

- **La primauté du droit est la condition essentielle pour que les institutions et les dirigeants aient la confiance des investisseurs comme celle des citoyens,** mais il reste d'énormes progrès à faire dans ce domaine (graphique 6.3), d'autant plus qu'il y a désormais un décalage considérable entre l'établissement d'une règle et son application, après une longue période de stagnation institutionnelle, voire de délabrement des institutions dans certains pays arabes en transition. L'expérience d'autres pays montre que, pendant le processus de transition politique, il est souvent difficile d'instaurer l'état de droit, car les autorités tendent à privilégier les tâches les plus urgentes nécessaires au fonctionnement de la démocratie, c'est-à-dire l'adoption d'une constitution et la tenue régulière d'élections¹.
- **Fonder la fonction publique sur le mérite** est indispensable pour accroître l'efficacité de l'État et faciliter le changement. Les pays arabes

¹Voir International Crisis Group (2012).

Graphique 6.3. Le classement selon le critère de la primauté du droit pourrait être amélioré (Classement par centile sur 215 pays, de 100 (le plus élevé) à 0 (le plus faible))



Source : Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance dans le monde, 2013.

¹Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar.

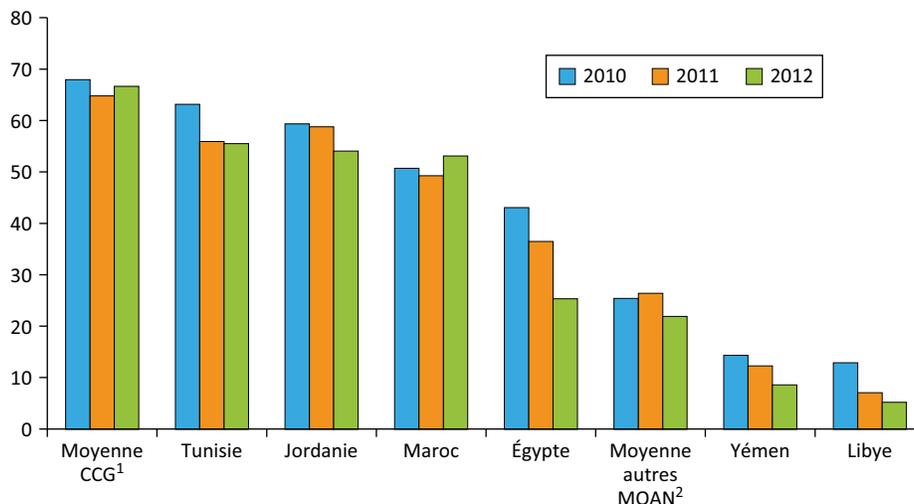
²Algérie, Djibouti, Iran, Iraq, Koweït, Liban et Mauritanie.

en transition sont en retard dans ce domaine; dans bon nombre d'entre eux, les incitations et les formations étaient jusqu'ici insuffisantes pour permettre de gérer les décisions de plus en plus complexes liées aux politiques publiques. En outre, dans plusieurs pays arabes en transition, la perception de l'efficacité des pouvoirs publics (portée et qualité des services publics, professionnalisme et indépendance des fonctionnaires, qualité de la formulation et de la mise en œuvre de la politique économique, crédibilité de l'engagement des gouvernants en faveur de ces politiques) s'est progressivement dégradée (graphique 6.4).

- **Il faut des institutions budgétaires** dotées de règles précises pour l'élaboration et l'exécution des budgets, l'établissement des rapports et l'information, ainsi que des organismes de contrôle externe, afin de promouvoir une politique budgétaire avisée et de garantir la responsabilisation financière (chapitre 2); cependant, les pays, y compris ceux qui ont fait l'objet d'une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), présentent de sérieuses carences dans ce domaine².
- **L'indépendance de la banque centrale** est essentielle pour la crédibilité de la politique monétaire, mais peu de pays de la région ont atteint cet objectif, notamment en raison de la prééminence de la politique budgétaire (chapitre 3).

²Le pourcentage d'indicateurs présentant une faible note (note C ou D) est de 25 pour la Tunisie (juin 2010), 39 pour le Maroc (mai 2009) et de 56 pour le Yémen (juin 2008).

Graphique 6.4. L'efficacité des pouvoirs publics a souffert dans la plupart des pays arabes en transition
(Classement par centile sur 215 pays, de 100 (le plus élevé) à 0 (le plus faible))



Source : Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance dans le monde, 2013.

¹Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar.

²Algérie, Djibouti, Iran, Iraq, Koweït, Liban et Mauritanie.

- **Une autorité indépendante chargée de la concurrence** est également nécessaire pour faciliter l'arrivée sur le marché de nouvelles entreprises et leur activité dans tous les secteurs de l'économie, contenir les tendances monopolistiques et favoriser l'efficacité économique.
- **Les institutions informelles** doivent être prises en compte. Les réseaux informels, qui reposent, par exemple, sur les relations personnelles ou le clientélisme, restent importants, surtout dans les pays où il n'y a pas de filet de protection sociale efficace; ces réseaux peuvent avoir des effets inattendus et influencer sur le processus de réforme.

La faisabilité des réformes peut aussi être limitée par des capacités administratives insuffisantes pour concevoir et appliquer les mesures requises. Les agents du changement indispensables à la promotion des réformes peuvent déjà être excessivement mobilisés et ne plus pouvoir se focaliser sur les objectifs prioritaires. Des réformes complexes peuvent ainsi se révéler infaisables à court terme, car elles nécessiteraient au préalable de définir un agencement rigoureux prévoyant d'investir pour renforcer les capacités avant de lancer les réformes.

La stratégie de réforme doit être adaptée au contexte particulier de chaque pays et à la nature spécifique des réformes envisagées. Il n'existe pas de méthode universelle, mais l'expérience acquise dans le cadre des travaux menés par le FMI et d'autres institutions de la région MOAN, de même que les études d'économie politique, aboutit à un certain nombre de conclusions qui peuvent être utiles aux

gouvernements des pays arabes en transition chargés d'élaborer et de conduire des réformes³.

Sensibiliser à l'urgence des réformes peut augmenter les chances de succès. Il faut plaider avec détermination pour démontrer tout l'intérêt des réformes. Les premières étapes d'un processus de réforme efficace consistent à collecter des données et entreprendre un travail d'analyse afin d'expliquer les échecs relatifs et identifier les politiques correctives à mettre en œuvre. Mettre en lumière les coûts de l'inertie et expliquer de manière convaincante aux différentes catégories de la population les avantages des réformes peuvent constituer un plaidoyer efficace en faveur du changement. Dernièrement, par exemple, une analyse a montré que la généralisation des subventions énergétiques n'était ni tenable sur le plan budgétaire ni équitable sur le plan social et qu'une évolution était donc souhaitable dans ce domaine (chapitre 2).

Des objectifs clairs et mesurables devraient servir de point d'ancrage aux programmes de réforme. En améliorant la transparence et en rendant les responsables de la politique économique redevables de l'exécution des réformes, on peut réduire le risque de paralysie, qui consiste à débattre à l'envi des réformes sans jamais les mettre en œuvre.

Une méthode participative peut contribuer à vaincre la résistance au changement. Tandis que les pays arabes en transition élaborent et lancent leurs programmes de réforme, les différentes parties prenantes (acteurs politiques nouveaux et émergents, parlementaires, universitaires, entreprises, syndicats, membres de la société civile, jeunes militants, groupes de réflexion et responsables de la politique économique eux-mêmes) peuvent avoir des points de vue différents sur la voie à suivre. Pour créer une dynamique de réforme, il est essentiel que l'ensemble du processus de réforme soit transparent. Les décideurs ne réussiront dans leur tâche qu'à condition d'écouter toutes les parties prenantes. Il faudra réformer le cadre juridique pour que des organisations indépendantes puissent se constituer sans avoir à demander une autorisation de l'État. Un processus plus participatif aidera à identifier les poches de résistance ou d'adhésion au changement. L'expérience montre qu'en faisant participer des pans plus large de la société à la préparation des réformes, en étant à l'écoute de leurs préoccupations au point d'accepter de modifier certaines propositions initiales, les gouvernants favorisent l'appropriation des réformes par la population et parent plus facilement aux futurs mouvements d'opposition. Qui plus est, les réformes conduites dans les pays de l'OCDE semblent montrer que, sans être une assurance contre les conflits, les processus consultatifs peuvent renforcer la confiance entre les parties, de sorte que les perdants probables des réformes peuvent être plus disposés à croire ceux qui leur promettent que des mesures seront prises pour atténuer les coûts qu'ils devront supporter (OCDE, 2010).

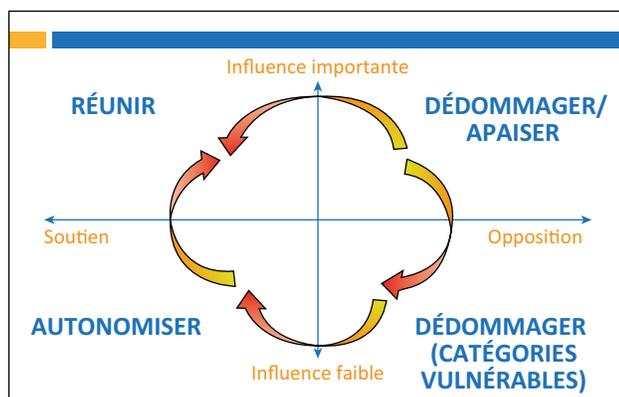
³Voir OCDE (2010); Fritz *et al.* (2008); Haggard et Webb (1993).

Encadré 6.1. Modèle schématique de coalition

Cette méthode consiste à se rapprocher des partisans de la réforme (groupes influents favorables aux mesures) et à autonomiser les gagnants (groupes peu influents qui bénéficient de la réforme) et les aider à faire entendre leur voix, en dédommageant ou en apaisant les groupes influents que la réforme pénaliserait et en dédommageant les plus faibles, qui n'ont guère d'influence et sont les victimes potentielles de la réforme. Des mesures bien ciblées visant à

protéger ces derniers sont indispensables pour garantir une protection sociale suffisante, mais aussi pour que l'opinion publique soutienne les réformes. En cas de suppression des subventions, par exemple, il est crucial que les groupes les plus durement touchés soient indemnisés dès le départ par le biais d'une protection sociale plus ciblée. Quand cela est possible, il peut aussi être intéressant de regrouper les réformes dans un même train de mesures de manière à supprimer les distorsions et répartir largement les avantages et les coûts de l'ajustement : on peut ainsi augmenter le nombre de bénéficiaires des réformes, faire en sorte que les perdants sur certaines mesures soient gagnants sur d'autres et atténuer l'impression qu'un groupe particulier est laissé de côté.

Graphique 6.1.1. Former des coalitions



Pas de réformes possibles sans coalitions. Toute réforme économique a des effets sur la répartition des revenus. Synonymes de pertes à court terme pour certains, en particulier les défenseurs d'intérêts acquis que le *statu quo* arrange, les réformes ont des effets bénéfiques pour la majorité de la population, mais seulement à plus long terme. Obtenir une adhésion aux réformes et, en dernier ressort, réussir à les mettre en œuvre, dépendent pour beaucoup de la capacité des gouvernements à construire des coalitions favorables au changement tout en étant attentifs aux effets sur la répartition qui préoccupent les opposants (encadré 6.1).

Le calendrier et l'ordre des réformes doivent aussi être mûrement réfléchis. Dans un environnement sociopolitique difficile, il peut être nécessaire de commencer par des mesures susceptibles de recueillir un soutien suffisant et de surseoir aux autres : mieux vaut des progrès limités à certains domaines qu'une absence totale de résultats. Dans cette optique, les responsables des politiques devront être prêts à s'écarter d'un calendrier et d'un ordre correspondant à des trajectoires de réforme techniquement ou économiquement « optimales » pour tenir compte des

impératifs de stabilité macroéconomique. Ils peuvent ainsi se concentrer sur les fruits les plus faciles à cueillir ou adopter la méthode des petits pas, par exemple en lançant des réformes à une échelle limitée et en les évaluant avant de les transposer à plus grande échelle. Ils peuvent, par exemple, opter pour une augmentation progressive des taux d'imposition, ou lier les hausses de tarif de l'électricité à une amélioration de la desserte. Dans le cas de réformes particulièrement difficiles, telles que l'assouplissement du taux de change, les chances de succès sont plus importantes quand le mandat politique du gouvernement est solidement établi et que la perte potentielle d'influence politique est gérable : c'est souvent après les élections que ces conditions sont réunies (Rother, 2009).

L'enchaînement des réformes doit comprendre des initiatives produisant des bénéfices immédiatement visibles. Dans les pays arabes en transition, il est clair que des arguments économiques solides expliquent le soutien politique aux transitions, qui sont censées améliorer les perspectives économiques de la majorité de la population. La viabilité d'une réforme, de même que l'adhésion à l'ensemble du processus de réforme, peut être compromise par l'absence d'améliorations économiques rapides et visibles. Pour parer à ce risque, montrer leur engagement en faveur des réformes et renforcer la confiance, les responsables des réformes doivent prévoir des mesures aux effets rapides (chapitre 5) et envisager de dédommager à l'avance les catégories vulnérables que les réformes peuvent désavantager. Les pays où il n'existe pas de mécanismes d'indemnisation faciles à activer devront veiller à s'en doter.

Pour obtenir un changement durable, il faut s'appuyer sur les partisans des réformes et sur des institutions performantes et crédibles. Des citoyens convaincus de l'utilité des réformes sont indispensables pour soutenir le processus, mais, en l'absence d'institutions solides, les mesures décidées peuvent rester lettre morte ou être rapidement révoquées. Dans le cas des subventions énergétiques, par exemple, les réformes ne peuvent généralement réussir et durer que si le nouveau mécanisme de tarification est dépolitisé et fondé sur des règles, ce qui peut réduire le risque de le voir supprimé par la suite. De même, des institutions solides, comme une banque centrale indépendante ou un système bancaire performant et soumis à une surveillance efficace, sont essentielles pour réussir la transition d'un régime de change administré à un régime plus souple. Cela ne doit pas empêcher les responsables de la politique économique d'appliquer les mesures techniques qui sont souvent moins polémiques, mais néanmoins indispensables au succès des réformes. En outre, augmenter les ressources institutionnelles des groupes ne devant pas leur richesse à des privilèges, des spoliations ou des rentes mais à une activité indépendante menée dans un cadre concurrentiel donnera aussi plus de poids politique à des groupes favorables aux réformes. Sans groupes institutionnalisés, capables de prendre des engagements relativement crédibles et de les respecter, les seules politiques que les citoyens peuvent directement attribuer à l'efficacité gouvernementale sont les subventions et les transferts, qui étaient les piliers de l'ancien contrat social (Amin *et al.*, 2012).

Tableau 6.1. Utilisation intensive des réseaux sociaux pour véhiculer des messages politiques et sociaux (Utilisation des réseaux sociaux dans les pays arabes en transition)

	Utilisation des réseaux sociaux ¹	Utilisation des réseaux sociaux à des fins ²	
		Politiques	Sociales
Tunisie	34	67	82
Égypte	30	63	74
Jordanie	29	60	80
Groupe³	34	34	46

Source : Pew Research Center, 2013.

¹Pourcentage de réponses sur 1.000 personnes interrogées dans chaque pays.

²Pourcentage d'utilisateurs de réseaux sociaux s'en servant à des fins politiques ou sociales.

³Valeur médiane pour un groupe de 21 pays avancés et émergents.

Quand un gouvernement entreprend de transformer l'économie, le rôle de la communication devient crucial. Aujourd'hui, les gouvernants doivent travailler dans un environnement où coexistent de nombreuses parties prenantes, où la société civile a davantage les moyens de se faire entendre et où la diffusion sans équivalent des médias sociaux (tableau 6.1) est synonyme à la fois de nouveaux problèmes et de nouvelles solutions. Dans les pays arabes en transition, les jeunes étaient la plupart du temps très marginalisés avant le Printemps arabe; depuis, ils ont constitué des groupes de pression et font connaître leurs points de vue et leurs attentes. Les pouvoirs publics font également face à des intérêts économiques et des travailleurs syndiqués, qui ont montré qu'ils étaient prêts à manifester si leurs revendications économiques et politiques n'étaient pas satisfaites. Dans ce contexte, il faudra réfléchir avec soin aux stratégies de consultation et de communication qui fonctionneront le mieux avec ces groupes.

Tout processus de réforme économique doit s'appuyer sur une communication efficace. Des campagnes d'information publique devraient être organisées pour sensibiliser une population plus large aux évolutions prévues de la politique économique, expliquer la logique des réformes proposées et recueillir le soutien du public, souligner les bénéfices escomptés pour la société dans son ensemble et certains groupes en particulier, et créer des attentes réalistes concernant les objectifs susceptibles d'être atteints. Avec l'émergence des médias sociaux et les liens entre les différents réseaux médiatiques, les gouvernements ont plus intérêt que jamais à miser sur une communication efficace pour plaider en faveur des réformes. Avant de réformer un régime de subventions, par exemple, les responsables de la politique économique devraient expliquer à quel point les subventions existantes sont coûteuses et inefficaces et en indiquer les coûts pour l'économie et l'environnement. Dans toute réforme débouchant sur des augmentations de recettes ou des réductions de dépenses, il est important de démontrer que les économies réalisées seront utilisées à bonne fin. En outre, la

stratégie de communication devrait aussi préciser la contribution des institutions financières internationales et de l'ensemble de la communauté internationale aux efforts de réforme.

Un certain nombre de leçons peuvent être tirées de l'expérience de pays d'autres régions et contribuer à augmenter les chances de succès des réformes. Les responsables de la politique économique doivent expliquer ce qu'ils font et calibrer leur stratégie médiatique en fonction des messages à transmettre et des publics à toucher. En raison de l'interconnectivité des différents réseaux médiatiques, il est encore plus important que les représentants gouvernementaux s'expriment d'une seule voix et se coordonnent pour que leurs messages ne divergent pas et se renforcent mutuellement. Véhiculer des messages à la fois personnels et pratiques tend à être la méthode la plus efficace. Les campagnes de communication devraient citer des exemples de réformes réussies dans d'autres pays et expliquer comment les obstacles ont été surmontés. Pour stimuler la demande de réformes, il peut aussi être utile d'insister sur les occasions manquées à cause de l'absence de réformes, c'est-à-dire sur le coût de l'inaction. En même temps, le travail de communication ne devrait pas consister à «vendre» les réformes : un engagement authentique nécessite souvent de modifier les propositions de réforme, sans pour autant perdre de vue l'objectif principal.

Soutien de la communauté internationale

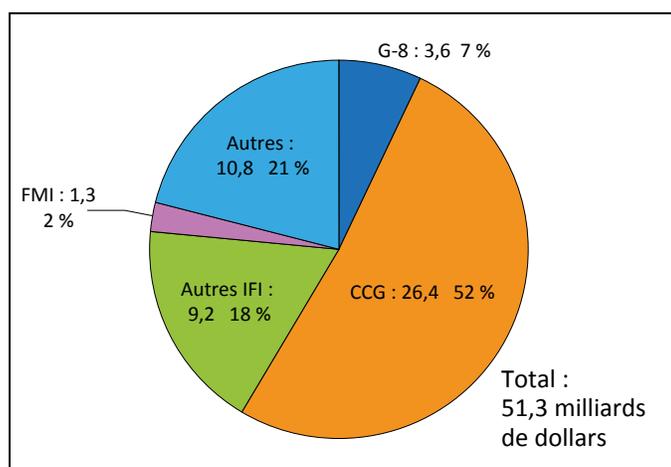
Un soutien plus important de la communauté internationale est indispensable au succès des réformes. Même si chaque pays doit garder la main et définir ses propres programmes de politique économique en s'appuyant sur des consultations nationales à grande échelle, la communauté internationale doit soutenir les efforts des pays arabes en transition à quatre niveaux :

- Les partenaires bilatéraux et multilatéraux devront continuer de fournir des financements substantiels, voire les augmenter, pour que les dépenses publiques puissent soutenir la croissance et rendre le rythme des ajustements plus tenable (encadré 6.2). On constate en particulier que les concours importants accordés par des pays du CCG à certains pays arabes en transition ont contribué à réduire les besoins d'ajustement immédiats dans une conjoncture marquée par la raréfaction des échanges commerciaux et des flux de capitaux. Une plus grande prévisibilité et une meilleure coordination des efforts des bailleurs de fonds avec les programmes macroéconomiques des pays arabes en transition pourraient encore accroître l'efficacité des aides fournies.
- Il faut aussi améliorer l'accès des exportations des pays arabes en transition aux marchés des pays avancés pour soutenir la reprise économique et augmenter le potentiel de croissance, et compléter ainsi les mesures destinées à réformer le commerce.

Encadré 6.2. Un soutien accru des donateurs demeure nécessaire

Depuis le début du processus en 2011, les pays arabes en transition ont bénéficié de soutiens financiers substantiels de la communauté internationale, dont plus de la moitié provenait de pays du CCG (graphique 6.2.1). D'après les projections de référence pour 2014–15, leurs besoins de financement extérieur demeureront importants, aux alentours de 50–60 milliards de dollars par an. Pourtant, même en disposant de financements extérieurs suffisants pour couvrir ces besoins, la croissance économique annoncée dans les projections de référence ne permettra pas de relever le principal défi économique qui attend les pays arabes en transition, à savoir le fort taux de chômage.

Graphique 6.2.1. Financements officiels extérieurs en faveur de pays arabes en transition (2011–13, milliards de dollars, en pourcentage)



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

La croissance à court terme et l'emploi pourraient être stimulés par un programme bien conçu en faveur d'investissements publics qui créeraient des emplois, même si des aides extérieures seraient également nécessaires (24 milliards de dollars sur les cinq prochaines années, selon l'exemple figurant dans le graphique 2.5). Ces concours supplémentaires devraient être assortis de conditions concessionnelles pour préserver la viabilité de la dette, surtout dans les pays très endettés, et ne pas aller au-delà des capacités d'absorption des pays concernés. Il est donc crucial que la communauté internationale s'efforce d'apporter un soutien financier plus important aux pays arabes en transition.

À moyen terme, les besoins financiers devraient rester substantiels, avec toutefois un rôle accru des financements privés (IDE, marchés de capitaux). Ce scénario suppose toutefois le lancement d'investissements publics bénéficiant de financements étrangers, mais aussi et surtout la mise en œuvre efficace d'un ensemble complet de réformes structurelles visant à ce que le secteur privé crée assez d'emplois pour préserver l'emploi à moyen terme.

- Les pays arabes en transition peuvent aussi mettre à profit les conseils que leur prodiguent leurs partenaires internationaux dans de nombreux domaines de politique économique.
- La communauté internationale peut appuyer les efforts de renforcement des capacités en proposant de l'assistance technique et des formations.

Les donateurs ont aussi un rôle crucial à jouer en aidant les pays à surmonter les obstacles aux réformes. Une coordination étroite entre donateurs devrait éviter qu'ils ne dissuadent involontairement le changement en soutenant des politiques divergentes. Des initiatives comme le Partenariat de Deauville peuvent jouer un rôle important dans ce contexte. Plutôt que de surcharger les trop rares agents du changement, les donateurs devraient les épauler en leur fournissant en temps utile une assistance technique adaptée à leurs besoins. Il faut, par exemple, créer au plus vite les registres nécessaires aux mécanismes de transferts monétaires, car des mesures trop tardives pourraient compromettre la réforme du filet de sécurité. Les donateurs devraient aussi prendre conscience des problèmes qu'ils peuvent rencontrer dans la région en raison du très mauvais souvenir laissé par des mesures de stabilisation et des programmes de réforme structurelle appliqués précédemment.

Le FMI reste très actif auprès des pays arabes en transition. Les services du FMI coopèrent avec les autorités nationales et leurs partenaires internationaux dans le domaine de la politique économique et des financements. Les conseils prodigués par le FMI aux pays arabes en transition s'adaptent à l'évolution de la conjoncture économique extérieure et intérieure (encadré 6.3). Depuis le début des transitions politiques, l'objectif premier est de trouver le bon équilibre entre, d'une part, les mesures nécessaires à la stabilité macroéconomique et la protection des plus pauvres pendant la transition et, d'autre part, les mesures posant les bases d'une croissance plus forte et créatrice d'emplois. Dans ce contexte, le FMI a préconisé d'ajuster progressivement les déficits budgétaires importants pour remettre les budgets sur des trajectoires viables tout en limitant les effets négatifs à court terme sur la croissance et le chômage, compte tenu de la conjoncture sociopolitique difficile. Le FMI a conclu des accords financiers avec la Jordanie, le Maroc, la Tunisie et le Yémen, pour un montant total d'environ 10 milliards de dollars. Ses services sont en phase de discussion avancée avec le Yémen pour signer un accord subséquent à l'aide fournie en 2012; ils travaillent aussi en concertation avec la Libye pour définir les politiques à suivre et renforcer les capacités, et sont prêts à étudier un accord financier avec l'Égypte quand elle le demandera. Le FMI a prodigué des conseils de politique économique et contribue au renforcement des capacités dans tous les pays arabes en transition; en coordination avec les différents gouvernements de la région, il a aussi intensifié sa communication avec toutes les parties prenantes, y compris des organisations de la société civile, le monde universitaire et les parlementaires.

Encadré 6.3. Les transitions arabes sont riches d'enseignements pour le FMI

Avant le début des transitions en 2011, le FMI préconisait essentiellement des politiques macroéconomiques avisées, garantes de la stabilité et de la croissance, mais l'accentuation des déséquilibres socioéconomiques n'a pas été suffisamment prise en compte. Le FMI s'efforçait en priorité d'aider les pays à construire des bases macroéconomiques solides, libéraliser l'activité économique et lancer des réformes axées sur le marché qui doperaient la croissance économique. En plus de conseiller des politiques budgétaires et monétaires saines, le FMI recommandait de renforcer les instruments de politique monétaire, d'accroître la liquidité du marché des obligations d'État, de renforcer le secteur bancaire pour qu'il soit plus solide et plus concurrentiel, d'entretenir la dynamique de privatisation, d'améliorer la gestion des finances publiques, de réduire le coût des affaires, d'assouplir le fonctionnement du marché du travail et d'intensifier la coopération régionale et la libéralisation du commerce. Il s'agissait essentiellement de renforcer la stabilité macroéconomique et la croissance à moyen terme, mais, avec le recul, il est clair que la nécessité d'assurer à tous les mêmes chances en matière de débouchés économiques et d'emploi a été trop négligée.

Depuis 2011, le FMI adapte ses conseils en fonction des défis liés aux transitions. Dans le sillage des transitions politiques amorcées en 2011 et face à la détérioration des conditions sociopolitiques, au niveau des dettes publiques et aux déséquilibres budgétaires et extérieurs importants, le FMI conseille désormais aux pays arabes en transition de veiller prioritairement à renforcer la stabilité macroéconomique tout en mettant davantage l'accent sur la création d'emplois et sur les mesures en faveur d'une croissance plus solidaire. Il a recommandé en particulier de procéder à un assainissement progressif des finances publiques pour remettre les soldes budgétaires sur une trajectoire viable tout en limitant les effets à court terme sur la croissance et l'emploi. Dans les pays arabes en transition bénéficiant de programmes du FMI (Jordanie, Maroc, Tunisie et Yémen), les chocs extérieurs ont été partiellement atténués grâce à un assouplissement des cibles de déficit budgétaire. Le FMI a mis l'accent sur la réforme des subventions, recommandant de remplacer progressivement les régimes de subventions généralisées par des mesures de protection sociale plus efficaces. Compte tenu de l'inflation modérée et de la mollesse de la reprise dans la région, il a également recommandé l'adoption de politiques monétaires plus accommodantes.

Le FMI met plus fortement l'accent sur la croissance solidaire et l'économie politique. Conscient que les soulèvements populaires des pays arabes en transition reflétaient en partie l'aspiration à une répartition plus large et plus équitable des chances économiques, le FMI accorde à présent une place croissante aux questions touchant à la croissance solidaire. Il a recommandé en particulier de lancer des réformes économiques d'envergure pour faire baisser le chômage structurel et assurer une répartition plus équitable des revenus, y compris en améliorant les conditions

Encadré 6.3 (fin)

offertes aux entrepreneurs et aux investisseurs, en accentuant l'ouverture aux échanges, en améliorant la stabilité et l'accès au système financier, ainsi que les régimes de protection sociale. Il a également mis au point un outil analytique permettant de mieux comprendre les liens entre croissance et emploi. Compte tenu de la situation sociopolitique difficile dans les pays arabes en transition, le FMI privilégie plus qu'avant les aspects de la réforme relevant de l'économie politique, en mettant plus fortement l'accent sur le dialogue national, l'adhésion de la population aux programmes économiques et une communication efficace concernant les orientations de la politique économique.

La voie à suivre

Les transitions politiques offrent une occasion historique d'amorcer les transformations économiques indispensables. Ces transitions ont fourni une occasion unique de remettre en cause le *statu quo* et les intérêts acquis qui le maintenaient depuis de très longues années. Cette évolution est au centre d'un cercle vertueux où transformation économique et transition politique se renforcent mutuellement pour répondre aux aspirations des pays arabes en transition. Ces derniers possèdent d'énormes atouts pour assurer le dynamisme de leurs économies, notamment une population active jeune, un accès croissant aux technologies, une localisation géographique unique au carrefour de plusieurs continents et des destinations touristiques prestigieuses. Une combinaison judicieuse de politiques s'appuyant sur une vision claire de l'économie politique et le soutien de la communauté internationale peut aider les pays arabes en transition à réaliser leur potentiel et satisfaire les aspirations citoyennes.

Bibliographie

- Acosta-Ormachea, S., and J. Yoo, 2012, “Tax Composition and Economic Growth,” IMF Working Paper No. 12/257 (Washington: International Monetary Fund).
- Ahmed, Masood, D. Guillaume, and D. Furceri, 2012, “Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges,” in *Addressing the 100 Million Youth Challenge: Perspectives on Youth Employment in the Arab World in 2012* (Geneva: World Economic Forum).
- Alvarez de la Campa, A., 2011, “Increasing Access to Credit through Reforming Secured Transactions in the MENA Region.” World Bank Policy Research Working Paper 5613 (Washington: World Bank).
- Amin, Magdi, Ragui Assaad, Nazar al-Baharna, Kemal Dervis, Raj M. Desai, Navtej S. Dhillon, Ahmed Galal, Hafez Ghanem, Carol Graham, and Daniel Kaufmann, 2012, *After the Spring—Economic Transitions in the Arab World* (New York: Oxford University Press).
- Anzoategui, D., M. Martinez Peria, and R. Rocha, 2010, “Bank Competition in the Middle East and North Africa Region,” World Bank Policy Research Working Paper 5363 (Washington: World Bank).
- Auerbach, Alan J., and Yuriy Gorodnichenko, 2012, “Measuring the Output Responses to Fiscal Policy,” *American Economic Journal*, Vol. 4 (2): p. 1–27.
- Banque africaine de développement, 2012a, *Jobs, Justice, and the Arab Spring: Inclusive Growth in North Africa* (Tunis).
- , 2012b, Short-Term Job Creation: Lessons Learned, Note for the Deauville Partnership Meeting of Finance Ministers in Washington, DC, April 2012.
- Banque mondiale, 2008a, *The Road not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*, MENA Development Report (Washington).
- , 2008b, *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations* (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank).
- , 2009, *From Privilege to Competition—Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa* (Washington).
- , 2012a, *Enabling Employment Miracles, World Bank Middle East and North Africa Region—A Regional Economic Update*, April 2012, (Washington).
- , 2012b, *From Political to Economic Awakening in the Arab World: The Path of Economic Integration* (Washington).

- , 2012c, “Inclusion and Resilience—The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa,” September 2012 (Washington).
- Barrajas, Adolfo, and Ralph Chami, 2013, «Finance : état des lieux», *Finances & Développement*, Vol. 50, No 1, p. 22–25.
- Barro, Robert J., 2008, “Inequality and Growth Revisited,” Working Papers on Regional Economic Integration, No. 11 (Manila: Asian Development Bank).
- Baum, Anja, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Anke Weber, 2012, “Fiscal Multipliers and the State of the Economy,” IMF Working Paper No. 12/286 (Washington: International Monetary Fund).
- Behar, A, and C. Freund, 2011, “The Trade Performance of the Middle East and North Africa,” World Bank Middle East and North Africa Region Working Paper No. 53 (Washington: World Bank).
- Behar, Alberto, Phil Manners, and Benjamin Nelson, 2013, “Exports and International Logistics,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 75 (6); p. 855–886.
- Ben Naceur, Sami, and Rui Zhang (à paraître), “Financial Development, Income Inequality and Poverty: Evidence from MENA and CCA,” IMF Working Paper xx/xxx (Washington: International Monetary Fund).
- Bhattacharya, Rina, and Hirut Wolde, 2010, “Constraints on Growth in the MENA Region,” IMF Working Paper 10/30 (Washington: International Monetary Fund).
- Bhattacharya, Rina, and Hirut Wolde, 2012, “Business Environment Constraints on Growth in the MENA Region,” *Middle East Development Journal*, Vol. 4, No. 1, June 2012.
- Broda, C., 2004, “Terms of Trade and Exchange Rate Regimes in Developing Countries,” *Journal of International Economics*, Vol. 63, p. 31–58.
- Burson-Marteller, 2013, *Arab Youth Survey 2013*.
- Carvajal, Ana, Randall Dodd, Michael Moore, Erlend Nier, Ian Tower, and Luisa Zanforlin, 2009, “The Perimeter of Financial Regulation.” Staff Position Note SPN/09/07 (Washington: International Monetary Fund).
- Cihak, Martin., and Erlend Nier, 2009, “The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions—the Case of the European Union,” IMF Working Paper WP/09/200 (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, Izabela Karpowicz, and Shamsuddin Tareq, 2010, “Evaluating Government Employment and Compensation,” IMF Technical Notes and Manuals TNM/10/15 (Washington: International Monetary Fund).

- Crivelli, Ernesto, Davide Furceri, and Joël Toujas-Bernat , 2012, “Can Policies Affect Employment Intensity of Growth? A Cross-Country Analysis,” IMF Working Paper 12/218 (Washington: International Monetary Fund).
- Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Zac Mills, Annette Kyobe, and Chris Papageorgiou, 2011, “Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency” IMF Working Paper 11/37 (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, J., and J. Lee., 2002. “Education and Income Distribution: New Evidence from Cross-Country Data,” *Review of Income and Wealth*, Vol. 48 (3): p. 395–416.
- Desai, Raj M., 2013, “Political-Economy Analysis for IMF Operations, Issues and Approaches,” Presentation to staff of the IMF Middle East and Central Asia Department, April 15, 2013.
- Felbermayr, Gabriel, Benedikt Heid, and Sybille Lehwald, 2013, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)—Who benefits from a free trade deal? (Brussels: Bertelsmann Foundation). http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-F6ABB7A4-8B43B437/bst_engl/xcms_bst_dms_38065_38066_2.pdf.
- Fonds monétaire international, 2007, «Mondialisation et inégalité»,  tudes économiques et financières, *Perspectives de l' conomie mondiale*, octobre 2007, chapitre 4 (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/c1f.pdf>.
- , 2010, *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale*, octobre 2010 (Washington).
- , 2011a, “Assessing Reserve Adequacy” Board Paper (Washington).
- , 2011b, *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale*, avril 2011 (Washington).
- , 2011c, Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity, May 2011 (Washington).
- , 2011d, *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale*, octobre 2011 (Washington).
- , 2012a, “Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment,” World Economic and Financial Surveys, October 2012 *Fiscal Monitor* (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25847>.
- , 2012b, Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges, background paper for the Deauville Partnership Ministerial Meeting, October 2012, Tokyo.

- , 2012c, *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale*, novembre 2012 (Washington).
- , 2013a, How to Unleash the Foreign Direct Investment Potential in the Maghreb? IMF background paper for the Fifth Regional Maghreb Conference, January 2013, Nouakchott, Mauritania.
- , 2013b, “Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications,” IMF Policy Paper (Washington) <http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm>.
- , 2013c, “Taxing Times,” World Economic And Financial Surveys, October 2013 *Fiscal Monitor* (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/fmindex.htm>.
- , 2013d, *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale*, novembre 2013 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/mcd/eng/mreo1013.htm>.
- , 2014, “Subsidy Reform in MENA: Recent Progress and Challenges Ahead,” à paraître (Washington).
- Friedman, M., 1953, “The Case for Flexible Exchange Rates,” In: Friedman, M. (ed.), *30 Essays in Positive Economics* (Chicago: University of Chicago Press).
- Fritz, Verena, Kai Kaiser, and Brian Levy, 2009, *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis—Good Practice Framework* (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank).
- Ghosh, A.R, A-M. Gulde, and H. Wolf, 2003, *Exchange Rate Regimes: Choices and Consequences* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Ghosh, A.R, J.D. Ostry, and C. Tsangarides, 2010, “Exchange Rate Regimes and the Stability of the International Monetary System,” IMF Occasional Paper 270 (Washington: International Monetary Fund).
- Ghosh, A. R., M. Qureshi, and C. Tsangarides, 2013, “Is the Exchange Rate Regime Really irrelevant for External Adjustment?” *Economics Letters*, Vol. 118, p. 104–109.
- Haggard, Stephan, and Steven B. Webb, 1993, “What Do we Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?” *The World Bank Research Observer*, Vol. 8, (2): p. 143–68.
- Hasan, M. and J. Dridi, 2010, “The Effects of the Global Crisis on Islamic and Conventional Banks: A Comparative Study,” IMF Working Paper No. 10/201 (Washington: International Monetary Fund).
- Hawkamah, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), and UAB, 2009, “Policy Brief on Improving Corporate Governance of Banks in the Middle East and North Africa,” OECD, Paris.

- Ilzetzki, E., Mendoza, E., and Végh, C., 2013, “How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, (2): p. 239–254.
- International Association of Deposit Insurers (IADI), 2007, General Guidance for an Effective Deposit Insurance Mandate. Prepared by the Subcommittee on the Deposit Insurance System Mandate Research and Guidance Committee International Association of Deposit Insurers (Basel).
- International Crisis Group, 2012, “The Rule of Law in a Transitional Democracy” Address by Louise Arbour, President & CEO of the International Crisis Group, to the Lahore High Court Bar Association, Lahore, July 11, 2012.
- Islamic Financial Services Board (IFSB), 2013, *Islamic Financial Services Industry Stability Report* (Kuala Lumpur).
- Jbili, Abdelali, and Vitali Kramarenko, 2003, «Taux fixe ou flottant pour les monnaies du MOAN?», *Finances & Développement* (mars 2003).
- Kandil, Magda, 2012, *Strategy for Inclusive Growth: Sectoral Policy, Education Reform and SMEs Development* (Cairo: Egyptian Center for Economic Studies).
- Klein, M.W, and J.C. Shambaugh, 2010, *Exchange Rate Regimes in the Modern Era* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Lee, J. GM. Milesi-Ferretti, J.D. Ostry, A. Prati, and L.A. Ricci, 2008, “Exchange Rate Assessments: CGER Methodologies,” IMF Occasional Paper 261 (Washington: International Monetary Fund).
- Levy-Yeyati, E., and F. Sturzenegger, 2003, “To Float or to Fix: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes on Growth,” *American Economic Review*, Vol. 93, p. 1173–93.
- Lipton, David, 2004, “Economic Modernization in the Middle East, in: In Search of an American Grand Strategy for the Middle East,” The Aspen Institute (Washington).
- , 2012, “Enabling Economic Transformation in the Middle East and North Africa, Speech at the London School of Economics,” November 2012.
- Madeddu, O., 2010, “The Status of Information Sharing and Credit Reporting Infrastructure in the Middle East and North Africa.” (Washington: World Bank) <http://www.worldbank.org/mna>.
- MENA Private Equity Association, 2013, 2012 Annual Report: Private Equity and Venture Capital in the MENA Region.
- Miller, Margaret, Julia Reichelstein, Christian Salas, and Bilal Zia, 2013, “Can You Teach Someone to Be Financially Capable? A Metaanalysis of the Literature,” Background paper (Washington: World Bank).

- Mussa, M., P. Masson, A. Swoboda, E. Jadresic, P. Mauro, and A. Berg, 2000, "Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy," IMF Occasional Paper 193 (Washington: International Monetary Fund).
- Nier, E., Osiński, J., Jácome, L. and Madrid, P., 2011, "Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models," IMF Working Paper WP/11/250 (Washington: International Monetary Fund).
- Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, "Venture capital development in MENA countries-Taking Advantage of the Current Opportunity," MENA Investment Policy Brief (Paris).
- , 2010, *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (Paris).
- Parreñas, J.C., and Ken Waller, 2006, "Developing Bond Markets in APEC: Moving Forward Through Public-Private Sector Partnership," *ABA Journal*, Vol. XXI (2).
- Pearce, D., 2011, "Financial Inclusion in the Middle East and North Africa: Analysis and Roadmap Recommendations," World Bank Policy Research Working Paper 5610 (Washington).
- Pew Research Center, 2013, *Pew Global Attitudes Survey*, Spring 2013 (Washington).
- Reinhart, C., and K. Rogoff, 2004, "The Modern History of Exchange Rate Arrangements: A Reinterpretation," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, p. 1–48.
- Rocha, Roberto R., Zsofi a Arvai, and Subika Farazi, 2011a, "Financial Access and Stability—A Road Map for the Middle East and North Africa" (Washington: World Bank).
- Rocha, R., S. Farazi, R. Khouri, and D. Pearce, 2011b, "The Status of Bank Lending to SMEs in the Middle East and North Africa Region: Results of a Joint Survey of the Union of Arab Banks and the World Bank," World Bank Policy Research Working Paper 5607 (Washington: World Bank), and Union of Arab Banks, Beirut.
- Rogoff, K., A. Husain, A. Mody, R. Brooks, and N. Oomes, 2004, "Evolution and Performance of Exchange Rate Regimes," *IMF Occasional Paper 229* (Washington: International Monetary Fund).
- Rother, Bjoern, 2009, "The Determinants of Currency Crises: A Political Economy Approach" (New York: Palgrave Macmillan).
- Tahari, A., P. Brenner, E.D. Vrijer, M. Moretti, A. Senhadji, G. Sensenbrenner and J. Solé, 2007, Financial Sector Reforms and Prospects for Financial Integration in Maghreb Countries, IMF Working Paper No. 07/125 (Washington: International Monetary Fund).

- Torres, J.L., 2013, "Revenue and Expenditure Gaps and Fiscal Consolidation: A Cross-Country Analysis," IMF Working Paper (à paraître) (Washington: International Monetary Fund).
- Uttamchandani, M., 2011, "No Way Out: The Lack of Efficient Insolvency Regimes in the MENA Region." World Bank Policy Research Working Paper 5609 (Washington: World Bank).
- Yusuf, Shahid, 2014, "Changing Seasons in the Middle East," IMF Working Paper, à paraître (Washington: International Monetary Fund).

**Toward New Horizons:
Arab Economic Transformation Amid Political Transitions (French)**

