



Vers la prospérité pour tous

Masood Ahmed

Les pays arabes en transition ont besoin d'une vision stratégique de l'avenir



Alexandrie, sur la côte méditerranéenne de l'Égypte.

C'est à ses réponses qu'on voit si un homme est intelligent; et à ses questions s'il est sage.

— *Naguib Mahfouz, Écrivain égyptien, Prix Nobel de littérature*

LA VAGUE de changement qui a balayé le monde arabe au printemps 2011 a ravivé l'optimisme dans la région, mais nombreux sont ceux qui se demandent aujourd'hui où mène la transition.

La mutation en cours au Moyen-Orient offre aux pays arabes en transition une occasion historique de repenser leurs systèmes politiques mais aussi économiques. Certains ont connu un changement de régime (Égypte, Libye, Tunisie, Yémen), d'autres ont engagé des réformes politiques de l'intérieur (Jordanie, Maroc). Tous gagneraient à engager de vastes réformes pour créer des économies plus dynamiques et plus solidaires, offrant des débouchés économiques à tous les segments de la société.

Vers une vision stratégique

L'année 2013 sera encore une année difficile pour ces pays. La reprise économique prévue sera trop faible pour remédier pleinement au sous-emploi substantiel de la région. De plus, le conflit tragique qui déchire la Syrie s'accompagne d'une grave crise humanitaire qui a des retombées sur les pays limitrophes, en particulier la Jordanie et le Liban.

Le maintien de la stabilité économique, aussi important soit-il pour l'heure, ne doit pas faire perdre de vue les défis plus fondamentaux à moyen terme : moderniser et diversifier les économies régionales, créer des emplois et offrir à tous des chances justes et équitables. L'effervescence de populations avides de résultats rapides — sous la forme d'emplois et d'une amélioration des revenus et des conditions sociales — incite les responsables politiques à prendre les devants en changeant les systèmes économiques en place (voir l'article «Pas de pain sans liberté» dans ce numéro).

Un programme complet de réformes doit fixer des objectifs précis pour la transition économique. À la différence de la transformation intervenue en Europe de l'Est il y a plus de 20 ans, qui a vu de nombreux pays se tourner vers l'Union européenne (UE) et son modèle économique, les pays arabes en transition n'ont pas de modèle clair vers lequel pourraient tendre leurs réformes économiques. Or, comme des rameurs participant à une course d'aviron, c'est seulement quand les efforts de tous tendent vers un but commun qu'ils permettent d'atteindre l'excellence.

Des réformes approfondies s'imposent pour faire passer ces économies d'un modèle de «recherche de rente» — en vertu duquel les entreprises cherchent à tirer profit de privilèges spéciaux conférés par les pouvoirs publics ou d'une situation de monopole — à un modèle dont le principe directeur est la création de valeur économique et d'emplois. Mais si ces transformations produisent des vainqueurs, elles créent aussi des perdants, dont beaucoup entretiennent des relations étroites avec les milieux politiques. Ces groupes d'intérêt combattront les réformes. Or,

pendant les troubles politiques dont s'accompagne la mise en place d'un ordre nouveau, leur influence pourrait s'affaiblir et ouvrir ainsi la voie au changement.

Il appartient certes aux responsables politiques de définir leur programme de réformes, mais la communauté internationale peut leur apporter financements et conseils, et offrir davantage de débouchés aux exportations régionales. Elle a déjà fourni une assistance financière considérable. Outre les contributions élevées des bailleurs de fonds bilatéraux, notamment les pays du Conseil de coopération du Golfe, les institutions financières internationales ont engagé 18,5 milliards de dollars depuis le début de la transition, sans compter l'apport par le FMI de plus de 8 milliards de dollars à l'appui de programmes économiques conçus par la Jordanie, le Maroc et le Yémen. Le FMI a aussi engagé des discussions avec l'Égypte et la Tunisie au sujet d'un appui financier éventuel. Un surcroît de financement est manifestement nécessaire, mais l'ouverture des marchés et les conseils techniques joueront aussi un rôle décisif. Les enjeux économiques dans les pays arabes en transition dépassent largement l'expertise du FMI. Les organismes d'aide au développement comme la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales et régionales, de même que les partenaires bilatéraux, apportent également leur concours et devront continuer à le faire dans les mois qui viennent.

Problèmes structurels

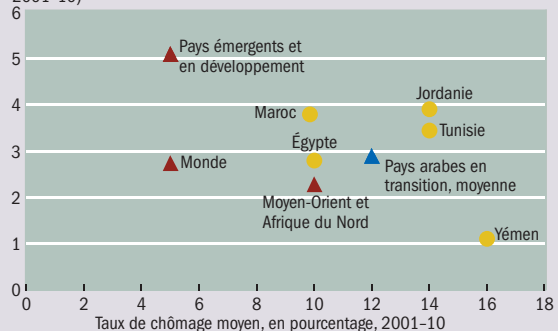
Les pays arabes en transition souffrent depuis longtemps d'un manque de dynamisme, caractérisé par un chômage élevé et, malgré des tentatives de réformes, l'incapacité d'atteindre un taux de croissance par habitant équivalent à celui d'autres pays émergents et en développement (graphique 1). Le taux d'activité de la région est bas et la réactivité de l'emploi à la croissance compte parmi les plus faibles au monde.

Graphique 1

L'emploi : un problème majeur

Les pays arabes en transition affichent un taux de chômage supérieur et un PIB par habitant inférieur à ceux d'autres pays émergents et en développement.

(augmentation annuelle moyenne du PIB réel par habitant, en pourcentage; 2001-10)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde; Organisation internationale du travail, base de données LABORSTA.



Si, au fil du temps, bon nombre de ces pays sont passés à une économie tirée par le secteur privé, l'emploi dans l'administration publique y demeure beaucoup plus important que dans d'autres régions. La vitalité économique qui a favorisé ailleurs la mutation des pays émergents et en développement n'a pas été au rendez-vous dans beaucoup de pays arabes.

Pour libérer le vaste potentiel de la région, de nombreux facteurs entrent en jeu, et les modalités de réforme varieront naturellement selon les pays. Il existe toutefois des priorités communes (FMI, 2012).

Le renforcement de l'intégration commerciale, à l'échelon régional et mondial, est l'élément déterminant qui permettra de stimuler la croissance, mais aussi de catalyser d'autres réformes importantes. Des réformes de la réglementation et de la gouvernance des entreprises s'imposent pour garantir à ces dernières un traitement simple, transparent et équitable et, à terme, améliorer la transparence et la responsabilisation des institutions publiques. Des réformes du marché du travail et de l'enseignement assureront aux travailleurs des qualifications et une protection adéquates. L'amélioration de l'accès aux financements permettra de mobiliser l'entrepreneuriat et l'investissement privé. Enfin, la réforme des finances publiques libérera des ressources pour financer les dépenses prioritaires et réduire la vulnérabilité, ce qui stimulera aussi la croissance.

Dynamiser les échanges

Ces dernières décennies, le commerce n'a pas été un moteur majeur de la croissance pour les pays arabes en transition (voir «Plains feux» dans ce numéro). Les exportations de la région, proportionnellement moins importantes que celles des pays émergents et en développement, sont essentiellement destinées à l'Europe, ce qui l'a empêchée de tirer profit de la forte expansion de nombreux marchés émergents, en Asie notamment. Les progrès en matière de développement des exportations de produits à plus forte valeur ajoutée demeurent en outre limités.

L'approfondissement de l'intégration commerciale donnerait une forte impulsion aux économies régionales, créerait de la croissance et des emplois et entretiendrait la dynamique de réforme. Cette intégration dans l'économie mondiale fournirait également la discipline et les incitations nécessaires à l'adoption d'autres réformes pour renforcer la compétitivité.

Pour les pays arabes en transition, l'intégration du commerce supposera en tout premier lieu un meilleur accès aux marchés des pays avancés. Le niveau élevé des droits de douane, les contingents et les subventions agricoles demeurent par exemple un obstacle de taille aux exportations agricoles à destination de l'UE, et les accords en vigueur avec cette dernière ne prévoient pas de libéralisation du commerce des services.

Pour tirer pleinement profit de l'intégration au commerce mondial, les pays arabes en transition doivent aussi assouplir leurs barrières tarifaires et non tarifaires et diversifier leurs échanges à destination des marchés émergents en plein essor. Le renforcement de l'intégration régionale, par l'élimination des obstacles non tarifaires et l'harmonisation des politiques, leur permettrait aussi de s'intégrer dans la chaîne d'approvisionnement mondiale.

Simplifier la vie des entreprises

Les pays arabes en transition ont hérité de réglementations complexes et astreignantes pour les entreprises (voir l'article «L'entreprise porteuse d'espoir», dans ce numéro). En Égypte, par exemple, le secteur privé est assujéti à 36.000 réglementations qui se recoupent souvent. Le processus de création et d'exploitation d'une entreprise est donc souvent long, onéreux et compliqué.

La plupart des pays de la région figurent en mauvaise place dans les indices de gouvernance mondiaux, et leur position se dégrade depuis une dizaine d'années (graphique 2). La corruption est un problème central : plus de la moitié des entreprises de la région Moyen-Orient-Afrique du Nord (MOAN) signalent

s'être vu réclamer des pots-de-vin — pourcentage nettement plus élevé que dans toute autre région (Enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises).

Bien que de nombreux pays aient déjà pris des mesures à cet égard, ils devront poursuivre et intensifier leurs efforts pour améliorer la réglementation et la gouvernance des entreprises. Afin d'y parvenir durablement, des mécanismes de contrôle s'imposent pour isoler les institutions nationales et régionales du pouvoir discrétionnaire excessif et de l'intervention opaque de l'État. L'expérience de l'Asie de l'Est montre que les pays qui ont su créer des institutions responsables, fondées sur des règles, obtiennent une croissance



Une femme exerce son droit de vote à Tripoli.



économique sensiblement supérieure à ceux dont les institutions demeurent assujetties à une intervention arbitraire des responsables politiques et des agents publics (Banque mondiale, 2009).

Les réformes nécessaires diffèrent selon les pays, mais les stratégies de réforme de la réglementation doivent privilégier la levée des obstacles à la création et à la fermeture des entreprises. Les modalités de création d'entreprise — telles que l'approbation du ministère sectoriel, qui laisse à l'administration une grande latitude quant aux choix des investisseurs qui seront favorisés ou écartés — doivent être revues et fondées sur des règles transparentes. Dans le même esprit, il faut assouplir les normes élevées de fonds propres et les restrictions à la participation étrangère, à moins qu'elles ne correspondent à un objectif réglementaire particulier. Les réformes doivent aussi viser à supprimer les obstacles à la fermeture des entreprises et moderniser le code des faillites de manière à dépénaliser le dépôt de bilan.

Emplois et éducation

Les marchés du travail des pays arabes en transition se heurtent à d'énormes problèmes. Au taux de chômage élevé s'ajoute une pression démographique considérable due à l'entrée d'un nombre grandissant de jeunes dans la vie active. Le chômage des jeunes est élevé; il varie de 18 % à 30 % en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie, et les femmes font face à des difficultés particulières pour entrer dans le monde du travail (voir l'article «Souci d'équité» dans ce numéro).

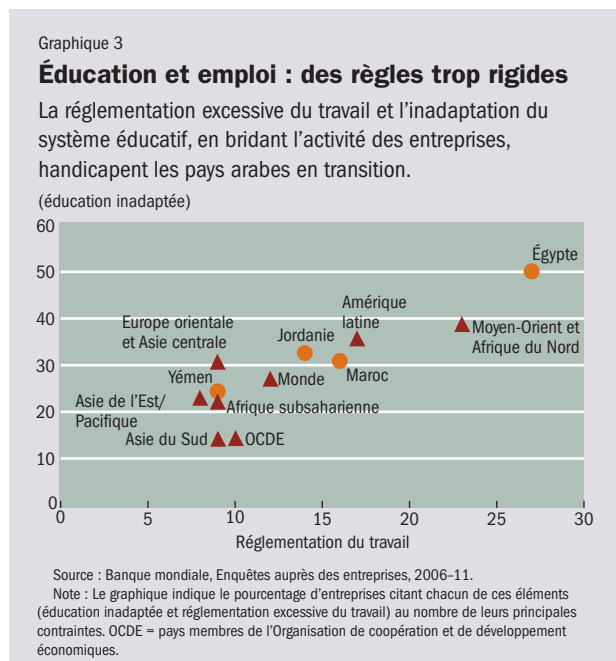
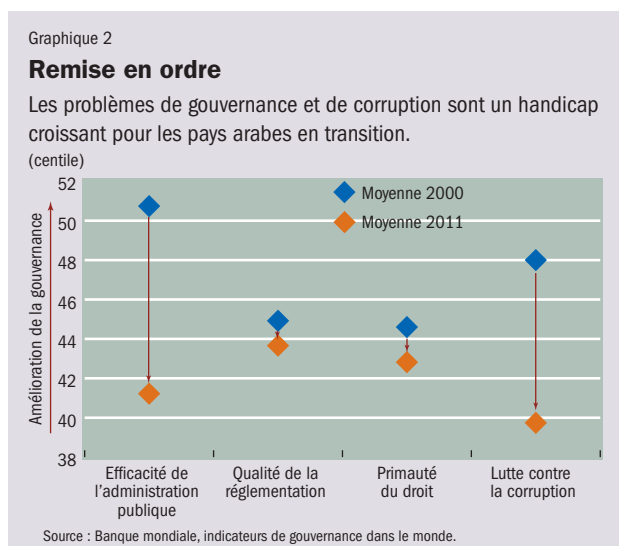
Le problème a des origines variables selon les pays, mais il existe des facteurs communs. La réglementation du travail dissuade les entreprises d'embaucher et détourne les demandeurs d'emploi vers le secteur informel, qui n'accorde pas aux travailleurs le même degré de protection que le secteur structuré de l'économie (graphique 3). La garantie (implicite et explicite) de l'emploi offerte par l'administration — et les attentes salariales disproportionnées résultant des rémunérations comparativement

généreuses de la fonction publique — a créé une segmentation du marché et une demande excessive d'emplois dans le secteur public. Le système éducatif mettant l'accent sur les qualifications requises pour la fonction publique, les arrivants sur le marché du travail ne sont pas souvent dotés de l'éventail de compétences que celui-ci réclame aujourd'hui.

Les solutions à ces problèmes varieront selon les pays, mais devront globalement s'articuler autour de cinq axes : refonte de la réglementation du marché du travail de manière à diminuer les freins à l'embauche tout en maintenant une protection adéquate des travailleurs; réexamen des pratiques de recrutement et des politiques de rémunération du secteur public afin de diminuer les effets de distorsion et la place dominante du secteur public sur le marché du travail; réforme du système éducatif pour qu'il réponde mieux aux besoins des employeurs privés; mise en œuvre de politiques actives du marché du travail pour résorber plus rapidement le chômage; et promotion de l'emploi des jeunes et des femmes.

Où est l'argent?

L'accès aux financements est un gros handicap dans les pays arabes en transition (voir l'article «Finance : état des lieux» dans ce numéro). Le crédit au secteur privé bénéficie de manière disproportionnée aux grandes entreprises bien établies, et dans certains cas, il a cédé la place au financement du déficit budgétaire de l'État. Dans la région MOAN, 10 % des entreprises seulement financent leurs investissements par l'intermédiaire des banques (de loin le pourcentage le plus faible au monde) et 36 % d'entre elles estiment que l'accès aux financements constitue une grosse contrainte, pourcentage dépassé uniquement en Afrique subsaharienne (enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises).





Les petites entreprises en particulier, privées de crédits bancaires, doivent recourir aux rares solutions qui s'offrent à elles pour réaliser leur programme d'investissement.

Les occasions perdues en raison de l'accès limité aux financements ont un coût élevé. D'après les estimations empiriques, la croissance du PIB par habitant pourrait progresser de l'ordre de 0,3 à 0,9 point dans la région MOAN si cet accès rejoignait le niveau moyen mondial.

Le développement de l'accès aux financements est donc une priorité pour les responsables politiques désireux d'augmenter les taux de croissance et d'emploi. Les stratégies adoptées par les pays arabes en transition à cet égard varieront, leur situation étant différente au départ, mais doivent être axées sur l'élaboration ou le développement de solutions autres que le financement bancaire, sur l'amélioration de l'infrastructure financière et sur le renforcement de la concurrence.

Des temps difficiles

Depuis 2011, les dépenses publiques dans les pays arabes en transition ont été déterminées par la masse salariale et les subventions, qui ont été sensiblement relevées compte tenu des ten-

sions sociales et du renchérissement des prix internationaux des importations. Ces dépenses ont en partie supplanté les dépenses d'investissement, ce qui ne présage rien de bon pour le potentiel de croissance à moyen terme des pays arabes en transition. L'augmentation des dépenses publiques a aussi eu pour effet de creuser les déficits et d'augmenter l'endettement, deux facteurs de vulnérabilité nationale (graphique 4).

Selon les estimations du FMI, les subventions non ciblées coûtent au budget des pays de la région MOAN près de 8 % du PIB. Les subventions généralisées des prix sont un mode de protection sociale inefficace : les 40 % du bas de l'échelle des revenus reçoivent de 20 % à 35 % seulement des dépenses qui y sont consacrées, alors que dans un régime bien conçu de transferts en espèces sous condition de ressources, ils en reçoivent généralement de 50 % à 75 %. Si des transferts de cette nature s'avèrent difficiles à mettre en œuvre, la meilleure approche consistera alors à mieux cibler les subventions des prix.

Sur le plan des recettes, les réformes varieront selon la situation des pays et leurs préférences. Plusieurs pays, notamment l'Égypte, la Jordanie et le Yémen, sont en mesure de dégager des recettes supplémentaires des impôts directs comme ceux sur le revenu,



Des élèves dansent devant leur école à Tunis pour fêter la fin des examens.

les bénéfiques et les plus-values, dont les taux sont actuellement inférieurs à la moyenne observée dans les pays émergents et en développement. Beaucoup pourraient augmenter le produit de la TVA en exonérant uniquement les produits de première nécessité et en faisant mieux respecter les obligations en la matière. Dans certains cas, en Égypte par exemple, les taux ordinaires pourraient en outre être rapprochés de la moyenne internationale. Quel que soit l'instrument retenu, l'objectif doit être d'instaurer un régime fiscal reposant sur une assiette large qui produit les ressources financières nécessaires de manière équitable et sans décourager l'activité économique.

Protéger les pauvres

Les réformes des dépenses et des recettes dégageront les fonds nécessaires aux dépenses prioritaires comme l'investissement dans les infrastructures, la santé et l'éducation, ce qui renforcera la croissance et en fera profiter un plus grand nombre. Une part des économies budgétaires devrait aussi servir à diminuer les déficits budgétaires, ce qui abaisserait le niveau élevé d'endettement — facteur de vulnérabilité macroéconomique majeur dans la région — et stimulerait la croissance.

Tandis que les subventions généralisées des prix sont omniprésentes dans la région, les dispositifs visant à protéger les pauvres et les plus vulnérables sont beaucoup moins développés. Maintenant que les contraintes budgétaires rendent d'autant plus urgente la réforme des subventions, il est désormais tout aussi urgent de mettre en place des dispositifs de protection sociale mieux conçus et plus solides à l'intention des nécessiteux. Dans certains cas, cela exigera une période de travail technique préparatoire, mais dans d'autres, des améliorations peuvent être obtenues immédiatement moyennant une meilleure utilisation des programmes qui commencent à se mettre en place.

La bonne économie politique

Il va sans dire que l'application d'un vaste programme de réformes économiques sera difficile, et que la mise en place d'une économie politique adaptée sera déterminante. Plus que jamais, la réussite des responsables politiques sera fonction de leur capacité à écouter les points de vue de toutes les parties intéressées pour définir leur programme d'action, y compris celles qui n'avaient pas voix au chapitre sous les régimes antérieurs.

Pour que les réformes réussissent, il faut savoir identifier ceux qu'elles pourraient léser (secteurs économiques ou régions, groupes démographiques ou de revenus), car cela permet de prévoir d'où viendra l'opposition. À défaut, il faudra procéder à celles qui bénéficient d'un appui suffisant et en reporter d'autres : mieux vaut progresser modérément que pas du tout.

Les programmes de réformes doivent être axés sur des objectifs précis et mesurables, faute de quoi ils risquent de rester lettre morte.

La clé de la réussite réside dans une communication efficace qui, surtout à l'ère des communications électroniques et des réseaux sociaux, doit être pleinement intégrée au processus de planification. Pour apporter son soutien à des réformes douloureuses, la population doit comprendre le raisonnement qui motive les décisions difficiles. Ainsi, dans le cadre de la réforme des subventions, les responsables politiques doivent expliquer à quel point les subventions en place sont coûteuses et inefficaces et détailler les coûts qu'elles imposent à d'autres volets du budget. Par ailleurs, pour toute réforme faisant intervenir une hausse des recettes ou une réduction des dépenses, il importe de démontrer que les revenus sont utilisés à bon escient.

Donner une chance à la réforme

Les responsables politiques de chaque pays doivent formuler un programme de réformes économiques en s'inspirant des points de vue des différents intervenants nationaux, des enseignements dégagés de l'expérience internationale et de l'expertise des organismes internationaux. Chaque programme aura ses spécificités, mais il existe des éléments communs qui répondent à des préoccupations collectives. Tous les pays doivent engager d'urgence ce processus, de manière à bâtir une vision nationale consensuelle de l'évolution ultérieure du cadre économique et à rassurer les investisseurs hésitants quant aux règles qui s'appliqueront, de manière à accélérer l'obtention de résultats qui entretiendront le soutien de la population au progrès économique et social. ■

Masood Ahmed est Directeur du Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI.

Bibliographie :

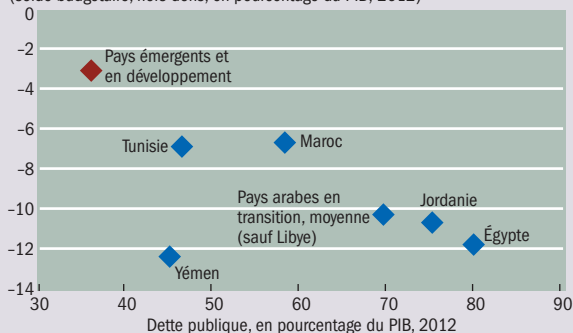
- Banque mondiale, Enterprise Surveys (Washington, various years).*
- , 2009, *From Privilege to Competition—Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa (Washington).*
- , *Worldwide Governance Indicators (Washington).*
- Fonds monétaire international (FMI), 2012, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia (Washington, November).*

Graphique 4

Dette et croissance

Les pays arabes en transition affichent des déséquilibres budgétaires et une dette publique supérieurs à ceux de la plupart des pays émergents et en développement.

(solde budgétaire, hors dons, en pourcentage du PIB; 2012)



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2012.