



FINANCES et DÉVELOPPEMENT

Mars 2013 8 \$

Portrait de Christina Romer

Envol de la production
énergétique aux États-Unis

Le Mexique récupère
des parts de marché

Le Moyen-Orient : place à l'avenir

Finances & Développement

est publié chaque trimestre en anglais, en arabe, en chinois, en espagnol, en français et en russe par le FMI. Édition française ISSN 0430-473X

RÉDACTEUR EN CHEF

Jeffrey Hayden

ÉDITRICE EN CHEF

Marina Primorac

RÉDACTEURS PRINCIPAUX

Camilla Andersen James L. Rowe, Jr.
Hyun-Sung Khang Simon Willson
Natalie Ramírez-Djumená

RÉDACTEUR EN LIGNE

Glenn Gottselig

RÉDACTEURS

Khaled Abdel-Kader Jacqueline Deslauriers
Maureen Burke Lika Gueye

SPÉCIALISTE DE PRODUCTION MULTIMÉDIAS

Lijun Li

RESPONSABLE DES MÉDIAS SOCIAUX

Sara Haddad

ASSISTANTE PRINCIPALE DE RÉDACTION

Niccole Braynen-Kimani

DIRECTRICE ARTISTIQUE

Luisa Menjivar

GRAPHISTES

Seemeen Hashem Michelle Martin
Kenneth Nakagawa

CONSEILLERS DE LA RÉDACTION

Bas Bakker Thomas Helbling
Nicoletta Batini Laura Kodres
Helge Berger Paolo Mauro
Tim Callen Gian Maria Milesi-Ferretti
Paul Cashin Paul Mills
Adrienne Cheasty Martin Muhleisen
Alfredo Cuevas Laura Papi
Marcello Esteve Uma Ramakrishnan
Domenico Fanizza Abdelhak Senhadji
James Gordon

ÉDITION FRANÇAISE

Publiée sous la direction de Eugenio Maseda, avec le concours de Monica Nepote-Cit, section française des services linguistiques.

© 2012 Fonds monétaire international. Tous droits réservés. Pour reproduire le contenu de ce numéro de *F&D*, quelle qu'en soit la forme, veuillez remplir en ligne le formulaire accessible à www.imf.org/external/terms.htm ou envoyer votre demande à copyright@imf.org. L'autorisation de reproduction à des fins commerciales s'obtient en ligne auprès du Copyright Clearance Center (www.copyright.com) contre paiement d'une somme modique.

Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique du FMI.

Abonnement, changement d'adresse et publicités :

IMF Publication Services
Finances & Développement
PO Box 92780
Washington, DC, 20090, USA
Téléphone : (202) 623-7430
Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finances & Développement*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA. Periodicals postage is paid at Washington, DC, and at additional mailing offices.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.



FINANCES & DÉVELOPPEMENT PUBLICATION
TRIMESTRIELLE DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
Mars 2013 • Volume 50 • Numéro 1

DOSSIER

LE MOYEN-ORIENT : L'AVENIR EN PERSPECTIVE

8 Vers la prospérité pour tous

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

14 Pas de pain sans liberté

Dans les pays arabes, les réformes économiques et le changement politique doivent aller de pair
Marwan Muasher

18 Souci d'équité

La justice sociale doit être le fondement des réformes économiques arabes
Nada al-Nashif et Zafiris Tzannatos

22 Finance : état des lieux

Les pays arabes ont besoin de sources de financement stables et d'un meilleur accès au crédit pour doper leur croissance économique
Adolfo Barajas et Ralph Chami

26 Point de vue : L'entreprise porteuse d'espoir

L'entreprise privée, animée par une classe moyenne naissante, est la clé de la réussite de la transition démocratique au Moyen-Orient
Vali Nasr

30 Entre nous : Un tournant décisif

Seule l'ouverture permettra aux pays arabes en transition de connaître la croissance partagée dont leur société a tant besoin
David Lipton

32 Pleins feux : Échanges, croissance et emplois

Croissance et emploi pourraient profiter d'une intégration commerciale plus étroite au Moyen-Orient
Amine Mati

AUSSI DANS CE NUMÉRO

34 Le plein d'énergie

Les prix élevés et les nouvelles technologies ont provoqué aux États-Unis un bond de la production de pétrole et de gaz qui pourrait bouleverser les marchés mondiaux
Thomas Helbling

38 Le poids de l'incertitude

Les reprises s'essouffent lorsque les entreprises et les consommateurs doutent de l'avenir
Nicholas Bloom, M. Ayhan Kose et Marco E. Terrones

42 Diplômes et développement

De nouvelles données semblent indiquer que plus le niveau d'instruction des fonctionnaires est élevé, meilleurs sont les résultats économiques d'un pays
Rabah Arezki et Marc Quintyn



À pas de géant

LA DERNIÈRE fois que *F&D* s'est penché sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, la région frappait à la porte du changement. Il y a deux ans, les citoyens du monde arabe, animés par leurs idéaux et leur aspiration à une vie meilleure, poussaient cette porte et lançaient un mouvement social qui allait inspirer le monde entier.

En Égypte, en Jordanie, en Libye, au Maroc, en Tunisie et au Yémen — que l'on a convenu d'appeler les pays arabes en transition — les populations ont rejoint la vague du changement et annoncé une ère nouvelle. Ces pays ont mis le cap sur l'avenir et avancent à pas de géant.

Ils ont certes réussi à faire table rase du passé, mais trouver une issue en avant n'est pas chose aisée. Ils se sont attelés à la difficile tâche de stabiliser les systèmes économique et politique et de répondre aux attentes et aux espoirs des citoyens. Plusieurs courants s'opposent sur le but à atteindre et sur les moyens d'y parvenir, et l'instabilité perdure. À l'heure où nous mettons sous presse, en Égypte, des manifestations dégénèrent en violence, et la Syrie continue d'être meurtrie par un conflit armé. En outre, l'économie de la région est mise à rude épreuve.

Pour une publication trimestrielle, consacrer un numéro à une région où déferlent les vagues du changement relève de la gageure. La présente édition de *F&D* analyse les difficultés de la transition en portant une attention particulière aux forces qui de longue date façonnent l'économie de la région, et en dessinant des options pour avancer vers une croissance durable et solidaire.

Masood Ahmed, Directeur du Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI, trace les grands axes d'une modernisation

et d'une diversification des économies de la région. Marwan Muasher examine la confluence du progrès économique et du changement politique et Vali Nasr, dans la rubrique «Point de vue», souligne le rôle vital que jouent les petites et moyennes entreprises dans la transition démocratique. Dans «Entre nous», David Lipton, Premier Directeur général adjoint, explique que seule l'ouverture permettra aux pays en transition d'assurer la croissance partagée dont ils ont tant besoin.

Nous traitons également dans les pages qui suivent de l'envol de la production de pétrole et de gaz aux États-Unis et du retentissement qu'il pourrait avoir sur les marchés énergétiques mondiaux. Enfin, nous brosons le portrait de Christina Romer, ex-présidente du Collège des conseillers économiques du Président des États-Unis, et l'une des architectes du plan de relance américain.

Avec la présente édition, je prends le relais de Jeremy Clift, qui avait été le rédacteur en chef depuis 2008 et assure désormais les fonctions de Responsable de l'édition au FMI. Grâce à son énergie et à sa clairvoyance, il a ouvert de nouveaux horizons à *F&D*, le mettant à l'heure de Facebook, où le magazine compte aujourd'hui une communauté de 75.000 sociétaires s'intéressant aux problématiques de l'économie mondiale.

Je me réjouis de pouvoir reprendre le flambeau de cette tradition d'excellence et travailler avec une équipe si talentueuse pour vous offrir des articles propres à enrichir la réflexion sur les grands dossiers de l'économie mondiale.

Jeffrey Hayden
Rédacteur en chef

48 Le retour

La nouvelle compétitivité du Mexique l'aide à regagner une part du marché américain cédé à la Chine

Herman Kamil et Jeremy Zook

RUBRIQUES

2 En bref

4 Paroles d'économistes

La question à 787 milliards de dollars

Maureen Burke brosse le portrait de Christina Romer, ex-présidente du Collège des conseillers économiques du président des États-Unis

46 L'ABC de l'économie

Qu'entend-on par politiques structurelles?

Les politiques monétaire et budgétaire servent à réguler les fluctuations économiques à court terme, mais les problèmes sont souvent plus profonds
Khaled Abdel-Kader

53 Notes de lecture

The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order, Benn Steil
The Bankers' New Clothes: What's Wrong with

Banking and What to Do about It, Anat Admati et Martin Hellwig

The Great Indian Phone Book, Robin Jeffrey et Assa Doron

57 Gros plan

L'Afrique se financiarise

De plus en plus d'Africains ont accès à des services bancaires et financiers

Luca Errico, Goran Amidzic et Alexander Massara

Illustration : p. 42-43, Seemeen Hashem/FMI.

Photographies : Couverture, Maya Alleruzo/AP/Corbis; p. 2, Salem Krieger/Corbis, Michael S. Yamashita/National Geographic Society/Corbis, Philippe Lissac/Corbis; p. 3, Imaginechina/Corbis, Michael S. Lewis/National Geographic Society/Corbis; p. 4, Noah Berger Photography; p. 8, Luis Otero/Hemis/Zumapress.com; p. 8-9, iStockphoto.com/Lorna Piche; p. 10, Mohammed Vifo/UPI/Newscom; p. 12, Chokri Mahjour/Zumapress.com; p. 14, Adham Khorshed/Demotix/Corbis; p. 18, Ali Arkady/Metrography/Corbis; p. 22, Bilal Hussein/Associated Press; p. 26-27, Dirk Panier/arabianEye/Corbis; p. 30, Michael Spilotro/FMI; p. 32, Kadari Mohamed/Xinhua/Zumapress.com; p. 33, Phil Weymouth/Bloomberg via Getty Images; p. 34, Orlin Wagner/Associated Press; p. 38, iStockphoto; p. 48, Keith Dannemiller/Corbis.

Disponible en ligne à www.imf.org/fandd

Rendez-vous sur la page Facebook de F&D :
www.facebook.com/FinanceandDevelopment

Contre le gaspillage et contre le besoin

De simples changements chez les consommateurs et les vendeurs pourraient réduire considérablement les 1,3 milliard de tonnes d'aliments perdues ou gaspillées chaque année. Ce constat est à la base d'une nouvelle campagne mondiale contre le gaspillage lancée en janvier 2013 par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et d'autres partenaires.

Selon la FAO, environ un tiers de tous les aliments produits dans le monde — soit environ 1.000 milliards de dollars —

est perdu ou gaspillé dans les systèmes de production ou de consommation. Les pertes se produisent surtout durant les phases de production (récolte, transformation et distribution), tandis que le gaspillage est surtout le fait des vendeurs et des consommateurs en bout de chaîne.



La campagne «Pensez, Mangez, Préservez — Dites non au gaspillage alimentaire» vise à coordonner l'action et à offrir un cadre mondial aux initiatives ponctuelles de par le monde. Elle se propose surtout de cibler le gaspillage provoqué par les consommateurs, les détaillants et le secteur de la restauration.

«Dans un monde de 7 milliards d'habitants — 9 d'ici 2050 —, gaspiller de la nourriture est un non-sens économique, environnemental et moral», a déclaré M. Achim Steiner, Secrétaire général adjoint de l'ONU et Directeur exécutif du PNUE.

Le système alimentaire mondial a de profondes répercussions sur l'environnement. Produire plus que ce qui est effectivement consommé ne fait qu'exacerber les pressions, dont les suivantes :

- plus de 20 % de toutes les terres cultivées, 30 % des forêts et 10 % des pâturages se dégradent;
- les changements liés à l'agriculture et à l'aménagement des sols, tels que le déboisement, contribuent pour plus de 30 % aux émissions mondiales de gaz à effet de serre;
- quelque 30 % des réserves de poissons marins sont actuellement surexploités.

Envoyer de l'argent coûte cher

Si le coût des envois de fonds descendait de 12,4 % à 5 %, les travailleurs migrants africains et leurs familles, qui dépendent de ces apports, pourraient conserver 4 milliards de dollars.

Les travailleurs africains, qui ont envoyé près de 60 milliards de dollars en 2012, payent beaucoup plus que n'importe quel autre groupe de migrants. Selon la base de données *Send Money Africa* de la Banque mondiale, l'Afrique subsaharienne est la destination la plus coûteuse. Le coût moyen des envois y est supérieur à la moyenne mondiale de 8,96 % et représente près du double des coûts vers l'Asie du Sud (les moins onéreux à 6,54 %).



Dégâts provoqués par le tsunami au Japon en mars 2011.

Gestion des risques de catastrophes naturelles

Selon un rapport de la Banque asiatique de développement (BASD), les pertes liées aux catastrophes naturelles en Asie et dans le Pacifique augmentent plus vite que la croissance économique.

Intitulé *Investing in Resilience—Ensuring a Disaster-Resistant Future*, il recommande des instruments de financement, tels que fonds spécialisés, crédits d'impôt ou obligations, pour renforcer les capacités de réaction face aux risques de catastrophes naturelles.

«Les gains économiques de l'Asie sont entamés par les catastrophes naturelles, dont les pauvres sont bien souvent les principales victimes», déclare Bindu Lohani, vice-président chargé de la gestion des connaissances et du développement durable.

Selon le rapport, il est possible d'inverser la tendance en investissant, mais il y a des obstacles, dont l'insuffisance des données sur les risques, la faiblesse et la discordance des incitations, les carences des dispositifs législatifs et réglementaires, le manque de financements et les disparités de pouvoir.

Les instruments financiers de gestion des risques sont essentiels pour la région, qui n'est pas à la hauteur des autres en la matière. Moins de 5 % des sinistres des pays en développement d'Asie sont assurés, contre 40 % dans les pays avancés.

Les pertes augmentent plus rapidement en raison de la dégradation de l'environnement, du changement climatique, des tensions démographiques et du fait que de manière générale, les risques ne sont pas pris en considération dans la conception et la localisation de beaucoup de grands projets d'équipement.

La réception de fonds dans le pays d'origine est souvent le premier contact des bénéficiaires avec les services financiers. Ils ont ainsi la possibilité d'utiliser d'autres services, comme par exemple les comptes bancaires. La réduction des coûts des envois de fonds pourrait donc promouvoir l'inclusion financière sur le continent (voir «L'Afrique se financiarise» dans le présent numéro).

Les envois de fonds sont même plus chers entre pays africains. L'Afrique du Sud, la Tanzanie et le Ghana présentent les prix les plus élevés, avec des moyennes de 20,7 %, 19,7 % et 19 %, respectivement, en partie par manque de concurrence.

2013 : Les dates à retenir

14-17 mars, Panama, Panama : Réunion annuelle de la Banque interaméricaine de développement

19-21 avril, Washington, États-Unis : Réunions de printemps de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international

2-5 mai, New Delhi, Inde : Réunion annuelle de la Banque asiatique de développement

10-11 mai, Istanbul, Turquie : Réunion annuelle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

30-31 mai, Marrakech, Maroc : Réunion annuelle de la Banque africaine de développement

17-18 juin, Fermanagh, Royaume-Uni : Sommet du G-8

11-13 octobre, Washington, États-Unis : Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international

Crise des abandons scolaires

La Banque interaméricaine de développement (BID) a lancé une initiative pour faire prendre conscience de la gravité des abandons scolaires en Amérique latine et pour trouver des solutions. Par le biais des médias sociaux, de films et de forums interactifs en ligne, GRADUATE XXI vise à impliquer les citoyens de tous bords pour améliorer les systèmes d'éducation et accroître les taux d'achèvement des études secondaires.

Durant ces dernières années, l'accès à l'éducation s'est considérablement amélioré en Amérique latine. L'éducation primaire est pratiquement universelle dans l'ensemble de la région. Cependant, près de la moitié des élèves d'Amérique latine n'achèvent pas leur scolarité secondaire. Des différences subsistent dans l'accès à l'éducation entre différents groupes socioéconomiques et ethniques et entre villes et campagnes.

La BID a constaté ce qui suit :

- plus de la moitié des jeunes en milieu rural n'arrivent pas à achever 9 années de scolarité;
- plus de 40 % des jeunes indigènes entre 12 et 17 ans ne sont pas scolarisés;
- seulement de 20 % à 30 % de tous les enfants et jeunes handicapés de la région sont scolarisés, et la plupart d'entre eux ne terminent pas leurs études.



Un élève péruvien : en Amérique latine, l'accès à l'éducation demeure inégal.



La ville chinoise de Fushun est appelée à connaître une croissance rapide.

Des villes durables

L'urbanisation rapide ouvre des perspectives économiques, sociales et environnementales aux pays en développement, pour autant que les investissements dans l'infrastructure, le logement et les services soient efficaces et durables. C'est ce que conclut le rapport de la Banque mondiale : *Planning, Connecting and Financing Cities Now: Priorities for City Leaders*.

«À l'heure où de nombreuses métropoles du monde en développement s'efforcent d'aménager leur avenir, nous avons une occasion historique et limitée de construire des villes intelligentes, propices à une croissance verte et solidaire, et d'améliorer les conditions de vie», déclare Zoubida Allaoua, Directrice de la Gestion des risques environnement et catastrophes naturelles de la Banque mondiale.

Durant les deux décennies à venir, le nombre de citadins devrait s'accroître de 2 milliards dans le monde, l'exode rural prenant des proportions sans précédent. Plus de 90 % de cette croissance devrait se produire dans les pays en développement, où les villes sont déjà nombreuses qui s'efforcent d'offrir des services de base, tels qu'adduction d'eau, électricité, transports, soins de santé et éducation.

Lancé en janvier à l'occasion de la conférence Global Energy Basel, le rapport présente un ensemble de lignes maîtresses dont peuvent s'inspirer les responsables locaux pour créer des emplois et construire des logements et des infrastructures qui transformeront leurs villes en pôles de prospérité.

Le rapport note que le gros de la croissance urbaine ne sera pas le fait des mégalo-poles telles que Rio de Janeiro, Djakarta ou New Delhi, sinon qu'elle se produira dans des villes «secondaires» moins connues, telles que Huambo, en Angola, Fushun, en Chine, ou bien encore Surat, en Inde.

La question à 787 milliards de dollars

*Maureen Burke brosse le portrait de **Christina Romer**, ex-présidente du Collège des conseillers économiques du président des États-Unis*

LORSQUE Christina Romer reçut, un beau jour de novembre 2008, un courriel d'une personne qui voulait lui parler de l'équipe de transition du président des États-Unis fraîchement élu, elle eu comme première réaction de n'en tenir aucun compte. Sans doute quelqu'un à la recherche d'un emploi la croyant proche de l'équipe de Barack Obama, se disait-elle.

Mais son mari David, lui aussi économiste, vérifia le nom de l'auteur sur Internet. «Tu devrais lui répondre, dit-il à sa femme, Michael Froman est le responsable de l'équipe économique de transition entre l'administration Bush et celle d'Obama.»

M^{me} Romer et son mari, tous deux enseignants à l'Université de Californie à Berkeley, étaient de fervents partisans d'Obama. Mais Christina (que ses amis appellent Christy) n'avait pas fait grand-chose pour la campagne, mis à part quelques notes sur la politique monétaire rédigées à la demande d'Austan Goolsbee, le conseiller économique en chef d'Obama. Alors se voir conviée à rencontrer à Chicago le président-élu, qui songeait à elle pour la présidence du Collège des conseillers économiques (CCE), c'était, de son propre aveu, «surréaliste et un peu terrifiant».

L'entretien eut lieu sur fond d'instabilité financière grandissante, la crise du marché hypothécaire américain ayant pratiquement tourné à la panique mondiale. Deux mois plus tard, Lehman Brothers, géant de la banque d'investissement, sombrant sous

le coup de la plus retentissante faillite de l'histoire américaine. Quelques semaines après, la Bourse de New York subissait la chute journalière la plus vertigineuse depuis des décennies. Les marchés du crédit étaient gelés. C'est alors que l'Office des statistiques du travail annonçait que l'économie américaine avait perdu 240.000 emplois en octobre, signe que la crise financière gagnait l'économie réelle.

D'emblée, Obama déclara que la politique monétaire avait fait tout ce qui était possible pour résoudre la crise et que les seuls leviers restants étaient budgétaires : les impôts et les dépenses. M^{me} Romer reconnaissait certes qu'une relance budgétaire s'imposait, mais son bagage universitaire la poussait à contester la base même des propos du Président : «La Fed n'a pas vraiment brûlé toutes ses cartouches. Elle peut aller encore plus loin», même avec des taux d'intérêt presque nuls. Partant des travaux où elle avait montré comment l'expansion monétaire avait permis de sortir le pays de la Grande Dépression des années 30, ils se mirent à discuter des outils dont disposait le gouvernement et de ce que Franklin Roosevelt avait réussi à faire 75 ans plus tôt. «J'ai été stupéfaite de l'étendue de ses connaissances sur cette période de l'histoire et du niveau intellectuel de la conversation», note M^{me} Romer.

Obama lui offrit le poste sur le champ et elle l'accepta. Trois semaines et demie seulement après l'élection, le 30 novembre,

elle partit pour Washington. Le mois suivant fut frénétique : déracinement de toute la famille, recherche d'un emploi pour David, d'une école pour leur fils cadet de douze ans, Matthew, et d'une maison à louer.

M^{me} Romer demanda plus tard à Rahm Emanuel, alors chef de cabinet d'Obama, pourquoi on lui avait proposé le poste. Emanuel, maintenant maire de Chicago, lui répondit : «Très simple. Vous étiez spécialiste de la Grande Dépression et nous pensions que nous pouvions avoir besoin de votre expertise».

Changer de l'or en plomb

Comme Ben Bernanke, Président du Conseil de la Réserve fédérale, M^{me} Romer a consacré beaucoup de temps à étudier les causes de la Grande Dépression et les mesures adoptées pour y remédier. Bien que centrés essentiellement sur la politique monétaire, ses travaux l'ont convaincue que l'État a un rôle à jouer dans la stabilisation de l'économie. Il n'est donc pas étonnant qu'en sa qualité de présidente du CCE pendant la pire crise économique depuis la Grande Dépression, elle ait préconisé une réaction rapide du gouvernement qui a pris la forme du vaste plan de relance de 2009.

L'intérêt que M^{me} Romer porte aux récessions tient en partie à sa propre expérience. Elle est née dans la banlieue d'Alton, ville de l'Illinois, d'un père ingénieur et d'une mère institutrice, et est ensuite allée vivre avec sa famille à Canton (Ohio), dans le cœur industriel des États-Unis. Elle y fut lycéenne dans les années 70, assista au déclin de la région et vécut la flambée des cours du pétrole qui débuta en 1973 ainsi que la récession et l'inflation qui s'ensuivirent. «J'ai été frappée par l'importance cruciale des questions économiques à cause de ce que j'observais autour de moi», explique-t-elle, et c'est ce qui la poussa à faire des études dans ce domaine au College of William and Mary, en Virginie.

Au printemps 1983, alors que M^{me} Romer était en deuxième année de doctorat au Massachusetts Institute of Technology (MIT), elle fit l'expérience de ce qui peut arriver aux gens ordinaires en cas de récession : son père perdit son emploi et, peu après, sa mère apprit que son poste risquait d'être supprimé l'année suivante. Elle n'avait pas à s'inquiéter du coût de ses études, grâce à une prestigieuse bourse de recherche de la National Science Foundation, mais elle se demanda si cela allait avoir des conséquences pour son mariage avec David Romer, lui aussi étudiant en doctorat, prévu en août. Ses parents la rassurèrent, lui expliquant qu'ils avaient mis de l'argent de côté, et avec l'aide de sa mère et de ses tantes aux fourneaux et pour les décorations florales, l'événement eut lieu comme prévu. Ce fut cependant, dit-elle, «une expérience instructive».

M^{me} Romer avait rencontré son futur mari dans la salle de classe de Peter Temin, qui enseignait l'histoire économique au MIT. M^{me} Romer, assistante de recherche de Temin, se prit de passion pour les données historiques. Les macroéconomistes de l'époque avaient tendance à penser que l'économie américaine était beaucoup plus stable après la Seconde Guerre mondiale que pendant les décennies qui l'avaient précédée, et beaucoup en concluaient que les gouvernants avaient enfin maîtrisé l'art d'utiliser les leviers monétaires et budgétaires pour stabiliser l'économie. Mais les techniques modernes de compilation et de calcul des indicateurs de performance macroéconomique tels que le PIB réel et le taux

de chômage n'avaient commencé à être appliquées qu'après la Seconde Guerre mondiale. Les séries d'avant-guerre utilisées pour établir ces comparaisons n'étaient en fait qu'une compilation de données éparpillées fondée sur de nombreuses hypothèses. De ce fait, il était très difficile de savoir si les cycles conjoncturels avaient véritablement changé ou si le changement était tout simplement attribuable au dispositif statistique.

M^{me} Romer, en un éclair de génie défiant la logique, décida d'utiliser les méthodes d'avant-guerre pour calculer le chômage et la production d'après-guerre, ce que Temin appelait «de l'alchimie à rebours» : au lieu de changer le plomb en or, elle a changé l'or (les bons chiffres d'après-guerre) en plomb, à savoir des séries constituées comme dans l'avant-guerre. L'étude, qui fut la base de sa thèse de doctorat, montrait que les décennies d'après-guerre étaient tout aussi volatiles que celles d'avant-guerre (mis à part les années de la Grande Dépression), ce qui allait à l'encontre des idées reçues.

«Les supposés acquis de la politique macroéconomique n'étaient qu'une illusion statistique», explique M^{me} Romer.

Laurence Ball, qui était au MIT avec elle et enseigne maintenant l'économie à l'université Johns Hopkins, se souvient que sa thèse fit sensation à l'époque. «Certains secteurs se sentaient menacés, car elle semblait remettre en question l'idée que l'implication de l'État était une bonne chose, explique-t-il, c'est assez ironique, quand on pense qu'elle prône aujourd'hui la relance et la présence active de l'État.»

Dans ses études ultérieures, M^{me} Romer soulignait que l'absence de stabilisation ne signifiait pas que les politiques monétaire et budgétaire étaient sans effet. Le problème tenait à ce que ces leviers n'étaient pas correctement utilisés. Une politique par trop expansionniste aboutit à l'inflation et, partant, au durcissement de la politique monétaire dans le but de la maîtriser. «Beaucoup de choses ont été apprises dans l'immédiat après-guerre», affirme-t-elle.

Remémorant son passage au MIT, elle qualifie ces années de passionnantes, en raison à la fois des gens qu'elle y côtoyait et de la conjoncture. Le pays était plongé dans une grave récession à la suite de la politique de restriction monétaire imposée par la Fed pour venir à bout de l'inflation élevée à la fin des années 70. «Nous étions aux premières loges pour constater ce qui arrive lorsque la macroéconomie est très mal en point», se souvient-elle. Et c'était aussi ce que pensaient d'éminents professeurs comme Stanley Fischer et feu Rudiger Dornbusch (codirecteur de sa thèse avec Temin) et tout un groupe d'étudiants, dont Ball et N. Gregory Mankiw, aujourd'hui professeur à Harvard, qui présida avant M^{me} Romer le CCE, dans le gouvernement de George W. Bush.

Ayant décroché leurs doctorats au MIT en 1985, les Romer trouvèrent des postes de professeurs assistants à Princeton. Trois ans plus tard, ils partirent s'établir à Berkeley.

La méthode narrative

Les travaux de M^{me} Romer, souvent menés en collaboration avec son mari, témoignent de sa passion de jeunesse pour l'histoire économique. Ils ont la particularité d'employer une «méthode narrative», qui ne repose pas seulement sur les statistiques, mais aussi sur les données historiques, suivant la voie ouverte par Milton Friedman et Anna Schwartz dans leur ouvrage classique de 1963, *Histoire monétaire des États-Unis, 1867-1960*.

Il faut avoir une vision d'ensemble

Il est difficile d'estimer les effets de la politique budgétaire, explique Romer, car les mesures sont souvent prises en réaction à d'autres facteurs économiques. Pour distinguer l'impact de ces facteurs de celui des réformes fiscales ou des dépenses publiques, il faut faire appel à des techniques de pointe, être inventif et travailler dur, a-t-elle déclaré à des étudiants du Hamilton College en 2011.

Exemple : la réduction d'impôts décidée en février 2008 par l'administration Bush, à la suite de l'entrée du pays en récession deux mois plus tôt. Elle s'est surtout matérialisée par des remboursements que les contribuables ont reçus entre avril et juillet de la même année.

Le revenu des ménages s'est sensiblement accru et pourtant, la consommation n'a pas du tout augmenté. En fait, elle a légèrement fléchi. À première vue, il semble que la réduction d'impôts n'a eu aucun effet.

Mais le Congrès n'a pas approuvé cette décision sans raison : le pays était au cœur de la crise hypothécaire et les prix des logements étaient en chute libre. La maison constitue l'essentiel du patrimoine de la plupart des ménages, et quand son prix s'effondre, les ménages tendent à réduire leurs dépenses, explique Romer.

« Dans ces conditions, le fait que la consommation soit restée stationnaire lorsque les impôts ont baissé peut signifier que cette mesure a bien fonctionné : elle a soutenu pendant quelque temps la consommation, alors que la chute des prix des logements pesait lourdement sur l'économie. »

Ce qu'il faut retenir, déclare Romer, c'est qu'on ne peut pas jauger les effets d'une baisse d'impôts, ni de toute autre mesure, uniquement d'après ses résultats concrets. Il faut tenir compte de ce qui attendait l'économie en l'absence de cette mesure.

« Les économistes ont donné un nom à ce problème : le biais de variable omise, poursuit-elle, chaque fois qu'on étudie la corrélation entre deux variables telles que les dépenses de consommation et la réduction d'impôts, il faut se demander s'il n'y en a pas une troisième, comme la diminution du patrimoine, qui influe sur les deux premières. »

Le biais de variable omise est, note-t-elle, le problème crucial dans la plupart des études économiques empiriques.

Dans un article de 1989 qui ferait date, intitulé « Does Monetary Policy Matter? A New Test on the Spirit of Friedman and Schwartz », les Romer suivaient cette méthode narrative pour analyser sept périodes de l'après-guerre durant lesquelles la Réserve fédérale, banque centrale du pays, préoccupée par l'inflation, avait essayé de la faire baisser en se servant de la politique monétaire pour ralentir la croissance économique. Ils en concluaient que dans chaque cas, la Fed avait causé une baisse de la production plus marquée que prévu au regard des tendances à l'œuvre avant son action, « preuve décisive » que l'infléchissement de la politique monétaire influe bel et bien sur l'économie réelle.

Cette étude avait cela d'exceptionnel que pour analyser les sept épisodes en question, les Romer avaient épluché les procès-verbaux du Comité fédéral de l'open-market et d'autres documents d'archives couvrant plus de quarante années afin de scruter les intentions de la Fed et comprendre le raisonnement sous-tendant ses décisions.

Bien que délicate à manier, la méthode narrative est nettement préférable à l'analyse purement statistique, écrivent les Romer (qui codirigent le programme d'économie monétaire du National Bureau of Economic Research), car elle apporte « un complément d'information qui aide à découvrir dans quel sens joue la relation de causalité entre les facteurs monétaires et l'économie réelle ».

Plus récemment, les Romer ont utilisé cette méthode pour analyser l'incidence de la politique budgétaire sur l'activité économique. Un des principaux enseignements qui ressort de l'ensemble de leurs travaux est qu'on ne peut pas mesurer les effets d'une politique en se penchant simplement sur les résultats, il faut aussi prendre en compte les autres facteurs à l'œuvre au sein de l'économie et les raisons qui ont présidé aux décisions (voir l'encadré).

Trop ou trop peu?

À la cérémonie de remise des diplômes de 2011, M^{me} Romer déclara aux étudiants de Berkeley que « son travail à la Maison Blanche avait été son expérience la plus difficile ». Mais, ajouta-t-elle, ces deux années ont aussi été les « plus importantes de ma vie ». Ce fut une période difficile, en partie car son mari n'était plus son collègue : il s'était trouvé un poste de professeur invité au Fonds monétaire international. Outre que leur collaboration de tous les jours avait cessé, bien souvent elle ne pouvait même pas lui parler de son travail, secret d'État. Elle était privée de l'interlocuteur privilégié en qui elle avait mis sa confiance pendant près de trente ans.

À raison de 14 heures par jour, le travail était particulièrement intense. À peine débarqués à Washington, M^{me} Romer et les autres membres de l'équipe de transition avaient du pain sur la planche. Elle fut chargée dès décembre 2008 de rassembler des prévisions de différentes sources, dont la Réserve fédérale et des cabinets d'analyse privés, pour tracer la politique à suivre. Toutes ces prévisions avaient toutefois sous-estimé la gravité des problèmes économiques auxquels le nouveau gouvernement aurait à faire face.

« Nous voyions les prévisions se dégrader d'heure en heure, se souvient-elle, à mesure que les informations affluaient, nous découvriions peu à peu l'ampleur du désastre. »

C'est dans cette ambiance de flux perpétuel que l'équipe économique entrante d'Obama — les patrons désignés du Conseil économique national (Lawrence Summers), du Trésor (Timothy Geithner) et du Bureau du budget et de la gestion (Peter Orszag) et M^{me} Romer — commença à préparer un plan de redressement, juste après la fête américaine de Thanksgiving en fin novembre. Tous reconnaissaient que l'économie avait besoin d'un plan de relance, mais son ampleur était sujette à débat.

Comme le raconte Noam Scheiber dans son livre *The Escape Artists: How Obama's Team Fumbled the Recovery* (Les rois de l'évasion : comment l'équipe d'Obama a loupé la reprise), M^{me} Romer estimait qu'il fallait un plan de relance de 1.800 milliards de dollars (panachant dépenses, impôts et transferts aux États et collectivités locales) pour combler entièrement l'écart entre ce que l'économie produisait et ce qu'elle était capable de produire. Ces calculs avaient contribué à accroître le montant du train de mesures recommandé, mais seules quatre options, allant de 550 à 890 milliards de dollars, furent finalement présentées au Président.

Le 13 février 2009, le Congrès vota l'American Recovery and Reinvestment Act, un plan de relance budgétaire de 787 milliards de dollars, du jamais vu dans les annales des États-Unis. Ce plan ne représentait pourtant que la moitié des 1.800 milliards de dollars recommandés par M^{me} Romer.

M^{me} Romer admet aujourd'hui que comme l'ampleur de la crise n'est apparue que petit à petit, la seule option politiquement viable était sans doute un plan de relance inférieur à ce qu'elle prônait. Mais rétrospectivement, il est certain qu'il aurait mieux valu «viser encore plus haut [que 787 milliards de dollars]. Si nous avons tant souffert, c'est en partie parce que nous n'avions pas suffisamment de moyens à l'époque».

Sur la sellette

Le grand regret de M^{me} Romer est d'avoir publié en janvier 2009 avec Jared Bernstein (conseiller économique du Vice-président élu, Joseph Biden) un rapport dont le but était de convaincre le Congrès et l'opinion publique de la nécessité d'un vaste plan de relance. Ils proclamaient qu'un plan de quelque 800 milliards de dollars empêcherait le chômage de passer au dessus de 8 %, faute de quoi le taux se hisserait à 9,1 %. Lorsqu'il franchit la barre des 10 %, nombre de conservateurs s'empressèrent de saisir le rapport de Romer-Bernstein comme preuve de l'échec du plan de relance. (Bien entendu, sans relance budgétaire, le chômage serait monté en flèche, disent maintenant de nombreux économistes. En fait, la véritable erreur de Romer et Bernstein fut de donner une prévision de base trop optimiste.)

«C'est notre inexpérience qui nous a conduits à présenter ainsi notre argumentaire, avoue M^{me} Romer, je pense qu'il est bon d'expliquer nos actes. J'aurais simplement dû le faire de façon politiquement plus astucieuse.»

M^{me} Romer quitta son poste en septembre 2010, au bout de deux années éprouvantes, durée plutôt habituelle pour ce mandat. D'aucuns avancent que sa déception face à l'abandon prématuré de la relance au profit de la compression du déficit l'aurait poussée à partir. Ou bien encore qu'un conflit avec Summers — qu'elle connaît depuis l'époque où, étudiante en doctorat, celui-ci enseignait au MIT — serait à l'origine de son départ. M^{me} Romer répond qu'il n'en est rien; elle a démissionné pour que toute la famille puisse retourner en Californie, où son fils cadet allait entrer au lycée.

«Le bruit courait que je partais parce que je ne pouvais pas souffrir Larry Summers. Alors le jour où mon départ a été annoncé, j'ai passé mon temps à dire : «Non, ce n'est pas ça, j'adore Larry Summers». Finalement, Tim Geithner m'a appelée pour me dire : «Si tu dis pas un truc gentil sur moi, on va croire que c'est à cause de moi que tu t'en vas», se souvient-elle en riant.

«Super-cool»

M^{me} Romer est contente d'être de retour à Berkeley, où son autre fils, Paul, diplômé du MIT, est en première année de doctorat de chimie. (Sa fille aînée, Katherine, prépare un doctorat de biologie au MIT et Matthew, le cadet, est en première au lycée.)

Se remémorant sa vie à Washington, M^{me} Romer rappelle combien il était difficile de combiner son travail à la Maison Blanche et la vie de famille. «C'était impossible de tout faire», dit-elle. Un mois après avoir rejoint l'équipe de transition, elle se souvient d'être rentrée chez elle deux jours avant Noël, épuisée et les mains vides.

«Nos deux aînés étaient rentrés au bercail, avaient décoré le sapin, fait les petits gâteaux, et je n'avais pas de cadeaux pour eux. Tout ce que je pouvais faire, c'était m'excuser. Ils m'ont dit : «ne t'inquiète pas, maman, tout va bien, grâce à toi, on est super-cool». Et d'ajouter : «apparemment, travailler pour Barack Obama rachetait bien des péchés».

M^{me} Romer continue à contribuer aux débats de société au travers des articles qu'elle écrit pour l'édition dominicale du *New York Times*, en alternance avec cinq autres économistes de renom. C'est juste la tribune qui lui convient pour le moment, dit-elle. «Les affaires publiques me tiennent à cœur, et c'est l'idéal pour développer un argumentaire et parler de choses concrètes.»

Le chômage (dont le taux était de 7,9 % en janvier) est un problème qui continue à déranger M^{me} Romer. Elle expliquait dernièrement dans un article comment la Réserve fédérale pourrait contribuer bien plus activement à doper la croissance. La crise de l'emploi actuelle appelle des solutions énergiques, dit-elle, par exemple le ciblage du PIB nominal (la valeur totale de l'économie). Il faudrait pour cela que la Fed s'engage à faire tout son possible pour ramener le PIB nominal sur sa trajectoire

Rétrospectivement, il est certain qu'il aurait mieux valu «viser encore plus haut [que 787 milliards de dollars]».

d'avant la crise afin d'améliorer les anticipations de croissance, même s'il lui faut abandonner la politique prudente qu'elle poursuit actuellement. «Si Christy était à la tête de la Fed, elle prendrait des mesures très énergiques, dit Ball, elle a dit ce qu'elle avait sur le cœur — à juste titre — au sujet de la situation navrante qui découle du chômage élevé.»

M^{me} Romer pense qu'il est important de faire l'éducation économique de l'opinion publique. «À vrai dire, que l'on parle de politique monétaire ou budgétaire, c'est compliqué.» Le problème tient en partie à ce que les politiciens ont tendance à tout simplifier à outrance.

«Ils disent : il suffit de réduire les impôts et cela corrigera le déficit budgétaire. Eh bien non, ça ne marchera pas. De même, les Démocrates déclarent : on peut préserver toutes les prestations sociales, à condition de taxer davantage les plus riches. Ça non plus, ça ne peut pas marcher : les riches ne sont pas assez riches pour payer la facture du système de retraites publiques et de l'assurance santé pour les personnes âgées.»

M^{me} Romer exprime publiquement ses opinions sur les enjeux économiques complexes de son pays par le biais des conférences qu'elle donne, de ses articles périodiques et de ses cours à Berkeley. «Je pense que si on veut bien donner un peu de son temps et expliquer les choses d'une manière compréhensible pour les profanes, on finit par faire passer le message.»

Professeur dans l'âme, M^{me} Romer semble avoir retrouvé son élément. ■

Maureen Burke fait partie de l'équipe de Finances et Développement.



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

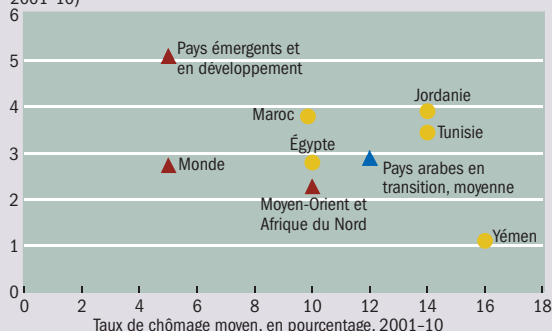
Les pays arabes en transition souffrent depuis longtemps d'un manque de dynamisme, caractérisé par un chômage élevé et, malgré des tentatives de réformes, l'incapacité d'atteindre un taux de croissance par habitant équivalent à celui d'autres pays émergents et en développement (graphique 1). Le taux 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 « Pleins 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.



Une femme exerce son droit de vote à Tripoli.

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

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.

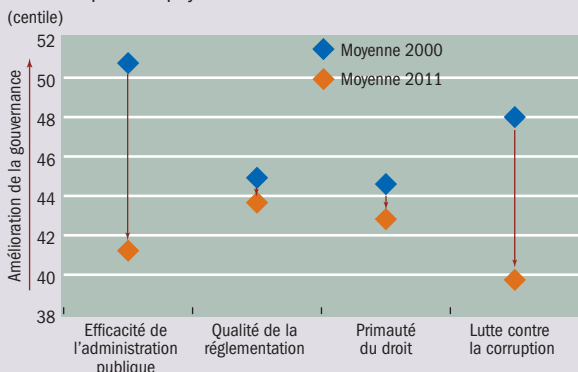
Où est l'argent?

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).

Graphique 2

Remise en ordre

Les problèmes de gouvernance et de corruption sont un handicap croissant pour les pays arabes en transition.

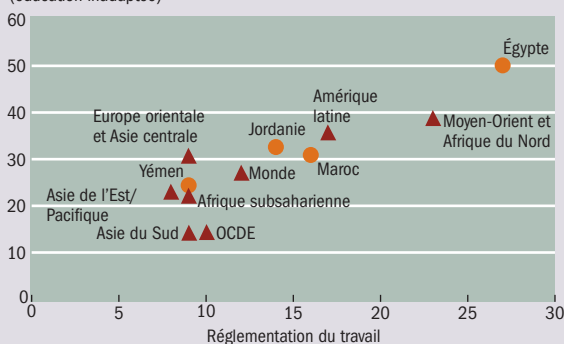


Graphique 3

Éducation et emploi : des règles trop rigides

La réglementation excessive du travail et l'inadaptation du système éducatif, en bridant l'activité des entreprises, handicapent les pays arabes en transition.

(éducation inadaptée)



Source : Banque mondiale, Enquêtes auprès des entreprises, 2006-11.

Note : Le graphique indique le pourcentage d'entreprises citant chacun de ces éléments (éducation inadaptée et réglementation excessive du travail) au nombre de leurs principales contraintes. OCDE = pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

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 bénéfices 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.

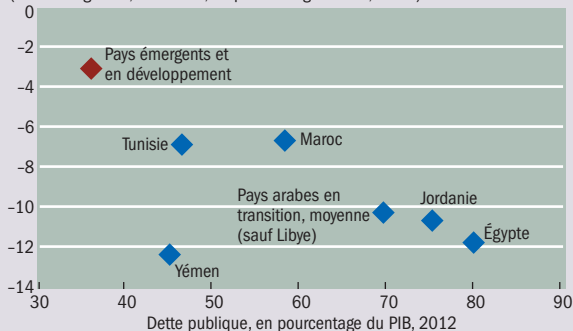
Tandis que les subventions généralisées des prix sont omniprésentes dans la région, les dispositifs visant à protéger les pauvres et les plus vulnérables sont beaucoup moins développés. Maintenant que les contraintes budgétaires rendent d'autant plus urgente la réforme des subventions, il est désormais 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.

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.

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).



Étudiants de l'université Ain Chams du Caire.

Pas de pain SANS LIBERTÉ

Marwan Muasher

Dans les pays arabes, les réformes économiques et le changement politique doivent aller de pair

À VOIR les redoutables difficultés économiques auxquelles se heurtent aujourd'hui les pays arabes, il est facile d'oublier qu'il n'y a pas si longtemps, nombre d'entre eux ont déjà connu une situation comparable, voire pire. Or, pour pouvoir s'attaquer au problème du chômage, encourager l'investissement étranger et favoriser la croissance économique, les dirigeants doivent tirer les enseignements du passé récent.

Ce passé nous enseigne cinq règles d'or pour réussir : les réformes économiques ne sauraient être efficaces isolément et doivent aller de pair avec la transition politique; elles doivent profiter

à toutes les catégories sociales et faire l'unanimité; elles doivent être mesurables et se référer à des buts précis; enfin, elles doivent faire l'objet d'une communication efficace.

Rien de nouveau sous le soleil

Ce n'est pas la première grande épreuve économique pour les pays arabes en transition, ni la première fois que sont lancées des réformes économiques cruciales.

Il y a 20 ans, l'Égypte et la Jordanie, par exemple, ont fait face à des crises économiques comparables, voire pires à certains égards. À la fin des années 80, l'Égypte affichait un déficit



budgétaire de presque 20 % du PIB et un taux d'inflation également de 20 %, soit plus du double des chiffres actuels dans les deux cas. Le taux d'endettement était alors de 76,5 % du PIB, très proche des 76,4 % d'aujourd'hui. En Jordanie, il culminait à 133 %, contre 65 % actuellement selon les estimations. Les réserves en devises de ces deux pays ont fondu de manière spectaculaire en 2011 et 2012, mais celles de la Jordanie avaient quasiment disparu en 1988.

Au cours des deux dernières décennies, l'Égypte et la Jordanie ont consenti de vastes efforts pour réformer leur économie. Des accords ont été signés avec le FMI et bon nombre d'entreprises publiques ont été privatisées. L'Égypte a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. La Jordanie en est devenue membre en 1999 et a conclu un accord de libre-échange avec les États-Unis en 2000. L'un et l'autre pays ont signé des partenariats avec l'Union européenne.

Ces différentes initiatives leur ont permis d'enregistrer une croissance solide et soutenue entre 2000 et la crise financière mondiale de 2008. Malgré ces avancées, les citoyens égyptiens et jordaniens continuaient de se sentir déçus par un système qui, faute d'équilibre des pouvoirs, leur échappait en très grande partie et par une croissance dont ils ne voyaient pas l'effet dans leur vie quotidienne. Comment expliquer l'échec ?

Le pain d'abord, la liberté ensuite

Avant les soulèvements de 2011, les dirigeants arabes avançaient que les réformes économiques devaient précéder les réformes politiques : «le pain avant la liberté». Selon eux, il était prématuré, voire dangereux, de lancer des réformes politiques avant d'avoir pourvu aux besoins élémentaires des citoyens, car le peuple ne pouvait pas prendre de décisions responsables tant que ses besoins élémentaires n'étaient pas satisfaits. Mais cette stratégie, même quand elle procédait de bonnes intentions, n'a pas fonctionné comme prévu.

Certes, elle a préservé la stabilité macroéconomique, qui protège les plus pauvres, ceux qui sont les premiers à souffrir des effets de l'inflation et de l'atonie de la croissance, mais elle n'a pas réussi à générer une croissance solidaire ni à remédier au problème de la corruption qui, en l'absence de toute réforme politique, s'est multiplié.

La libéralisation de l'économie, qui prévoyait des privatisations et une déréglementation des échanges, mais aussi une réglementation moins stricte de l'investissement et une intégration accrue dans l'économie mondiale, a rarement réussi à engager des réformes, politiques ou économiques. Comme les mesures économiques qui s'imposaient n'étaient pas accompagnées d'un système d'équilibre des pouvoirs, certains grands opérateurs économiques ont pu bafouer les lois en toute impunité.

Au final, de nombreuses réformes économiques ont profité à une élite plutôt qu'à l'ensemble de la population. L'accumulation des avantages au profit d'une minorité a contribué à neutraliser encore plus les effets des réformes économiques. Faute de parlements forts, capables d'exercer un contrôle approprié, la privatisation d'un grand nombre d'entreprises publiques a souvent été opérée dans une relative opacité, donnant le sentiment, souvent justifié, que la corruption régnait.

Il est difficile d'attirer les investisseurs étrangers en l'absence d'une justice indépendante à laquelle ils peuvent s'adresser en cas

de litige, et difficile de lutter contre la corruption — qui ampute la productivité — quand il n'existe ni presse indépendante ni système parlementaire fort. D'après le classement publié par Transparency International sur la base de son indice de perception de la corruption, la Jordanie a chuté de la 37^e place (sur 178) à la 58^e place (sur 176) entre 2003 et 2012. De 2003 à 2010, c'est-à-dire juste avant la révolution, l'Égypte a été rétrogradée de la 70^e à la 98^e place.

Bien que les revendications des manifestants différaient considérablement entre les pays du Moyen-Orient et au sein d'un même pays, tous cherchaient à combattre la corruption. Il fallait sanctionner les coupables, mais aussi opérer des changements institutionnels afin d'extirper le mal. Un contrôle démocratique approprié allait pouvoir être exercé en lançant des réformes politiques qui mettraient fin à la domination par l'exécutif et redistribueraient le pouvoir entre le législatif et le judiciaire.

Les élites en Égypte, en Jordanie et dans le reste du monde arabe considéraient généralement qu'un parlement représentatif fort n'entendait rien aux réformes économiques et était un obstacle au développement plutôt qu'un partenaire. En Égypte, en Jordanie et ailleurs, les lois électorales avaient été conçues pour produire des parlements structurellement faibles, qui dépendaient du pouvoir exécutif, lui obéissaient servilement et étaient incapables de contester ses politiques, y compris les politiques et pratiques économiques des 20 dernières années.

Les citoyens ordinaires étaient habitués à se tourner vers l'État pour subvenir à leurs besoins élémentaires. Il n'y avait pas de pouvoir législatif fort pour débattre de la décision du gouvernement de céder des actifs de l'État, de supprimer des subventions ou de poursuivre des politiques commerciales libérales jugées préjudiciables à l'industrie locale par certains. Un véritable débat aurait démontré que les décisions prises étaient transparentes et responsables et rassuré les citoyens ordinaires sur le fait qu'ils en seraient les bénéficiaires.

Mais il est clair que les réformes économiques du passé, même bien pensées ou vitales, ont échoué, car elles ont été entreprises isolément, sans réformes politiques parallèles. De fait, les gouvernements ont souvent considéré les réformes politiques comme inutiles, voire comme un frein à la libéralisation économique, qui risquait de marquer le pas en cas de renforcement du pouvoir parlementaire.

Les prescriptions de politique économique axées sur le marché qui privilégient la croissance, mais délaissent la réforme politique et n'améliorent pas le sort des plus défavorisés ne peuvent pas résoudre les problèmes économiques du monde arabe, où le fossé entre riches et pauvres s'est creusé depuis 20 ans. Et le phénomène s'accroît depuis quelques années en raison de la flambée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie et de la crise financière mondiale. L'écart grandissant de revenu s'observe surtout dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord importateurs de produits de base (denrées alimentaires, énergie, etc.).

Au Moyen-Orient, le «Consensus de Washington» et ses réformes axées sur le marché ont échoué par omission. Les politiques du passé n'étaient pas nécessairement mauvaises, elles étaient surtout insuffisantes. Elles ont perdu de vue le fait que développement politique et développement économique sont interdépendants. Sachant que ces politiques ne sont plus adaptées aux nouvelles réalités, que peuvent faire les pays concernés ?

Bréviaire des réformes

Les futures réformes économiques des pays arabes doivent obéir à de nouvelles règles.

Règle n° 1 : pas de réforme économique sans réforme politique

Face aux problèmes économiques, les solutions purement économiques sont insuffisantes.

En 1988, quand la Jordanie a traversé une grave crise économique qui a entraîné une dévaluation de la monnaie de plus de 50 % par rapport au dollar, feu le roi Hussein a dû composer avec des déficits publics considérables et de maigres réserves en devises. Sa solution a été de nature largement politique : il a convoqué des élections libres, qui ont donné à la Jordanie son premier parlement représentatif depuis plus de 30 ans. Et cela a marché.

Non seulement la Jordanie a survécu à sa crise économique, mais le nouveau parlement, malgré les très fortes réticences de l'opposition islamique, a approuvé un programme du FMI et plusieurs initiatives de libéralisation, ce qui s'est traduit par une accélération de la croissance au début des années 90. Le pays a subi de plein fouet la première guerre du Golfe quand toutes les aides en provenance des pays arabes et des États-Unis lui ont été retirées, car il s'était opposé à l'entrée de forces étrangères dans la région. Pourtant, les citoyens ne sont pas descendus dans la rue pour manifester, estimant que leur voix avait été entendue par le biais du parlement. Ils étaient partie prenante dans le processus.

Mais cette leçon a été vite oubliée par les pays de la région, y compris par la Jordanie elle-même, dont le traité de paix signé quelques années plus tard avec Israël a contribué à ce que le pays décide de retarder les réformes politiques. Au cours des deux dernières décennies, ces réformes ont marqué le pas, avec des conséquences désastreuses évidentes. Les pays qui traversent aujourd'hui des crises économiques comparables, aggravées par l'envolée des prix de l'énergie et de l'alimentation et par une crise financière mondiale persistante, ne peuvent pas s'en sortir en prenant simplement des mesures économiques draconiennes comme la suppression ou la réaffectation de certaines subventions. Les citoyens ne veulent plus d'un pouvoir exécutif dominant, dont les décisions unilatérales ne font qu'aggraver leurs conditions de vie déjà difficiles.

Désormais, les électeurs arabes veulent être consultés sur les politiques économiques qui les concernent et qui, en tout état de cause, doivent être soumises au contrôle rapproché d'un parlement fort, élu et responsable.

En Égypte, aucun des deux régimes de transition instaurés après le renversement du président Hosni Moubarak n'a été capable de signer un accord avec le FMI pour obtenir le prêt dont le pays a tant besoin, justement parce que les dirigeants en place n'avaient pas été élus et craignaient les réactions de la rue. À contrario, le gouvernement formé après l'élection de Mohamed Morsi, le candidat des Frères musulmans, est en train de négocier un accord financier avec le FMI, pourtant traditionnellement suspect dans ce pays.

Le FMI lui-même a appris de ses erreurs passées. Les accords financiers qu'il signe avec les pays de la région depuis le Réveil arabe mettent l'accent sur des programmes nationaux que les nouveaux gouvernements ont largement contribué à élaborer. Ces accords encouragent aussi un meilleur ciblage et une réforme des subventions et soulignent qu'il faut tisser des filets de protection

sociale solides, créer des emplois, répartir plus équitablement les revenus et améliorer la gouvernance.

Tous les gouvernements élus ont fondamentalement intérêt à apporter les bonnes solutions aux problèmes économiques de leur pays et à prouver à leurs électeurs qu'ils peuvent amener plus de prospérité. Ce qui signifie que la peur de l'islam ne peut pas être utilisée comme excuse par les tenants de l'ordre établi ou par l'élite politique en place pour bloquer les avancées politiques qui doivent accompagner les réformes économiques. Il n'y a rien à craindre des islamistes sur le front économique. Malgré sa relative inexpérience, le parti égyptien Liberté et Justice, par exemple, a adopté un programme économique qui ne devrait en aucun cas effrayer les non-islamistes ou la communauté internationale. Il reconnaît en effet l'importance de la propriété privée et le rôle du secteur privé, une économie de marché qui met l'accent sur la justice sociale dans le cadre du droit coranique, et la nécessité des investissements locaux et étrangers. Face aux difficultés économiques qu'il doit surmonter, le Moyen-Orient pourrait être amené à dynamiser la réforme politique, car il est évident qu'il faut des gouvernements élus pour prendre les décisions économiques difficiles.

Règle n° 2 : la croissance doit être plus solidaire

Les nouveaux dirigeants doivent veiller à ce que la croissance ne profite pas qu'à une petite élite ou que les réformes économiques n'intéressent pas que certaines couches de la société. Après les révolutions conduites en Égypte, en Libye, en Tunisie et ailleurs, la volonté des peuples d'obtenir des améliorations immédiates (création d'emplois, augmentation des salaires, justice sociale) exige de définir une nouvelle vision du développement économique pour la région.

Les réformes économiques passées ont généré une croissance dont les effets n'ont pas été perceptibles pour le citoyen moyen. Au lieu de réduire l'écart entre riches et pauvres, elles l'ont souvent creusé. Les réformes à venir devront comporter un volet social important afin d'améliorer le sort des plus défavorisés. Les subventions doivent aller à ceux qui en ont le plus besoin, les gouvernements doivent absolument investir dans l'amélioration des services de santé et d'éducation, au profit de la majorité de leurs citoyens.

Règle n° 3 : la société doit contribuer à l'élaboration des projets de réforme économique

Par le passé, les processus de réforme engagés dans les pays arabes étaient essentiellement symboliques et dictés par le régime, souvent sans consultation, puis mis en œuvre par le gouvernement ou l'administration sans aucun débat. Le plus souvent, ces processus de réforme pilotés par le régime étaient insuffisants, ponctuels et mal communiqués. Or, sans une réelle adhésion populaire, même les meilleures intentions ne se traduisent pas en changements concrets.

Ces réformes dirigistes ont produit parfois des résultats économiques spectaculaires et une croissance impressionnante, y compris en Tunisie et en Égypte, mais elles n'ont pas modifié la nature autoritaire des régimes. Elles ne s'appuyaient pas non plus sur des stratégies clairement destinées à rendre la croissance plus solidaire, de sorte qu'elles ont surtout profité à l'élite du monde des affaires qui gravitait autour du pouvoir. Cette dérive n'a pas échappé à l'opinion publique, ce qui explique la

profonde hostilité et la suspicion que ces politiques suscitent dans la plupart des pays de la région.

D'autres projets, qui ont vu le jour après des périodes d'agitation sociale, prévoyaient des réformes politiques limitées telles que la Charte d'action nationale de Bahreïn. En réponse aux citoyens qui appelaient le changement de leurs vœux, la Charte a été rédigée et appliquée à l'initiative du roi, sans consulter les acteurs de la vie sociale et politique. Promulguées en 2001, les réformes comprenaient la création d'une chambre parlementaire désignée et d'une seconde chambre, élue, ainsi que l'évolution progressive du régime vers une monarchie constitutionnelle héréditaire. Malgré ces nobles ambitions, les programmes n'ont pas tenu leurs promesses : la chambre élue ne détient pas le pouvoir législatif réel et le royaume n'est pas une authentique monarchie constitutionnelle. Déçus par leur gouvernement, les Bahreïniens continuent d'en appeler au changement.

Les projets de réforme conçus et mis en œuvre par la classe dirigeante qui a justement besoin d'être réformée illustrent la nécessité que les programmes soient suffisamment représentatifs de toutes composantes essentielles de la société et obtiennent leur adhésion. Les réformes qui ne prennent pas en compte le point de vue de ceux qui subissent leurs effets sont vouées à l'échec et ne sont jamais perçues comme significatives ou crédibles. Après la chute de Moubarak, quand les militaires à la tête de l'Égypte ont tenté de dicter tous seuls les règles du jeu politique, l'opinion s'est immédiatement cabrée. Dans le nouveau Moyen-Orient, on assiste au réveil des citoyens arabes de toutes tendances, qui veulent faire changer la donne. Les institutions politiques appropriées sont en train de voir le jour, et les citoyens ont découvert qu'ils pouvaient se faire entendre en descendant dans la rue.

Règle n° 4 : les projets de réforme économique doivent fixer des objectifs mesurables et tendre vers un but précis

Par le passé, les réformes étaient trop souvent porteuses de multiples promesses rarement tenues. Il faut fixer une série d'objectifs clairs et mesurables pour que les gouvernements entreprennent effectivement les réformes et ne se contentent pas de simples discours.

Lors d'un sommet organisé à Tunis, en 2004, les dirigeants arabes s'étaient accordés sur un document de réforme dans lequel ils renouvelaient leur engagement à «élargir la participation à la vie politique, aux affaires publiques et au processus décisionnel; à défendre la justice et l'égalité entre tous les citoyens; à respecter les droits de l'Homme et la liberté d'expression; à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire; à promouvoir le rôle des femmes dans la société arabe; à reconnaître le rôle de la société civile et à moderniser le système éducatif».

Plusieurs années se sont écoulées et ces promesses sont loin d'avoir été tenues, ce qui n'a rien de surprenant compte tenu de l'absence de mécanismes permettant de suivre et de mesurer la réalisation des objectifs. Le Programme national établi par la Jordanie définissait non seulement des objectifs à atteindre, mais aussi des étapes clés et des indicateurs de résultats, ainsi que des dates butoirs; il n'a jamais été mis en œuvre et aucune initiative de ce type n'a vu le jour dans la région. La parole sans l'acte n'arrive plus à convaincre.

Les projets nationaux de réforme économique devraient aussi définir des buts à atteindre (par exemple équilibre budgétaire

dans les 10 ans ou couverture maladie universelle). Les citoyens sont plus enclins à accepter les sacrifices à court terme s'ils savent précisément à quoi ils serviront. Dans les pays du Moyen-Orient, il est courant de penser que les gouvernements n'ont qu'un seul mode opératoire : la gestion de crise. Ils demandent continuellement aux citoyens de payer pour les abus de l'administration sans espoir de retombées positives. Par exemple, les Jordaniens ont manifesté il y a peu contre la suppression des subventions aux carburants dans un contexte d'envolée des prix mondiaux. Le peuple doit être réellement impliqué dans le processus de réforme. Même si les changements prennent du temps, les politiques devraient être conçues de manière à produire des effets positifs dès les premières années et à impliquer les citoyens à chaque étape de la réalisation d'un but national explicitement défini.

Règle n° 5 : la communication est un outil stratégique essentiel

Une communication moderne et efficace ne doit jamais être une simple adjonction; elle doit faire partie intégrante du processus de planification, y compris pour les politiques de réforme économique des pays arabes.

La communication doit commencer avant que le programme de réforme n'ait été entériné par le gouvernement. L'élaboration des réformes doit s'appuyer sur une consultation du parlement et de la société civile et les dirigeants doivent, à chaque étape, annoncer clairement les buts visés. Entretenir le secret autour de ces programmes, comme cela a souvent été le cas au Moyen-Orient, ne fait que renforcer le scepticisme déjà bien ancré des citoyens et nourrit souvent une franche hostilité à l'égard des réformes. Aussi difficile soit-elle, la communication doit être un outil stratégique majeur, à employer très tôt pour espérer obtenir une large adhésion populaire.

Le changement est indispensable

Au Moyen-Orient, les processus de réforme économique fonctionneront à condition de rompre avec les modèles des deux dernières décennies. Pour réussir, les programmes économiques devront avoir des composantes politiques. Ils doivent être mesurables, de portée générale et profiter à tous. Ils devront s'inscrire dans un projet public faisant intervenir la société civile. Les initiatives de réforme ne doivent pas être imposées d'en haut, elles doivent être approuvées par des gouvernements élus. Enfin, elles doivent s'appuyer sur une maîtrise des liens entre les différents aspects d'un programme. C'est la seule façon de définir et d'appliquer une méthode englobant la diversité de composantes politiques et économiques à la fois, et comportant des objectifs clairs et réalisables.

Le Réveil arabe incite les citoyens à attendre davantage de leurs gouvernants. La situation politique cessera d'évoluer si les fruits de la prospérité ne sont pas largement partagés. Dans le même temps, le changement économique sera inopérant si les institutions qui permettent et soutiennent la définition de processus économiques plus efficaces et plus transparents sont sans pouvoir. La région n'avancera que si les réformes politiques et économiques sont menées de concert. ■

Marwan Muasher est vice-président chargé des études, Programme Moyen-Orient, Carnegie Endowment for International Peace.



La justice sociale doit être
le fondement des réformes
économiques arabes

Souci d'équité

Ouvriers coulant du béton à Sulamaniya, en Iraq.

Nada al-Nashif et Zafiris Tzannatos

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

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

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

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

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

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

Des gens ordinaires

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

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



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

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

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

Pas si rapide que ça

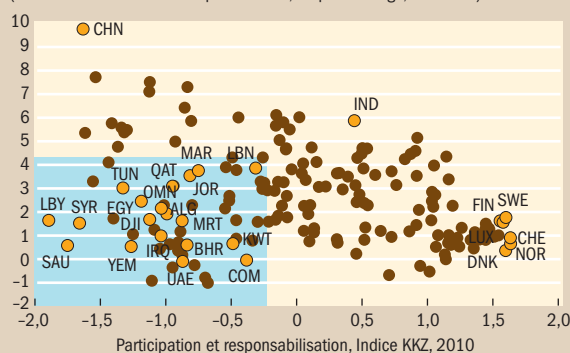
Au sortir de la «décennie perdue» des années 80, marquée par le ralentissement régional dû à l'effondrement des cours du brut, les gouvernements des pays arabes ont adopté des réformes pour corriger la stagnation, voire le recul, du PIB par tête, l'alourdissement des charges budgétaires, la faible progression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

Graphique 1

Sotto voce

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

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



Sources : Banque mondiale, base de données sur les Indicateurs mondiaux de la gouvernance; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

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

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

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

Les déconvenues du secteur privé

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

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

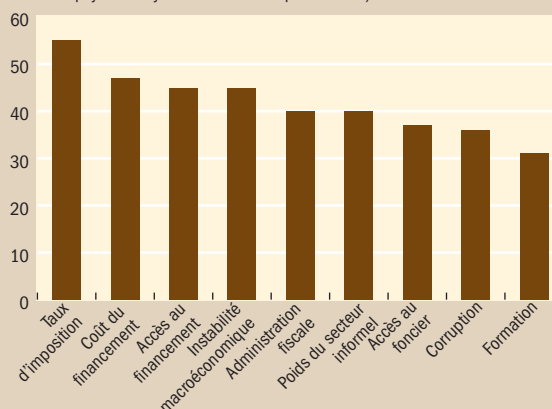
Pour réussir, les privatisations doivent s'appuyer sur des politiques judicieuses — échanges, finance, investissement

Graphique 2

De redoutables obstacles

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

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



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

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

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

Quantité et qualité

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

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

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

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

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

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

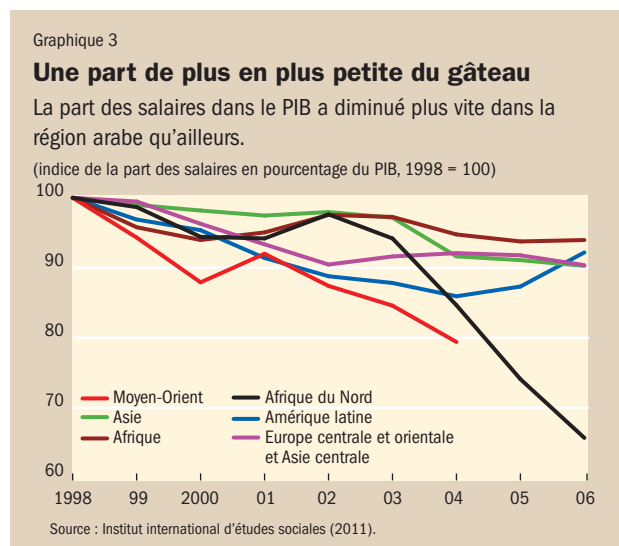
Une protection sociale de plus en plus défaillante

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

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

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

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



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

Vers un nouveau contrat social

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

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

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

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

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

Ce qu'il faut faire

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

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

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

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

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

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

Bibliographie :

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

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

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

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

FINANCE: état des lieux

Adolfo Barajas et Ralph Chami

LE PRINTEMPS arabe a été le prélude au changement dans un grand nombre de pays du monde arabe. Le mécontentement s'est d'abord manifesté dans la rue, puis dans le débat. Un nouveau monde est en train de voir le jour dans plusieurs pays qui se trouvent encore à des stades divers de transition.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur ce qui a déclenché le réveil du monde arabe, il est clair que pendant plusieurs décennies, le rythme et la qualité de la croissance économique des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) ont été très inférieurs à ceux d'autres pays en développement (graphique 1) et n'ont pas permis de remédier aux inégalités socioéconomiques qui ont nourri les tensions sociales.

Malgré le redressement observé depuis 2000, la croissance économique régionale continue de manquer de tonus et donc d'être un motif de préoccupation majeur pour les dirigeants. Plusieurs études ont mis en lumière des causes diverses, notamment la qualité insuffisante des institutions, les difficultés dans la pratique des affaires, le niveau élevé des dépenses publiques et l'ouverture insuffisante aux échanges commerciaux.

L'efficacité limitée du secteur financier a été plus récemment pointée comme un autre frein à la croissance à long terme. Compte tenu de l'état actuel du secteur financier au sortir de la Grande Récession et de sa contribution à la croissance, on entrevoit les défis que la région MOAN va devoir relever pour promouvoir le développement financier.

Sortir de l'alternance d'expansions et de contractions

Comme beaucoup d'autres dans le monde, les pays de la région MOAN ont enregistré une nette accélération de l'activité de prêt bancaire à partir du milieu des années 2000. Jusqu'en 2008, la plupart des systèmes bancaires ont augmenté les prêts au secteur privé à un rythme très soutenu et souvent bien supérieur au taux de croissance de l'économie réelle. Les analyses publiées récemment ont établi que huit pays avaient connu une envolée du crédit à un moment ou un autre de l'année 2008, avec un ratio crédit/PIB pulvérisant les records historiques (Barajas *et al.*, 2011). Dans le



Distributeur automatique de billets à Beyrouth, Liban.

Les pays arabes ont besoin de sources de financement stables et d'un meilleur accès au crédit pour doper leur croissance économique

même temps, une très forte expansion du crédit était observée à l'échelle de toute la région ainsi qu'en Afrique subsaharienne et en Europe centrale et orientale.

Cependant, la série d'événements déclenchés par la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 a entraîné un tarissement des sources de financement, tant intérieures qu'extérieures, qui a freiné l'essor du crédit de façon tout aussi spectaculaire. À Bahreïn, par exemple, après avoir culminé à plus de 26 % à la mi-2008, l'expansion du crédit est revenue à un peu plus de 4 % au premier trimestre 2010. En Jordanie, à une hausse de 14 % a succédé une contraction de 2 %. Cette tendance générale a été observée dans la majorité des pays de la région, et plus particulièrement parmi les exportateurs de pétrole et les pays à revenu élevé du Conseil de coopération du Golfe (CCG).

Même si la croissance du crédit s'est accélérée il y a peu par rapport aux creux enregistrés après la crise, le rétablissement au sortir de cette alternance d'expansions et de contractions n'est pas encore complet. D'après l'étude précitée, qui s'appuie sur les comportements généralement observés ces 25 dernières années



au cours des alternances précédentes, il faudrait au moins trois ans pour que les taux de croissance redeviennent «normaux», de l'ordre de 5 % par an. En effet, en 2011 et début 2012 (date des dernières observations disponibles pour divers pays), l'expansion régionale du crédit a diminué d'en moyenne 10 points par rapport aux quatre années ayant précédé 2008 et le dernier taux de

contre de 22 % à 23 % pour l'ensemble du monde, et pour les pays émergents et en développement, respectivement (graphique 3). En outre, ces 12 dernières années, les crises se sont multipliées à un rythme sans précédent dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques : plus de 60 % d'entre eux ont connu une crise durant cette période, tandis que la

Même si la croissance du crédit s'est accélérée par rapport aux creux de l'après-crise, le rétablissement n'est pas encore complet.

croissance enregistré sur 12 mois est d'environ 4 % en moyenne (graphique 2). En raison, notamment, de l'incertitude accrue et des perturbations de l'activité économique consécutives aux transitions politiques du Printemps arabe de 2011, l'expansion du crédit est plus modérée hors CCG, de moins de 3 % par an.

Des systèmes stables

Par rapport à d'autres régions, les systèmes bancaires de la région MOAN présentent un avantage notable, à savoir leur moindre propension à une instabilité généralisée. Cela se vérifie non seulement pour le dernier cycle expansion-contraction, mais aussi sur une période plus longue. D'après une étude de Laeven et Valencia (2012), à l'échelle mondiale, les crises bancaires systémiques sont des événements au cours desquels une ruée généralisée sur les guichets ainsi que des pertes ou des faillites bancaires se doublent de mesures d'intervention à grande échelle. Leur analyse montre que, durant les 40 dernières années, ces événements ont été étonnamment rares dans les pays de la région MOAN.

De 1970 à 2010, la durée cumulée des crises bancaires systémiques qui ont frappé la région a représenté environ 13 % du temps total,

région MOAN a été épargnée. Il faut noter que les pays émergents et en développement ont été touchés également, avec des épisodes de crise représentant au total 8 % de cette période récente.

Des apparences trompeuses

En dépit des cycles d'expansion-contraction décrits plus haut, pendant plusieurs décennies les circuits financiers se sont développés à un rythme certes modeste mais régulier dans les pays de la région MOAN. En 2009, la région se portait donc relativement bien sur ce plan, si l'on excepte quelques problèmes que les chiffres globaux ne laissent pas deviner immédiatement (Barajas, Chami et Yousefi, 2011). Les mesures habituelles de la profondeur du secteur bancaire (ratio crédit privé/PIB) et du marché boursier (ratio valeur des titres négociés/PIB) semblent montrer que le développement financier est relativement adéquat dans la région et bien supérieur à la moyenne d'autres pays émergents et en développement (graphique 4).

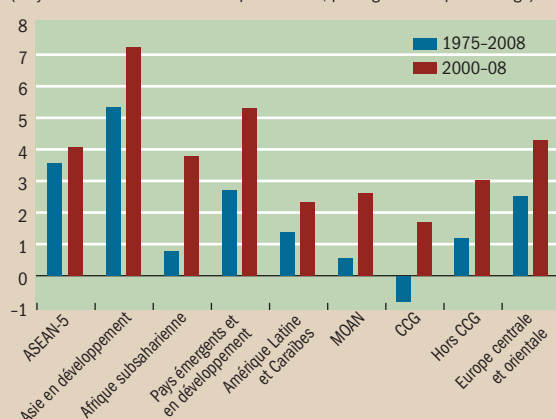
Première réserve, toutefois, les chiffres régionaux masquent des disparités considérables. Par exemple, en 2009, le crédit au secteur privé représentait 78 % du PIB en Jordanie, soit près de huit fois plus qu'en Libye. De même, le volume des transactions boursières rapporté au PIB était de 199 % en Arabie saoudite, soit environ 11 fois ce qu'il était au Liban.

Graphique 1

À la traîne

La région MOAN a connu une croissance économique bien moins rapide que les autres pays en développement.

(moyenne de la croissance réelle par habitant; par région et en pourcentage)



Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des auteurs.

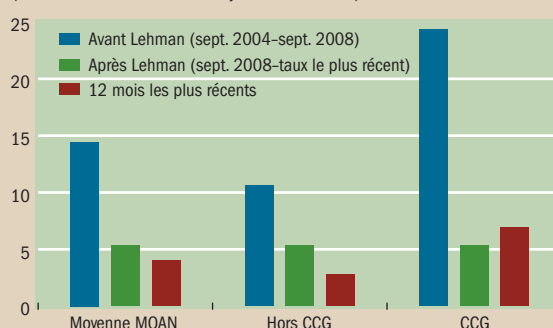
Note : ASEAN-5 = Association des nations de l'Asie du Sud-Est : Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande; MOAN = Moyen-Orient et Afrique du Nord : Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Iran, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Qatar, Soudan, Syrie, Tunisie et Yémen; CCG = Conseil de coopération du Golfe : Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar.

Graphique 2

Assèchement du crédit

Après la faillite de Lehman Brothers, l'expansion du crédit a décéléré de façon spectaculaire dans la région.

(taux de croissance annuels moyens du crédit réel)



Sources : FMI, *International Financial Statistics*; calculs des auteurs.

Note : Afin d'intégrer les données les plus récentes pour autant de pays que possible, la période qui suit la faillite de Lehman englobe des moyennes calculées sur des périodes un peu différentes. Pour environ la moitié des pays, les observations les plus récentes remontent à juin 2012, voire plus tard. Pour les autres, les dernières observations datent du premier et du deuxième trimestres 2011 ou du début de 2012. CCG = Conseil de coopération du Golfe (voir graphique 1).

La deuxième réserve concerne le fait que, malgré la capacité assez considérable des économies de la région à produire des dépôts, la transformation de ces fonds en prêts bancaires au secteur privé n'a pas été aussi impressionnante. Les systèmes bancaires ont plus tendance à envoyer des fonds à l'étranger ou à les placer dans des titres nationaux (obligations du Trésor, par exemple) qu'à augmenter les crédits à proportion des nouveaux dépôts reçus.

En creusant ces questions sous-jacentes et en comparant les degrés de développement financier, non seulement avec les autres régions, mais aussi en fonction des caractéristiques structurelles de chaque économie, nous arrivons à des conclusions plus intéressantes. Sachant que le développement financier d'un pays s'explique notamment par des facteurs structurels comme le revenu, le nombre d'habitants et la densité démographique, la pyramide des âges et le statut d'exportateur de pétrole ou de centre financier extraterritorial, la Banque mondiale a défini des repères permettant d'évaluer le degré de développement financier d'un pays à différentes dates (Al-Hussainy *et al.*, 2011). En bref, ces repères signalent le degré de développement financier que devrait avoir atteint un pays compte tenu de ses caractéristiques structurelles.

Cette comparaison corrobore nos propos. En 2009, dernière année pour laquelle des repères structurels ont été estimés, le crédit et la valeur des titres négociés en bourse représentaient en moyenne respectivement 48 % et 45 % du PIB dans les pays de la région MOAN, soit environ 10 points de *plus* que la moyenne mesurée pour l'ensemble des pays émergents et en développement (graphique 4, cadres en haut à gauche et en bas à droite).

Pour le monde dans son ensemble, le niveau moyen d'un indicateur donné devrait correspondre au niveau prédit par les caractéristiques structurelles moyennes. Toutefois, cela ne se vérifie pas forcément pour tel pays ou telle région, qui peuvent s'écarter de leur repère. Même si, en moyenne, le montant du crédit accordé au secteur privé par les systèmes bancaires des pays émergents et en développement équivalait plus ou moins au mon-

tant attendu compte tenu de leurs caractéristiques structurelles (les ratios effectifs crédit/PIB et crédit/dépôts correspondaient globalement à leurs niveaux de référence), les pays de la région MOAN ont eu des résultats inférieurs à la moyenne sur ce plan.

Cette sous-performance a surtout concerné les pays hors CCG et le ratio crédit/dépôts, reflétant l'incapacité à transformer les dépôts en prêts au secteur privé : le ratio crédit/dépôts était inférieur de 18 points à son repère structurel et l'écart était de 40 points pour les pays non membres du CCG (graphique 4, cadres de gauche). Ceci est dû en partie au poids des emprunts contractés par le secteur public, spécialement dans certains pays hors CCG. En Algérie, par exemple, les banques prêtent presque 50 % de plus à l'État qu'au secteur privé, en Syrie plus de 20 %, et en Égypte, crédit public et crédit privé sont à peu près équivalents. En moyenne, les systèmes bancaires de la région MOAN ont prêté près de 13 % du PIB au secteur public et aux entreprises d'État. S'agissant de l'activité boursière, le volume négocié semble a priori assez substantiel dans la région, mais le niveau élevé qui est observé dans les pays du CCG est inférieur de moitié au repère structurel.

Améliorer l'accès aux financements

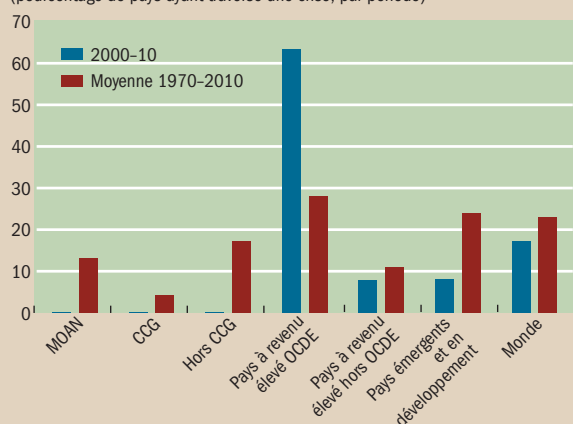
La dernière réserve concerne la capacité de la région à offrir un accès aux financements qui soit en rapport avec son degré de développement financier, question sur laquelle s'est centrée

Graphique 3

Les crises évitées

Durant les quatre dernières décennies, la région MOAN a connu moins de crises bancaires systémiques que les autres régions.

(pourcentage de pays ayant traversé une crise; par période)



Sources : Laeven et Valencia (2012); calculs des auteurs.

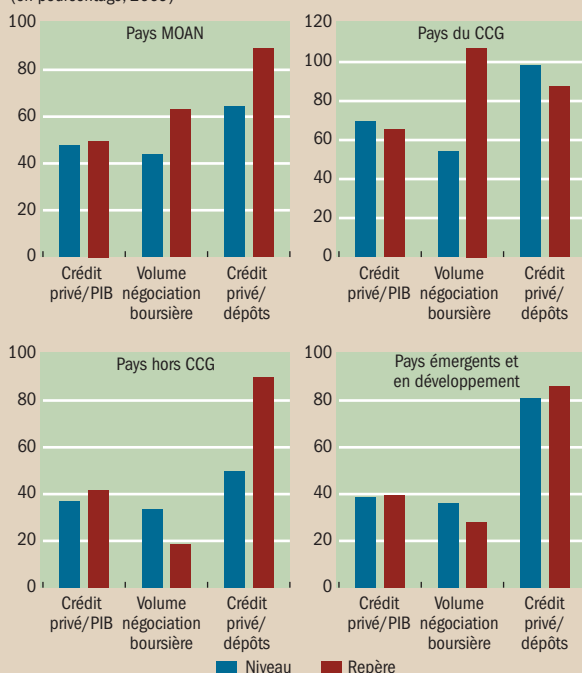
Note : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques; CCG = Conseil de coopération du Golfe; MOAN = Moyen Orient et Afrique du Nord (voir graphique 1).

Graphique 4

Une profondeur apparente

En moyenne, le développement financier des pays de la région MOAN semble adéquat, mais il est inférieur aux niveaux de référence correspondant à ses caractéristiques structurelles.

(en pourcentage, 2009)



Source : Banque mondiale, base de données Finstats.

Note : CCG = Conseil de coopération du Golfe (voir graphique 1).

la Banque mondiale (2011). Malgré les progrès importants en matière de réforme de l'environnement économique et de développement des marchés financiers, la région est derrière toutes les autres, à l'exception de l'Afrique subsaharienne, pour l'accès aux dépôts et aux prêts bancaires. En outre, le crédit disponible tend à être très concentré au profit de quelques grandes sociétés bien établies, alors que les entreprises plus petites et jeunes, qui sont les principales pourvoyeuses d'emplois, n'ont d'autre choix que de puiser dans leurs propres ressources, au demeurant limitées, ou de passer par des circuits informels pour obtenir les financements dont elles ont grandement besoin.

De surcroît, les pays de la région sont loin du compte en ce qui concerne l'accès au crédit par rapport aux autres régions, y compris lorsque la part du crédit dans l'économie est comparable. Presque invariablement, par exemple, on y contracte moins de prêts bancaires que dans d'autres pays avec un ratio crédit privé/PIB semblable (graphique 5).

De précédents travaux du FMI ont montré que dans les pays de la région MOAN, un niveau donné de développement bancaire a moins d'effet sur la croissance économique à long terme qu'ailleurs, ce qui témoigne du déficit de qualité de leurs systèmes bancaires. Bien qu'il soit difficile d'expliquer précisément pourquoi, à volume de crédit bancaire égal, la croissance économique est plus faible que dans les autres régions, il est vraisemblable que l'accès limité au crédit et aux services financiers en général soit une cause principale, qui contribue sans doute à expliquer des résultats systématiquement moins bons sur le plan de la croissance économique.

Le développement financier ne suffit pas

La région MOAN se trouve à un tournant de son histoire. Outre les défis inhérents à la transition politique, les objectifs économiques sont très clairs : doper la croissance, créer plus d'emplois et garantir une croissance plus solidaire. Il est tout aussi clair que la stabilité financière ne peut pas à elle seule permettre à la région de récolter les fruits de la croissance économique et qu'il faut impérativement parvenir à un développement des circuits

financiers dans l'intérêt de l'ensemble de la population. À cet effet, de vastes programmes combinant politiques économiques avisées et réformes institutionnelles et structurelles de grande ampleur devront être mis sur pied.

Pour être efficaces, les réformes à conduire dans les prochaines années devront être équilibrées. Pour développer davantage le système financier (dans les pays restant à la traîne) et élargir l'accès aux circuits financiers existants, il faudra adopter des

Les pays de la région MOAN sont loin du compte en matière d'accès au crédit par rapport aux autres régions.

politiques favorables au marché pour supprimer les distorsions (barrières à l'entrée, encadrement des taux d'intérêt et du crédit, participation directe de l'État dans le capital des banques) et les fortes pressions de financement de l'État. Il faudrait aussi améliorer le cadre de l'intermédiation financière, c'est-à-dire préserver la stabilité macroéconomique, renforcer la protection juridique des créanciers et les droits des petits actionnaires et améliorer l'information sur les emprunteurs et les régimes relatifs aux garanties. Bien sûr, à mesure qu'augmenteront l'ampleur et la quantité de crédit dans les différents pays et que le cercle des emprunteurs ne se limitera plus aux grandes entreprises influentes et établies de longue date, le risque de crédit devrait s'accroître. Les dirigeants devront veiller à ce que les politiques de mise en valeur du marché financier, tant au plan microprudentiel que macroprudentiel, soient à la hauteur des enjeux, pour que les atouts du développement des circuits financiers ne soient pas neutralisés par une instabilité excessive. ■

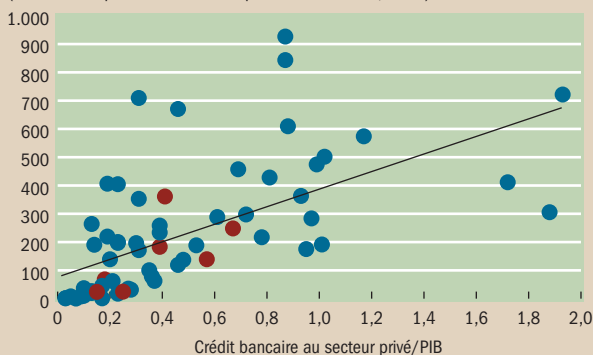
Adolfo Barajas est économiste principal à l'Institut du FMI pour le développement des capacités et Ralph Chami, chef de division au Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI.

Graphique 5

Le dilemme des emprunteurs

Par rapport à d'autres pays émergents et en développement, les pays de la région MOAN offrent un accès plus restreint aux banques commerciales et aux prêts bancaires (à volume de crédit équivalent).

(nombre d'emprunteurs bancaires pour 1.000 adultes, 2008)



Sources : FMI, *Financial Access Survey*; Banque mondiale; calculs des auteurs.

Note : Les pays de la région MOAN sont en rouge.

Bibliographie :

Al-Hussainy, Ed, Andrea Coppola, Erik Feyen, Alain Ize, Katie Kibuka, and Haocong Ren, 2011, "FinStats 2011: A Ready-to-Use Tool to Benchmark Financial Sectors Across Countries and Over Time" (Washington: World Bank).

Banque mondiale, 2011, MENA Financial Sector Flagship Report (Washington).

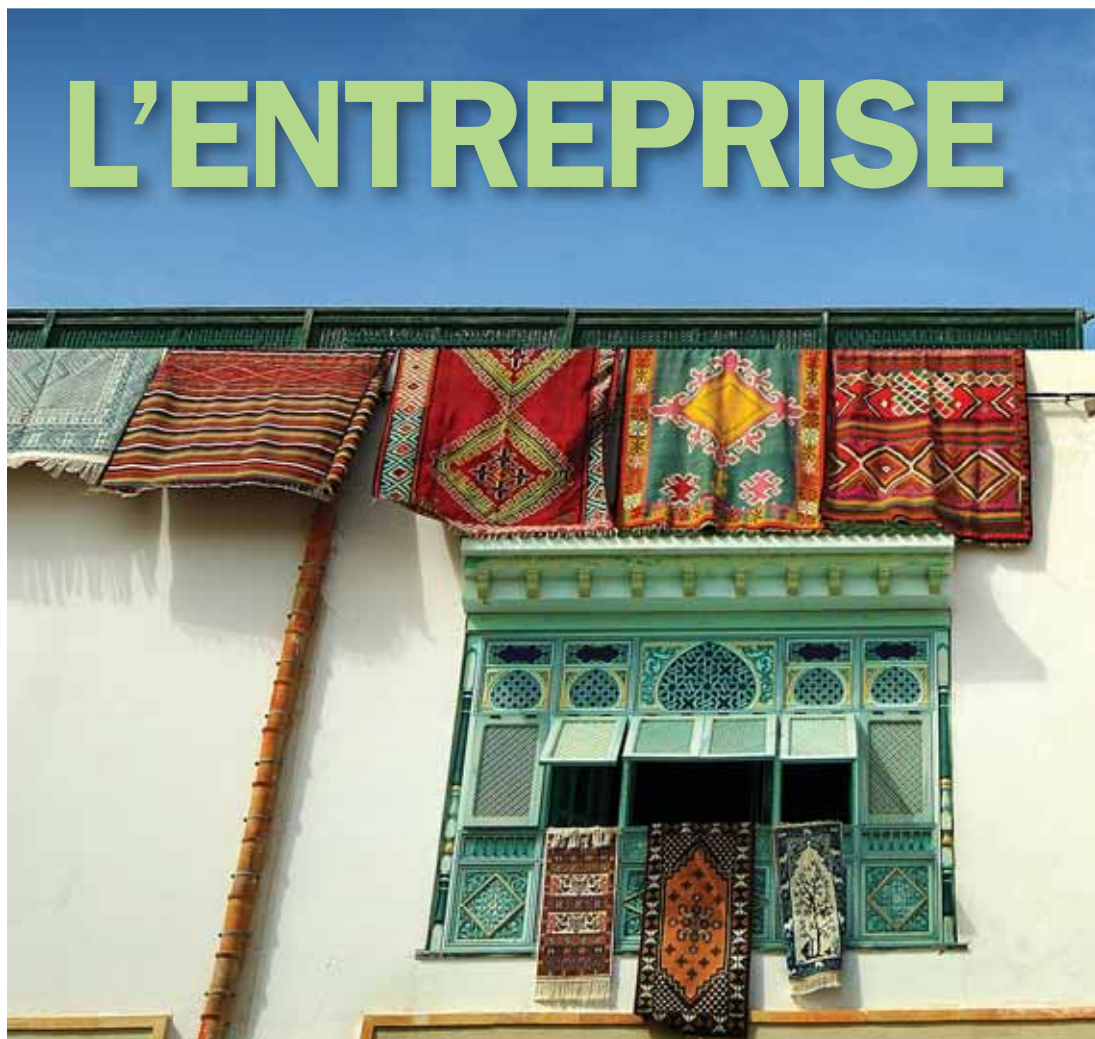
Barajas, Adolfo, Ralph Chami, Raphael Espinoza, and Heiko Hesse, 2011, "Further Fallout from the Global Financial Crisis: Credit Crunch in the Periphery," *World Economics*, Vol. 12, No. 2, p. 153–76.

Barajas, Adolfo, Ralph Chami, and Reza Yousefi, 2011, "The Impact of Financial Development on Economic Growth in the Middle East and North Africa," Chapter 3.3, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia* (Washington, April).

Laeven, Luc, and Fabián Valencia, 2012, "Systemic Banking Crises Database: An Update," *IMF Working Paper 12/163* (Washington: International Monetary Fund).

L'ENTREPRISE

L'entreprise privée, animée par une classe moyenne naissante, est la clé de la réussite de la transition démocratique au Moyen-Orient



Magasin de kilims à Mahdia, Tunisie.

Vali Nasr

CE N'EST PAS un hasard si le Printemps arabe a débuté en Tunisie et non en Syrie ou au Yémen.

Il y est né, car il y avait dans l'air une promesse de prospérité et de croissance. Il y est né, car il y a en Tunisie une classe moyenne abondante et instruite. Il y est né, car cette classe moyenne a des inclinations relativement libérales et aspire aux libertés politiques qui vont de pair avec la prospérité économique.

Dans un climat de stabilité politique et d'activité économique libre, les entreprises privées prospèrent et l'économie croît, ce qui favorise l'éclosion d'une classe moyenne. Et c'est cette classe moyenne qui revendique de nouvelles avancées politiques et conforte la démocratie.

Pour que la promesse démocratique du Printemps arabe se concrétise au Moyen-Orient — et que le reste du monde en recueille

les bienfaits — il faut que les pays de la région et d'ailleurs encouragent l'entreprise privée et le développement d'une classe moyenne vigoureuse qui fasse entendre sa voix.

Un terrain fertile

Lorsque les protestations ont éclaté dans toute la Tunisie en janvier 2011, l'économie était ouverte et dynamique. Les Tunisiens étaient instruits et technologiquement avertis — 20 % communiquaient via Facebook avec leurs parents et amis, sur place et à l'étranger.

Pendant les dix années qui ont précédé le Printemps arabe, la Tunisie était désignée avec envie comme «la Chine du monde arabe». Bien que soumise à un régime autoritaire et au fléau de la corruption, elle était aussi intégrée dans l'économie mondiale grâce à ses exportations de produits manufacturés et au tourisme, et



porteuse d'espoir



son rythme de croissance était comparable à ceux de grands pays émergents. Cette croissance a donné naissance à la classe moyenne qui a en définitive réclamé le changement politique.

Pendant plus d'une génération, le monde arabe a stagné économiquement. Le contrôle exercé par l'État sur l'économie a produit dans maints pays un secteur public hypertrophié générateur de tracasseries administratives qui a étouffé l'innovation et l'esprit d'entreprise tout en masquant les dysfonctionnements derrière la protection publique et de hautes barrières tarifaires.

C'est ainsi que le monde arabe s'est retrouvé à la traîne des autres régions en développement. Il souffre d'une sclérose qui a approfondi la misère et la frustration. Et «l'explosion démographique des jeunes» ne fait qu'aggraver la situation.

Si les choses ne changent pas, si le monde arabe ne parvient pas à suivre les traces des pays d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est qui ont réussi leur transition, non seulement la région aura manqué son tournant démocratique, mais elle s'enfoncera dans la pauvreté et l'instabilité. Et cela créera une multitude de problèmes sociaux et politiques qui

seront une menace pour la sécurité et la prospérité économique partout dans le monde.

Le risque le plus manifeste est le spectre bien connu de l'extrémisme et du terrorisme, mais la menace de conflits régionaux fratricides, de crises humanitaires et de vastes mouvements migratoires vers l'Europe n'est pas moins préoccupante.

Une croissance tirée par le secteur privé

Le monde arabe compte aujourd'hui 400 millions d'habitants, et ce chiffre doublera en 2050. Face à cette explosion démographique, il faut impérativement une croissance économique dynamique. Même pour garder la tête hors de l'eau et préserver le niveau de vie actuel, il faudrait que les pays arabes croissent au rythme des «tigres économiques», de 9 % à 10 % par an pendant dix ans ou plus. C'est là un redoutable défi que le secteur public ne peut pas relever seul. La croissance doit venir du secteur privé, et pour cela, il faut réformer l'économie — alléger la réglementation, relâcher l'emprise de l'État, promouvoir les échanges commerciaux et affermir l'État de droit.

Il y a clairement un potentiel de développement de l'entreprise privée dans la région. Au cours des dix dernières années, l'ouverture économique — tout particulièrement en Tunisie, en Égypte et aux Émirats arabes unis, ainsi qu'en Jordanie et au Maroc — et l'afflux de nouvelles technologies et des capitaux accumulés à la faveur de la hausse des cours pétroliers, ont fait naître et éclore les petites et moyennes entreprises. Ces PME ont tantôt rejoint les filières traditionnelles de l'industrie manufacturière et des services, tantôt créé de nouvelles activités dans les secteurs à haute technologie. À preuve l'achat par Yahoo de la «jeune pousse» jordanienne Maktoob, pour plus de 120 millions de dollars en août 2009.

Grâce au dynamisme de ces PME, il est possible de voir plus loin que le triste tableau actuel et d'imaginer une véritable transformation économique de la région. Les réformes engagées à Dubaï, en Malaisie et en Turquie, et même le timide relâchement de l'emprise de l'État en Égypte, au Pakistan et en Cisjordanie ont permis une amorce — certes assez rare —, de commerce local et international. Les entrepreneurs et hommes d'affaires locaux ont commencé à tirer parti de ces changements.

Émergence d'une classe moyenne

La floraison de l'activité privée a donné naissance à une classe moyenne, certes modeste, mais qui grandit. Dans les années 60, moins d'un tiers en moyenne de la population des grands pays musulmans comme l'Iran, le Pakistan ou la Turquie vivait dans les villes et, d'après la plupart des estimations, environ 5 % seulement appartenaient à la classe moyenne. Aujourd'hui, la population de ces pays est à près de deux tiers urbaine et à peu près 10 % font partie de la classe moyenne.

Si l'on retient une définition plus large de la classe moyenne englobant les personnes ayant un emploi déclaré, un salaire garanti et une protection sociale et qui peuvent consacrer un tiers de leur revenu à des dépenses discrétionnaires, la proportion est de 15 % de la population pakistanaise et 30 % de la population turque. Les pourcentages montent si on élargit encore la définition pour inclure ceux qui ont adopté des valeurs familiales modernes et souhaitent par exemple avoir

moins d'enfants et privilégier leur progression sociale. D'après une estimation, pas moins de 60 % des Iraniens sont — ou s'apprentent à entrer — dans cette catégorie.

On peut constater l'émergence de cette classe moyenne et la poussée capitaliste qu'elle nourrit partout au Moyen-Orient, même au Caire en pleine révolution, à Beyrouth où la guerre a la vie dure et à Téhéran, minée par les sanctions économiques. Si le tableau d'ensemble du Moyen-Orient paraît sombre, des signes prometteurs d'activité économique ont commencé à apparaître par poches dans la région au cours de la dernière décennie. Cela n'a pas changé la situation globale, mais produit une certaine dynamique et fait poindre une possibilité de changement. Entre 2002 et 2008, le PIB réel du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord a progressé de 3,7 %, contre 3 % la décennie précédente.

Les entrepreneurs de la classe moyenne représentent le meilleur espoir de progrès pour leur pays — et la meilleure arme pour lutter contre l'extrémisme et pour la démocratie. Jusqu'à présent, la minuscule classe moyenne du monde arabe a vécu sur des salaires de fonctionnaires et des transferts publics, sans liens ou presque avec les marchés libres. Le développement de l'entreprise privée locale à la faveur de l'éclosion du capitalisme — et l'intégration dans l'économie mondiale — pourraient changer la donne.

Ces forces produisent déjà quelques effets. La controverse autour des élections de 2009 en Iran opposait la classe moyenne, soucieuse de défendre ses intérêts économiques, au Président Mahmoud Ahmadinejad, qui cherchait à accroître la mainmise de l'État sur l'économie. Et, comme nous l'avons déjà indiqué, le Printemps arabe a commencé sous l'impulsion de la classe moyenne réclamant un changement politique à la hauteur de ses aspirations culturelles et économiques. De même que la Turquie a misé sur sa classe moyenne pour se transformer en une démocratie musulmane florissante et pleinement intégrée dans l'économie mondiale, le monde arabe peut aussi se développer grâce à sa toute nouvelle classe moyenne et à un fervent esprit d'entreprise.

La nouvelle classe moyenne arabe porte en elle une irrésistible promesse : en apportant la stabilité au Moyen-Orient, elle peut aussi doper la croissance mondiale. Le Moyen-Orient est au cœur d'un monde musulman plus vaste qui est aussi prêt à se transformer. Le milliard et demi de consommateurs qui vont gravir l'échelle économique vont vouloir profiter des bienfaits matériels du capitalisme libéral. Certains rechercheront des produits bien islamiques : non pas seulement de la nourriture halal et des foulards, mais aussi des services bancaires, de l'instruction, des distractions, des médias et des biens de consommation.

Expansion de la finance islamique

La demande de ces consommateurs a déjà fait bouger les marchés mondiaux, comme le montre l'essor de la finance islamique (des services financiers qui respectent les règles de l'Islam qui interdisent la perception et le paiement d'intérêts). Le développement de ces services a pour effet d'intégrer davantage le Moyen-Orient dans l'économie mondiale. Bien que la banque islamique reste un petit créneau — le marché des obligations islamiques, qui pèse quelque 100 milliards de dollars, représente à peine 0,10 % du marché obligataire mondial et environ 300 banques et maisons d'investissement islamiques dans plus de 75 pays gèrent des services se chiffrant en centaines de milliards de dollars — certains

spécialistes pensent que les actifs de ce secteur atteindront au moins 4.000 milliards de dollars d'ici 2015.

Quelques membres de la nouvelle classe moyenne sont issus de l'ancienne bureaucratie, mais beaucoup plus nombreux sont ceux qui viennent de la province et de classes sociales moins élevées. Ces fils et filles de paysans pauvres ont fait le saut en épousant les valeurs économiques modernes. Beaucoup sont pieux, mais leur richesse et leurs aspirations leur font tourner le dos à l'extrémisme. Après tout, la richesse peut donner envie de consommer ouvertement, d'adopter des valeurs sociopolitiques libérales et de s'investir dans le monde.

Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas de terroristes musulmans au sein de la classe moyenne. Mais tout comme en Amérique latine dans les années 90, le terrorisme s'éteindra dès lors que la classe moyenne musulmane sera vraiment intégrée. Ceux qui se seront lancés dans le commerce n'adhéreront pas à une idéologie dangereuse pour leur avenir. L'aliénation et la colère que beaucoup de musulmans ressentent aujourd'hui à l'égard de l'Occident ont pour cause des griefs historiques qui ont été exacerbés par leur isolement de l'économie mondiale. Pour peu que cela change, bien des musulmans se mettraient à songer à l'avenir au lieu de remâcher le passé. La montée de cette classe moyenne «cruciale» est une tendance au moins aussi puissante et importante que l'extrémisme. Et c'est ce qui changera l'état d'esprit et le mode de pensée du monde musulman.

Il est trop tôt pour dire si les hommes d'affaires de Tunis ou du Caire prendront la tête d'une vraie révolution fondatrice de la démocratie dans le monde arabe — une transformation historique comparable à celle que menèrent il y a quatre siècles les bourgeois protestants en Hollande. Mais l'histoire enseigne que l'adhésion des entrepreneurs au capitalisme est bel et bien le moyen de moderniser le Moyen-Orient.

Intérêts occidentaux

Il est dans l'intérêt du monde entier que le Printemps arabe réussisse. Si le changement n'apporte pas au Moyen-Orient prospérité et démocratie, une vague grandissante d'instabilité et d'extrémisme va déferler sur les rivages occidentaux.

L'extrémisme islamique qui se répand actuellement dans le monde arabe ne sera pas mis en échec par des théologiens éclairés ou des réformateurs libéraux, mais par des commerçants et des chefs d'entreprise. Les conséquences sont évidentes pour les gouvernements occidentaux. Les valeurs gagnent l'adhésion lorsqu'elles servent les intérêts économiques et sociaux des citoyens, et lorsque ceux qui les défendent accèdent au pouvoir, les valeurs changent les comportements.

La démocratie a triomphé en Europe parce que le capitalisme s'y est instauré. Si les valeurs capitalistes modérées n'ont pas encore gagné le Moyen-Orient, ce n'est pas en raison de la nature fondamentale de l'Islam, mais parce que la classe commerçante qui fait avancer le processus est encore trop peu développée. Le meilleur moyen d'enraciner les valeurs démocratiques est d'aider cette bourgeoisie à grandir et gagner une place dominante dans la société.

Que peuvent faire les États-Unis et leurs alliés? D'abord et avant tout développer les échanges avec la région. L'Occident a versé beaucoup de sang et de millions pour défendre ses

intérêts dans le Moyen-Orient au sens large, et pourtant, il ne commerce guère avec la région (mis à part la Turquie). Si l'on fait abstraction du pétrole et des armes, le volume des échanges américains avec l'ensemble du monde arabe ne représente qu'une fraction du commerce avec l'Amérique latine, l'Europe de l'Est ou l'Inde. Les États-Unis ont conclu des accords de libre échange avec la Jordanie et le Maroc et l'Europe songe à établir un partenariat économique avec les pays arabes du pourtour de la Méditerranée. Ce sont des pas dans la bonne direction, mais il y a encore trop peu de marchandises en provenance du monde arabe sur les étagères occidentales.

Les gouvernements occidentaux semblent comprendre qu'il est important pour l'avenir du monde arabe d'encourager l'esprit d'entreprise, le commerce et l'ouverture des marchés, mais les mécanismes propres à promouvoir le changement économique ne sont pas en place. Des règles bureaucratiques empêchent les investissements dans les petites et moyennes entreprises — les dollars ne sont investis que dans des entreprises sans but lucratif — et il n'y pas d'effort concerté pour encourager les gouvernants à prendre le parti des réformes. La question du changement économique est éclipsée par les discussions politiques.

C'est sur les PME que reposent les espoirs de la région et son avenir économique aux yeux de la communauté internationale, grâce en partie à la réussite qu'elles ont connue au cours des dix dernières années. Mais ces espérances se fondent aussi sur l'idée qu'il y a encore dans la région une masse de capitaux — aux mains d'investisseurs locaux qui craignent bien moins les risques politiques que leurs homologues occidentaux — qui pourrait entretenir ce dynamisme. Il y a aussi l'espoir que la nouvelle génération de dirigeants sera propice au monde des affaires. Le président Mohamed Morsi s'est affiché lors des récentes élections comme «l'Erdogan de l'Égypte» (faisant référence au Premier Ministre turc, favorable à l'entreprise). Et chacun sait que les Frères musulmans s'appuient sur une classe marchande qui encouragera le parti à promouvoir dans l'ensemble du monde arabe une croissance tirée par l'entreprise privée.

Stabilité et réformes

Les PME peuvent donner raison à ceux qui misent sur leur réussite en adoptant les pratiques qui ont fait leurs preuves dans les jeunes démocraties d'Asie et d'Amérique latine, à condition que deux facteurs fondamentaux soit présents : la stabilité politique et un élan de réforme économique.

On peut difficilement imaginer que les investisseurs reviennent en Égypte avant que l'État de droit ne soit rétabli, que l'agitation cesse dans la rue et que la stabilité gouvernementale soit tangible. Mais les entreprises veulent aussi l'assurance que les grèves s'arrêteront, que le gouvernement imposera et défendra la réglementation du marché du travail et que les relations avec les pouvoirs publics seront stables et prévisibles.

Bien qu'il y ait sans doute des masses de capitaux dans le monde arabe, il y a peu de chance qu'ils aillent s'investir dans des pays où les grèves perturbent l'activité, les hausses salariales grignotent les bénéfices et la menace permanente de l'instabilité politique plombe les perspectives de croissance. Il faut s'attendre à un certain degré d'instabilité à la suite des changements radicaux qui ont balayé l'ensemble de la région. Il faudra du temps

avant que les choses rentrent dans l'ordre et que la stabilité et l'État de droit règnent à nouveau. Mais le chaos politique est en partie dû à l'état déplorable de l'économie.

Prenons l'exemple de l'Égypte. Dans l'année qui a suivi le départ du Président Hosni Moubarak, l'économie a subi une contraction de 0,8 % (sur l'année civile 2011), l'activité manufacturière chutant de 5,3 %. Le taux de chômage est passé à 12 % (25 % chez les jeunes). L'investissement privé intérieur a chuté de 10,5 % et l'investissement étranger s'est quasiment évanoui, tombant de 6,4 milliards de dollars en 2010 à 500 millions en 2011. Du coup, le gouvernement s'est retrouvé avec un déficit de financement de 11 milliards de dollars au deuxième semestre de 2011. Le nombre des touristes a baissé de près de 35 %, grave problème pour un pays où le tourisme représente 11 % du PIB. Le déficit budgétaire a bien sûr enflé, atteignant 11 milliards de dollars (10 % du PIB, un record dans le monde arabe). Du fait de l'exode des capitaux, qui continue en raison de l'instabilité politique, les réserves de change ont fondu, chutant de 43 à 15 milliards de dollars. Deux Égyptiens sur cinq vivent avec moins de 2 dollars par jour, et ces chocs ont eu de profondes conséquences humaines.

Indubitablement, il faut stabiliser l'économie pour remédier à la situation. C'est ce qu'ont promis les puissances occidentales à la réunion du G-8 à Deauville. Mais la stabilisation ne donnerait qu'un court répit, insuffisant pour inverser les tendances fatales à la région qui ont précipité la crise de gouvernance et l'effondrement économique.

Un avenir tout tracé

Pour que la transformation économique et la démocratisation réussissent, il faut que le secteur privé se développe et que l'esprit d'entreprise prospère. Les PME doivent ouvrir la voie en prenant suffisamment d'importance pour faire des pays arabes des nations émergentes; c'est alors seulement que la démocratie aura la moindre chance de s'instaurer dans la région. Et il faut pour cela des réformes structurelles.

Dans tous les cas récents, la réussite de la démocratisation est allée de pair avec la restructuration de l'économie. Les institutions financières internationales se sont alliées avec les gouvernements occidentaux et les bailleurs de fonds privés pour promouvoir des réformes fondamentales et débloquer les capitaux nécessaires pour nourrir la croissance.

Ce partenariat a connu son apogée avec ce qu'il est convenu d'appeler le Consensus de Washington. Cette stratégie tant décrite visant à promouvoir la croissance et la démocratie n'a pas toujours fonctionné — ou donné des résultats parfaits —, mais sans elle, les efforts de démocratisation auraient pour la plupart échoué.

Le monde arabe a besoin d'un nouveau Consensus de Washington : une stratégie limpide pour mettre en œuvre des réformes et apporter les fonds nécessaires pour qu'elles aboutissent. C'est le meilleur moyen de créer le climat propice et de mobiliser suffisamment de capitaux pour faire croître les entreprises. ■

Vali Nasr est Doyen de l'École des hautes études internationales de l'université Johns Hopkins et auteur d'un ouvrage intitulé Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat, à paraître prochainement.

Un tournant décisif

Seule l'ouverture permettra aux pays arabes en transition de connaître la croissance partagée dont leur société a tant besoin



David Lipton est Premier Directeur général adjoint du FMI.

LE RÉVEIL arabe, dont le déclencheur fut l'immolation par le feu d'un vendeur ambulant dans une petite ville tunisienne en décembre 2010, continue de faire la une de l'actualité dans la région. En janvier 2011, le slogan «Pain, Liberté et Justice sociale» lancé en Égypte résonna dans une large part du monde arabe. L'aspiration au changement n'est pas seulement politique, elle s'étend aussi à la sphère économique. Le peuple demande à faire entendre sa voix sur la façon dont il est gouverné et revendique un meilleur respect de la dignité humaine.

Deux ans ont passé et l'avenir du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord est incertain. Les dirigeants sont mis au défi immédiat de satisfaire les grandes aspirations de leurs citoyens et de mettre en œuvre des réformes difficiles pour stopper la dérive des finances publiques et redynamiser les systèmes financiers affaiblis. Les progrès sur le front économique se révèlent difficiles à cause du bras de fer politique sur l'ordre constitutionnel et la gouvernance et du débat sur le rôle de la religion dans la vie publique.

Pour certains, le pronostic est sombre : la révolution dans la région va à l'échec. Je pense plutôt qu'elle peut emprunter l'une des trois voies suivantes :

- une dérive vers le chaos économique, si les querelles politiciennes bloquent la stabilisation, sans parler des réformes;
- une stabilisation où les intérêts des milieux d'affaires reprendraient leurs droits, ce qui donnerait un répit face à la détérioration des conditions économiques, mais condamnerait la région à la stagnation ou, au mieux, à une croissance sans éclat;
- l'apparition d'un nouvel ordre économique, si les gouvernements récemment arrivés aux affaires résorbent peu à peu le désordre économique et entreprennent des réformes pour offrir à leur peuple un meilleur avenir.

Bien entendu, les deux premières options ne sont pas souhaitables, et la troisième est semée d'embûches. L'état actuel de l'économie mondiale ne facilitera d'ailleurs pas la mise en œuvre de réformes de fond. Le fléchissement de la reprise

mondiale, les incertitudes persistantes en Europe, le renchérissement des produits alimentaires et pétroliers ainsi que le conflit en Syrie et les pertes de vies humaines qu'on y déplore, risquent de miner les fragiles progrès accomplis par la région au cours des deux dernières années.

Pour les dirigeants qui essaient de gérer une difficile transition politique, mener de front la stabilisation et la transformation est une gageure. Quelles sont les chances de réussite? Et que peut éventuellement faire la communauté internationale pour influencer sur les résultats?

Une région en transition

La région Moyen-Orient et Afrique du Nord se caractérise par sa diversité : elle englobe 20 pays, soit au total plus de 400 millions d'habitants, et son PIB équivaut à 3.000 milliards de dollars — environ 6 % de la population mondiale et 4 % du PIB de la planète. La situation varie d'un pays à l'autre. Certains pays possèdent d'énormes réserves de pétrole et de gaz, d'autres doivent importer et leur énergie, et leur nourriture. Le chiffre le plus significatif, cependant, est le montant des exportations non pétrolières de la région : 365 milliards de dollars, soit à peu près autant que celles de la Belgique, qui compte 11 et non 400 millions d'habitants. La région souffre d'un manque d'intégration à l'économie mondiale.

Bien avant que les gens descendent dans la rue, les pays arabes en transition — Égypte, Jordanie, Libye, Maroc, Tunisie et Yémen — avaient beaucoup de mal à donner du travail à leurs populations jeunes en rapide augmentation. Malgré plusieurs séries de réformes, leur économie était incapable de créer suffisamment d'emplois, et à ce problème s'adjoignaient trois autres.

D'abord, le manque d'ouverture et de débouchés à l'exportation. Ensuite, dans certains pays, des hausses à répétition des subventions, qui visaient à apaiser le mécontentement populaire et drainaient le budget en ne laissant plus de marge pour les investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures. Et troisièmement, là où des réformes significatives ont été tentées, le sentiment très répandu que les investissements dans les nouveaux secteurs restaient aux mains d'une élite.



Résultat : un manque de vitalité économique et un chômage élevé qui allait s'aggravant, en particulier chez les jeunes diplômés.

Pour parvenir à une croissance largement partagée et durable, il faut que les pays du Moyen-Orient renoncent à la mainmise de l'État en faisant place aux investisseurs privés et à la protection de certains secteurs en misant sur une croissance tirée par les exportations. Il faut, en bref, que le secteur privé devienne le principal moteur de la croissance.

Les impératifs de réforme

Pour ce faire, je vois quatre grands axes de réformes indispensables.

1. Privilégier le commerce international : l'intégration économique est la stratégie primordiale pour promouvoir dans de bons délais une croissance dynamique capable de créer suffisamment d'emplois et de prospérité pour les populations en rapide augmentation de ces pays. Elle ne serait pas seulement génératrice de croissance et d'emplois : elle donnerait la discipline et les encouragements requis pour mettre les réformes dans la bonne voie. Les autres réformes énumérées ci-après s'imposent plus naturellement dans un pays qui s'ouvre à la concurrence internationale, car elles lui permettront de faire face à ses concurrents.

2. Améliorer le climat des affaires et faciliter l'accès au crédit : la complexité réglementaire freine la création d'emplois et la croissance dans la région. Voyez l'Égypte, où il n'y a pas moins de 36.000 règles et règlements qui pèsent sur le secteur privé. Et l'Égypte est loin d'être la seule à souffrir de ce carcan réglementaire. En fait, beaucoup de partis politiques ont pour base une foule de petits entrepreneurs pour qui la priorité des priorités est d'améliorer le climat des affaires. L'autre obstacle majeur à la croissance économique dans les pays arabes en transition est le manque d'accès des entreprises au crédit. Actuellement, le crédit privé profite surtout aux grandes sociétés bien établies et 10 % seulement des entreprises font appel aux banques pour financer leurs investissements. C'est le taux le plus bas au monde.

3. Aménager le marché du travail et améliorer le niveau d'instruction : le taux de chômage des jeunes en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Tunisie se situe entre 18 % et 30 %. En Égypte, 650.000 personnes rejoignent la population active chaque année. Les femmes ont particulièrement de mal à trouver du travail — environ un quart d'entre elles seulement a un emploi en Égypte, en Jordanie, au Maroc et en Libye. Le secteur public domine le marché du travail, et la réglementation est rigide. Les gouvernements doivent réduire les obstacles à l'embauche tout en protégeant les travailleurs. Par ailleurs, la population active ne présente pas les formations voulues et manque d'aptitudes techniques et scientifiques. Il faut réformer le système éducatif pour préparer les jeunes à entrer non plus dans la fonction publique, mais dans le secteur privé.

4. Remplacer les subventions universelles par un dispositif de protection sociale moderne : les subventions ont coûté au Moyen-Orient et en Afrique du Nord près de 210 milliards de dollars en 2011, soit plus de 7 % du PIB de la région. Outre qu'elles sont onéreuses, elles ne font rien pour aider les pauvres. Les mesures sociales ciblant les gens qui en ont vraiment besoin sont plus économiques et efficaces. Pour obtenir l'adhésion de l'opinion, il faut expliquer clairement les réformes, en s'engageant

de manière crédible à employer les fonds dégagés par la suppression des subventions pour investir et assurer la protection des personnes vulnérables.

Rôle de la communauté internationale

Au vu du coût potentiel des deux options à éviter décrites plus haut et des avantages que la troisième produirait pour la région et l'ensemble de l'économie mondiale, il est clair que la communauté internationale doit donner son appui en fournissant les financements nécessaires, en ouvrant ses marchés et en apportant ses conseils en vue d'une transformation positive.

Le FMI fait son possible en ce sens. Pendant cette période difficile, nous avons indiqué aux pays comment maintenir la stabilité économique en gérant les chocs qu'ils ont encaissés, comment veiller à ce que les ménages vulnérables soient protégés durant la transition et comment jeter les bases d'une croissance génératrice d'emplois.

De la fonction de conseil, nous sommes passés à l'étape du financement. Rien qu'au cours de l'année écoulée, nous avons accordé à la Jordanie, au Maroc et au Yémen des prêts totalisant 8,5 milliards de dollars. Un plan de soutien au gouvernement égyptien a aussi été tracé et nous espérons aider le Yémen grâce à un autre crédit qui prendrait le relais de l'aide d'urgence débloquée l'an dernier. Nous sommes aussi prêts à soutenir financièrement la Tunisie. En Libye, qui a besoin d'aide pour renforcer ses capacités et non d'un appui financier, nous avons redoublé d'efforts pour aider le pays à reconstruire ses institutions et son économie après la fin du conflit en 2011.

Le FMI peut certes aider les pays à stabiliser et réformer leur économie, mais la tâche est tellement gigantesque qu'il faut que la communauté internationale fasse davantage.

Le Partenariat de Deauville, lancé par le G-8 en 2011, a fourni un cadre de coordination utile, mais ne peut à lui-seul répondre à tous les besoins. Il sera crucial que la communauté internationale, non seulement les pays du G-8, mais aussi les partenaires régionaux tels que les membres du Conseil de coopération du Golfe et les institutions financières internationales et régionales, apportent le financement et l'appui au renforcement des capacités qui sont requis. L'Union européenne et les États-Unis doivent ouvrir des débouchés commerciaux aux produits et services de la région. Les précieuses compétences de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et d'autres institutions financières peuvent être mises à contribution pour accroître le rythme des investissements dans le secteur privé, comme cela s'est produit dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Chacun des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord doit tracer sa propre stratégie de changement. Le processus doit être véritablement participatif. L'adhésion populaire sera essentielle et les plans de réformes aussi techniquement solides soient-ils, ne peuvent pas être imposés d'en-haut.

Il est impensable de ne pas s'accorder sur une vision partagée. Le risque d'un retour au *statu quo* n'est que trop réel. Mais les dividendes d'une réforme significative peuvent être considérables. Pour peu que les pays arabes en transition parviennent à un taux de croissance dépassant de deux points les prévisions, ils pourraient faire reculer le chômage de moitié en cinq ans. Ce serait une avancée remarquable. ■

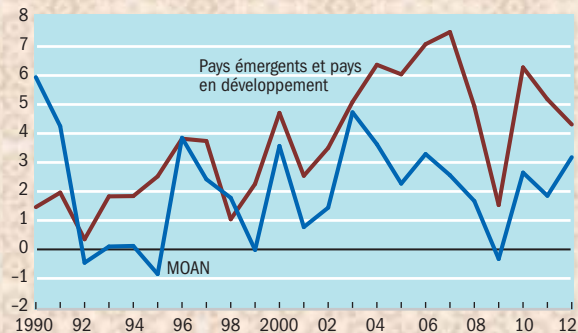
Échanges, croissance et emplois

Croissance et emploi pourraient profiter d'une intégration commerciale plus étroite au Moyen-Orient

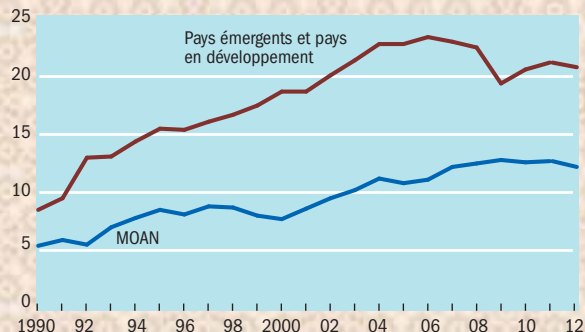
SUR les vingt dernières années, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) ont été à la traîne des pays émergents et des pays en développement sur le plan de la croissance économique et du commerce, et le commerce n'y est pas le moteur de croissance important qu'il est ailleurs. Bien entendu, la faible croissance dans la région MOAN a limité la progression de l'emploi, qui n'a pas suivi la rapide expansion de la main-d'œuvre.

Le PIB par habitant et les exportations de la région MOAN sont bien plus faibles que la moyenne des pays émergents et des pays en développement.

(PIB réel par habitant, variation annuelle en pourcentage)



(exportations de biens hors pétrole, en pourcentage du PIB)



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



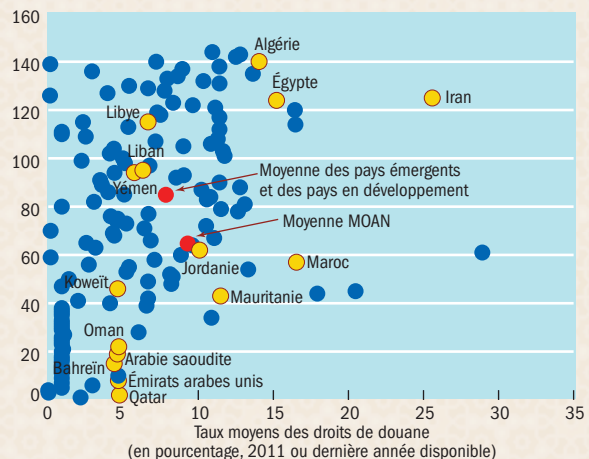
Transport d'orge à Alger.

Accès au marché

Les restrictions aux échanges constituent un frein important pour la région. Elles restent élevées en dépit de réformes notables des droits de douane. Dans la plupart des pays importateurs de pétrole de la région MOAN, les droits de douane ont été simplifiés et abaissés ces 20 dernières années, souvent par le biais d'accords commerciaux avec l'UE et les États-Unis, mais ils restent élevés (environ 10 % en moyenne en 2011).

Sur les 139 pays étudiés, les pays de la région MOAN ont beaucoup de restrictions aux échanges internationaux.

(obstacles aux échanges globaux, de 1 à 144; 1 étant le moins restrictif)

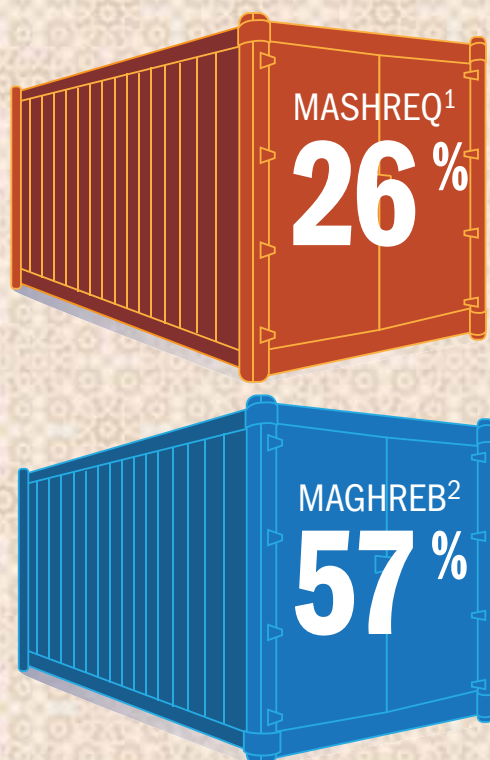


Source : Forum économique mondial, The Global Competitiveness Report, 2012-13.



L'Europe est une destination importante des exportations de la région MOAN.

(exportations vers l'UE, en pourcentage du total des exportations, 2011)



Source : FMI, base de données Direction of Trade Statistics.

¹Égypte, Jordanie, Liban et Syrie.

²Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie.



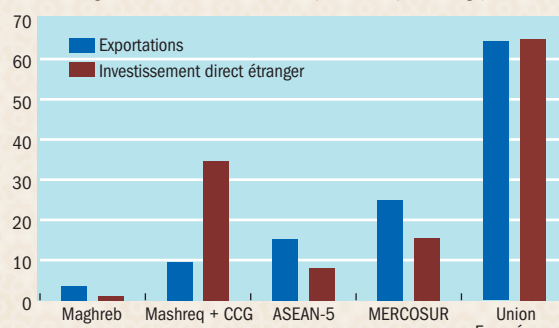
Port de Khalifa Bin Salman à Hidd, à Bahreïn.

Intégration régionale

Le commerce, en particulier dans les pays d'Afrique du Nord, reste orienté principalement vers l'Europe, et la région a donc relativement peu profité de la croissance élevée de nombreux pays émergents. Un approfondissement de l'intégration commerciale internationale pourrait dynamiser l'économie régionale. Selon des données empiriques, si l'ouverture aux échanges était égale à celle des pays émergents d'Asie, la croissance du PIB annuel par habitant pourrait être accrue de presque 1 point. Par ailleurs, les pays importateurs de pétrole de la région MOAN ont peu d'échanges commerciaux avec leurs voisins immédiats. Étant donné leur proximité (la distance est l'un des déterminants les plus importants du commerce), ces pays pourraient exporter environ 50 % de plus qu'aujourd'hui.

Les échanges commerciaux au sein de la région MOAN restent très faibles.

(part intrarégionale des exportations et de l'encours de l'investissement direct étranger, 2011 ou dernière année disponible, en pourcentage)



Source : ASEAN; EUROSTAT; BIsD; CNUCED; Arab investment and export credit guarantee corporation; sources nationales.

Note : Maghreb = Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie; Mashreq + CCG = Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar et Syrie; MERCOSUR = Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay; ASEAN-5 = Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande et Viet Nam.

Rédigé par Amine Mati, du Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI. Le texte et les graphiques sont fondés sur les *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient et Asie centrale* (plusieurs éditions).

Le plein d'énergie

Thomas Helbling

Les prix élevés et les nouvelles technologies ont provoqué aux États-Unis un bond de la production de pétrole et de gaz qui pourrait bouleverser les marchés mondiaux

LE CONSIDÉRABLE rebond de la production de gaz et de pétrole aux États-Unis ces dernières années a surpris marchés et responsables politiques (graphique 1). Le prix du gaz naturel, corrigé de l'inflation, est tombé à son plus bas niveau depuis 20 ans, et celui du brut léger des régions enclavées du Midwest a subi une décote inhabituelle.

La montée de la production est due en partie à la possibilité d'extraire le pétrole et le gaz de formations géologiques non conventionnelles : schistes, autres roches imperméables et sables colmatés. Cette révolution a concerné d'abord le gaz naturel et plus récemment le pétrole.

Il est déjà admis que la possibilité d'utiliser les ressources en gaz de schiste transforme radicalement l'avenir du gaz naturel comme source d'énergie. En ce qui concerne la production de pétrole à partir de sources non conventionnelles, les perspectives sont moins évidentes. Son expan-

sion pourrait-elle s'accompagner d'une baisse à long terme du prix du pétrole, comme cela s'est produit pendant la seconde moitié des années 70, après la forte hausse déclenchée par la guerre au Moyen-Orient de 1973? Ou au contraire la révolution de la production risque-t-elle de ne pas durer? De plus, en quoi peut-elle modifier les effets macroéconomiques des brusques variations de prix (ce qu'on appelle chocs pétroliers) sur l'économie des États-Unis et des autres pays?

La conséquence des prix élevés

Le brusque décollage depuis quelques années de la production de pétrole et de gaz à partir de sources non conventionnelles montre une fois encore comment la hausse des prix et les nouvelles technologies se conjuguent pour rendre viable une ressource qui auparavant ne l'était pas. Ainsi la montée des prix à la fin de 1973 a rendu économiquement viable l'exploitation de nouvelles ressources pétrolières dans l'Arctique (Alaska) et la Mer du Nord, et contribué à la baisse des prix qui s'est prolongée jusqu'au milieu des années 80. Plus généralement, la mise en valeur de nouveaux gisements est une réaction normale à la hausse du prix d'un produit de base, et elle constitue l'une des raisons de la chute du prix par la suite. Les conditions techniques et géologiques de la révolution aux États-Unis sont les mêmes pour les deux combustibles (encadré).

L'avenir de cette révolution dépend de deux questions : la quantité de pétrole et de gaz qui

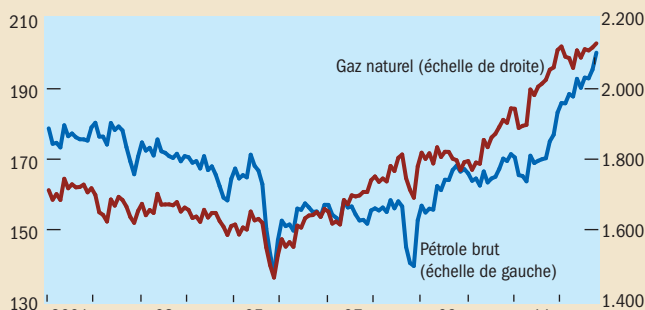
Graphique 1

Un grand rebond

La production de gaz naturel, puis de pétrole, a beaucoup augmenté ces dernières années aux États-Unis.

(millions de barils)

(mille milliards de pieds cubes)



Source : US Energy Information Administration.
Note : moyenne mobile sur trois mois.

pourra être extraite économiquement et l'effet à long terme sur les prix et les marchés. Quoi qu'il arrive, à court terme les marchés risquent de subir des à-coups avant de s'ajuster.

Le potentiel de production

La production de brut à partir de sources non conventionnelles a pratiquement quintuplé aux États-Unis entre 2008 et 2012, atteignant près d'un million de barils par jour à la fin de 2012. En moyenne, le pétrole de schiste représentait environ 16 % de la production totale en 2012 et presque les trois quarts de la hausse de 1,3 million de barils de la production journalière pendant cette période.

Jusqu'à présent, l'augmentation de la production de pétrole était due principalement à l'exploitation du Bakken Shale, qui s'étend du Dakota du Nord au Montana, mais en 2012, celle de l'Eagle Ford Shale au Texas a elle aussi connu un développement rapide. L'expansion de ce dernier gisement devrait continuer, et de nouvelles extractions devraient commencer dans d'autres formations de schiste connues. Il est essentiel de mettre en valeur d'autres gisements pour que la production continue d'augmenter.

On ne connaît pas aujourd'hui le potentiel d'extraction de pétrole à partir du schiste et des sables colmatés aux États-Unis. Selon une étude commanditée par l'*Energy Information Administration* (EIA), le total de pétrole techniquement récupérable mais non encore exploité à partir de ces sources est estimé à 24 milliards de barils, soit moins d'un an de la consommation mondiale de pétrole en 2012 (US EIA, 2011). Toutefois ces estimations sont fondées sur les données de 2009 et les pronostics de ce type varient généralement avec le temps. D'une part, la récupération finale ne représente habituellement qu'une fraction de ce qui serait techniquement recouvrable, car l'extraction n'est pas totalement rentable — si l'augmentation de l'offre est assez forte pour dépasser la demande, le prix peut tomber, ce qui réduit encore l'incitation à produire. D'autre part, les estimations des ressources recouvrables à partir d'un nouveau gisement pétrolier augmentent généralement avec le temps, car les connaissances et l'expérience acquises permettent des évaluations plus précises. Selon des estimations plus récentes, le total des ressources pétrolières non conventionnelles techniquement récupérables à partir de schiste et de réservoirs compacts représente 33 milliards de barils (US EIA, 2012). En outre, ce n'est pas seulement la qualité des estimations qui s'améliore, la technique progresse aussi généralement avec le temps, si bien que la récupération finale peut dépasser les premières évaluations.

De récents scénarios à moyen et long termes prédisent généralement que la production de pétrole aux États-Unis à partir de ces nouvelles sources connaîtra une augmentation comprise entre 1,5 et 2,5 millions de barils par jour pendant les deux ou trois ans à venir avant de se stabiliser à un niveau compris entre 2,5 et 3,5 millions de barils. Toutes choses étant égales par ailleurs, ce niveau de production à partir de sources non conventionnelles semble indiquer que la production totale de pétrole brut aux États-Unis pourrait atteindre 8 millions de barils par jour, et certaines estimations sont encore plus optimistes.

L'effet de ces nouvelles sources sur les prix dépendra de l'évolution de l'offre mondiale. Les marchés pétroliers sont suffisamment intégrés pour que les prix s'ajustent sur la demande et l'offre mondiales. Depuis cinq ans, la montée de la production de

La révolution du pétrole et du gaz non conventionnels

On produit depuis longtemps du pétrole et du gaz à partir de ce qu'il est convenu d'appeler des «sources conventionnelles» : on fore un puits et on utilise la pression qui est naturellement présente, éventuellement avec l'aide d'une pompe, pour amener le combustible à la surface.

On sait depuis longtemps que d'autres formations géologiques aux États-Unis — schistes et sables colmatés — renferment du pétrole et du gaz. Mais les combustibles sont piégés dans ces formations et l'on ne peut les extraire avec des moyens conventionnels. Les producteurs combinent le forage horizontal et la fracturation hydraulique pour injecter un liquide à haute pression, fissurer la roche et libérer le combustible fossile. Ces deux techniques existent depuis plus de cinquante ans, mais jusqu'à une date récente, leur utilisation coûtait plus cher que l'extraction de pétrole brut et de gaz naturel.

La situation a changé ces dernières années avec la forte montée des prix. Il est devenu rentable d'extraire du pétrole et du gaz à partir de ces sources. Parallèlement, l'amélioration des techniques de forage horizontal et de fracturation a abaissé le coût de leur utilisation.

Cette révolution des schistes a été facilitée par des facteurs propres aux États-Unis. Premièrement, dans ce pays, le sous-sol appartient au propriétaire du sol et il peut le louer, ce qui permet l'exploitation par des petites sociétés indépendantes prêtes à prendre le risque et incite à améliorer la technologie. Deuxièmement, l'existence d'un marché concurrentiel du gaz naturel où tous les producteurs peuvent accéder aux réseaux de distribution a permis aux petits exploitants de gaz de schiste de vendre leur production. Les grandes sociétés pétrolières et gazières se sont longtemps montrées sceptiques et n'ont commencé que récemment à investir dans ces ressources nouvelles.

brut aux États-Unis est la source la plus importante de nouvelle production en dehors des 12 pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP; graphique 2). Cette augmentation est toutefois peu importante. Le pétrole tiré de sources non conventionnelles aux États-Unis représentait en moyenne en 2012 un peu plus de 1 % du total mondial qui se montait à environ 90 millions de barils par jour. Si la demande n'avait pas changé, les prix auraient probablement baissé davantage. En fait, l'augmentation de la production aux États-Unis a été pratiquement équivalente à la croissance mondiale de la consommation. Donc, comme la production n'a pas beaucoup progressé ailleurs, l'accroissement aux États-Unis a finalement contribué à la stabilité relative des cours en 2012.

Si les scénarios récents d'augmentation de la production mondiale sont exacts, il est peu probable que les nouvelles sources puissent modifier à elles seules l'offre mondiale de pétrole aussi profondément que l'a fait l'exploitation dans les pays hors OPEP pendant les années 70. À l'époque, en effet, beaucoup de pays producteurs hors OPEP ont enregistré une forte augmentation cumulée de leur production (graphique 3). Cela dit, la production non conventionnelle de pétrole aux États-Unis devrait faciliter à court terme l'expansion de l'offre mondiale. Si les possibilités d'accroissement rapide de l'offre dans d'autres pays se concrétisent également, notamment en Irak, le marché pourrait se détendre pendant quelques années. À plus long terme, on pourrait aussi produire du pétrole non conventionnel ailleurs parce qu'il existe

des formations géologiques similaires dans d'autres pays (British Petroleum, 2013), mais la prospection et le travail de mise en valeur n'ont pas véritablement commencé.

Indépendamment de leur effet sur l'offre et les prix mondiaux, les nouvelles ressources ont une grande importance pour les États-Unis comme pays producteur. Les estimations des ressources techniquement récupérables représentent environ dix fois la production annuelle actuelle. Donc, même si l'on tient compte d'une récupération incomplète, la production de pétrole aux États-Unis devrait augmenter considérablement. C'est là un changement fondamental par rapport aux récentes perspectives, lorsqu'on prévoyait qu'elle continuerait à diminuer.

Pas seulement le pétrole

Les conséquences pour le marché pétrolier mondial de la révolution des ressources non conventionnelles aux États-Unis ne se limitent pas à l'augmentation de la production de brut. Celle de gaz naturels liquéfiés (GNL), comme le propane et le butane, s'est accrue d'environ 30 % entre 2008 et 2012. Ces sous-produits du gaz naturel jouent un rôle important, car l'utilisateur final ne s'intéresse pas au brut, mais aux produits utilisables. La progression combinée de la production de brut et de GNL a fait passer la production totale d'environ 6,9 millions de barils par jour à 8,7 millions entre 2008 et 2012, soit une augmentation de 26 %.

De plus, il est probable que l'exploitation de GNL augmente davantage. Selon les estimations actuelles, les ressources de gaz de schiste aux États-Unis sont importantes. L'étude commanditée par l'EIA conclut également que le volume techniquement récupérable s'élève à 750.000 milliards de pieds cubes, soit environ 31 fois la production annuelle totale de gaz aux États-Unis. La récupération finale sera sûrement plus faible, mais, en grande partie grâce au gaz de schiste, les réserves prouvées de gaz naturel

aux États-Unis ont augmenté rapidement ces dernières années, après avoir baissé pendant les années 70 et 80 et stagné pendant les années 90.

Les marchés américains du gaz naturel continuent de s'adapter à l'augmentation surprenante de la production de gaz de schiste. Depuis quelques années, les prix sont tombés à des niveaux inconnus depuis des décennies, tant en valeur absolue que par rapport aux autres sources d'énergie, principalement le charbon et le pétrole brut.

Jusqu'à présent, les marchés pétroliers n'ont pas été touchés par la nouvelle abondance de gaz naturel aux États-Unis. L'augmentation de la consommation de gaz s'est surtout produite dans le secteur de l'électricité. Dans ce pays, la part de l'électricité produite à base de gaz naturel s'est accrue, car beaucoup de centrales peuvent basculer entre le gaz et le charbon, aujourd'hui relativement plus cher (et polluant). Toutefois, à terme, d'autres secteurs pourraient passer au gaz, même les transports, car on peut s'en servir dans les moteurs à combustion interne qui fonctionnent aujourd'hui avec des produits pétroliers raffinés comme l'essence ou le diesel.

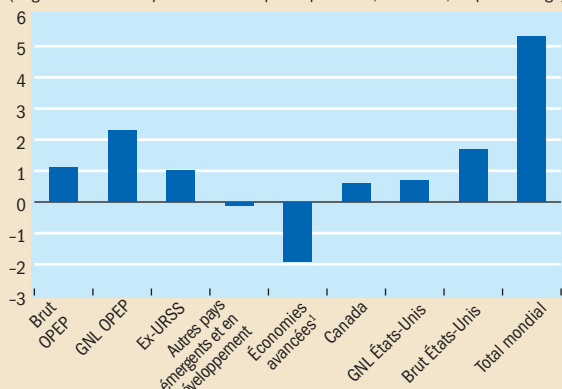
Si l'on commence à utiliser beaucoup le gaz naturel à la place du pétrole, les marchés pétroliers mondiaux seront touchés. Il existe des incitations au niveau des prix. En termes d'équivalence énergétique, le prix du gaz naturel ne représente qu'une fraction de celui de l'essence ou du diesel aux États-Unis. Ces incitations sont renforcées par l'abondance du volume prévu. Le passage à une utilisation plus intense du gaz implique en général un investissement, qui n'est intéressant que si le prix du gaz reste relativement bas pendant toute la durée de vie d'un projet. De plus, les États-Unis ne seront probablement pas le seul pays à bénéficier de cette manne. Une étude récente de l'*US Geological Survey* conclut qu'il pourrait exister d'importantes ressources en gaz de schiste dans d'autres pays, dont la Chine et l'Argentine. Toutefois, comme dans le cas du pétrole non conventionnel, il

Graphique 2

Les États-Unis en tête

Depuis cinq ans, l'augmentation de la production de pétrole brut aux États-Unis est la source la plus importante de nouvelle production en dehors des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

(augmentation de la production de liquides pétroliers, 2008-12, en pourcentage)



Source : calculs de l'auteur à partir des données de l'Agence internationale de l'énergie et de l'US Energy Information Administration.

Note : GNL désigne les gaz naturels liquides comme le propane, qui sont des sous-produits de la production de gaz naturel.

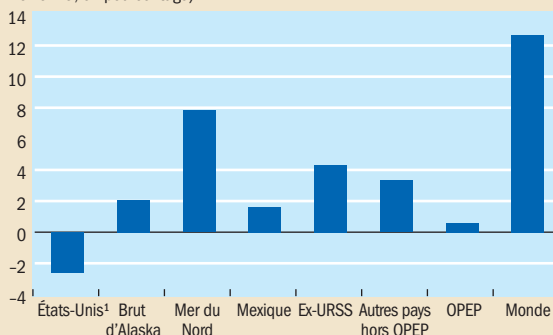
¹Hors États-Unis et Canada.

Graphique 3

Démarrage

Dans les années 70, de nombreux pays en dehors de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ont fortement accru leur production de pétrole.

(contribution à l'augmentation de la production mondiale de liquides pétroliers, 1975-79, en pourcentage)



Source : calculs de l'auteur à partir des données de British Petroleum et de l'US Energy Information Administration.

Note : GNL désigne les gaz naturels liquides comme le propane, qui sont des sous-produits du gaz naturel. États-Unis comprend les 48 états contigus et non l'Alaska.

¹Comprend le GNL.

est trop tôt pour savoir si l'on pourra reproduire dans d'autres pays la réussite de la production américaine de gaz de schiste.

L'instabilité du marché à court terme pourrait-elle faire dérailler la révolution du pétrole non conventionnel? Sur le marché américain du gaz naturel, les baisses de prix récentes laissent entrevoir la possibilité que la révolution du gaz de schiste se neutralise elle-même si les prix tombent au-dessous du niveau nécessaire au maintien de la production. La situation est différente sur le marché pétrolier, qui en fait constitue une partie d'un marché mondial. Cela dit, l'intégration s'est jusqu'à présent heurtée à des goulets d'étranglement temporaires dans le réseau de distribution interne, qui ne s'est pas suffisamment développé pour prendre en compte l'extraction de pétrole à partir des sources nouvelles. Ne pouvant pas écouler leur pétrole sur le marché mondial, les producteurs de pétrole non conventionnel ont dû vendre à un prix certes supérieur au coût, mais avec une forte décote par rapport aux repères internationaux. Toutefois, l'infrastructure de distribution est en train d'être mise à niveau. À supposer que les producteurs puissent surmonter les problèmes de coordination et que les barrières réglementaires s'ajustent, une infrastructure améliorée permettra d'ouvrir l'accès au commerce international maritime et, à terme, rapprochera les prix des cours internationaux. Un autre problème concerne les risques pour l'environnement qui pourraient freiner le développement de l'activité. Jusqu'à présent, toutefois, aucune preuve concluante n'a fait état d'un risque de pollution des nappes phréatiques, la principale source d'inquiétude que suscite cette nouvelle activité.

Le pétrole non conventionnel et l'économie américaine

Le secteur pétrolier et gazier restera une source importante d'investissements et d'emplois aux États-Unis si la production se développe comme prévu. L'emploi dans l'extraction et les activités de soutien a presque doublé durant la dernière décennie après avoir diminué les vingt années précédentes. En 2012, quelque 570.000 personnes travaillaient dans ces deux secteurs, contre environ 300.000 au début de 2004. Le rebond du pétrole et du gaz va aussi stimuler la création d'emplois dans d'autres activités.

En raison de l'augmentation de la production nationale, les importations nettes de gaz naturel, pétrole brut et produits pétroliers, ont fortement baissé, tombant à près de 7,7 millions en 2012 par rapport à leur pic d'environ 12,5 millions de barils par jour en 2005. Cette diminution s'explique non seulement par la montée de la production nationale, mais aussi par l'effet du prix élevé du pétrole sur la consommation. Pour le gaz naturel, la baisse des importations a été relativement plus marquée, passant d'un pic d'environ 3.600 milliards de pieds cubes à quelque 1.600 milliards en 2012. En valeur, la réduction du déficit commercial pétrolier (qui couvre le brut et les produits pétroliers) a été moins forte à cause de la hausse des cours mondiaux. Ce déficit a atteint en 2008 un maximum d'environ 2,7 % du PIB et il est aujourd'hui inférieur à 2 %. Une réduction du déficit devrait aboutir à une amélioration durable du solde des transactions courantes et de la balance commerciale globale si, comme on le prévoit, la production pétrolière et gazière reste élevée. L'augmentation de la richesse pétrolière des États-Unis pourrait générer des tensions vers une appréciation du dollar.

Les nouvelles ressources pourraient aussi modifier les effets des chocs pétroliers sur l'économie américaine, mais on ignore encore de quelle façon. Pourtant, il paraît évident que les effets de transfert vont changer. Si le prix du pétrole grimpe, le transfert de richesse des États-Unis vers leurs fournisseurs étrangers diminuera, car les producteurs de pétrole et les résidents américains profiteront davantage de la hausse. À l'inverse, les États-Unis bénéficieraient moins d'une baisse de prix, car les producteurs nationaux subiraient une part plus forte des pertes. La révolution du pétrole non conventionnel pourrait affecter deux autres facteurs essentiels qui déterminent l'impact des chocs pétroliers sur la croissance et l'inflation — l'utilisation par les ménages et par l'industrie (Blanchard et Galí, 2009). S'il est peu probable que les ménages diminuent leur consommation de pétrole à court terme, sur le long terme ils pourraient le remplacer par le gaz, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, atténuerait les effets des chocs pétroliers. En revanche, la part du pétrole comme intrant intermédiaire dans la production pourrait augmenter si les activités grosses consommatrices de pétrole et de gaz comme la pétrochimie se relocalisaient aux États-Unis.

En résumé, l'apparition inattendue de ressources pétrolières et gazières non conventionnelles mais économiquement viables aux États-Unis, et peut-être ailleurs, pourrait avoir des effets profonds sur les marchés mondiaux de l'énergie. En particulier, le gaz naturel deviendra probablement une source plus importante d'énergie primaire et sa part dans la consommation totale devrait beaucoup augmenter. De plus, il est peu probable que les États-Unis deviennent le gros importateur net de gaz que l'on prévoyait il y a quelques années.

Toutefois, l'impact du pétrole issu du schiste et des réservoirs compacts ne sera probablement pas aussi important. Étant donné la hausse continue de la consommation de pétrole, la nouvelle source à elle seule allègera, mais ne supprimera pas, les contraintes sur l'offre qui sont apparues au milieu des années 2000 et elle ne devrait pas pousser sensiblement les prix à la baisse. Pourtant la révolution des schistes met en lumière le fait que les incitations de prix et les progrès technologiques peuvent déclencher d'importantes réactions de l'offre dans le secteur pétrolier et gazier et que les contraintes sur l'offre peuvent changer avec le temps. On ne connaît pas encore tout le potentiel de ces nouvelles ressources à l'échelle mondiale. La prospection et le développement ne font que commencer en dehors des États-Unis. ■

Thomas Helbling est chef de division au Département des études du FMI.

Bibliographie :

Blanchard, Olivier J., and Jordi Galí, 2009, "The Macroeconomic Effects of Oil Price Shocks: Why Are the 2000s So Different from the 1970s?" in *International Dimensions of Monetary Policy*, ed. by Jordi Galí and Mark Gertler (Chicago: University of Chicago Press).

British Petroleum, 2013, *Energy Outlook 2030* (London).

U.S. Energy Information Administration (U.S. EIA), 2011, *Review of Emerging Resources: U.S. Shale Gas and Shale Oil Plays* (Washington). www.eia.gov/analysis/studies/usshalegas/pdf/usshaleplays.pdf

—, 2012, *Annual Energy Outlook 2012* (Washington). [www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383\(2012\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383(2012).pdf)



Le poids de l'incertitude

Nicholas Bloom, M. Ayhan Kose et Marco E. Terrones

Les reprises s'essoufflent lorsque les entreprises et les consommateurs doutent de l'avenir

SELON certains économistes et responsables politiques, les deux années pénibles de grande récession qu'ont connues les États-Unis et la zone euro en 2008-09 auraient dû être suivies par une reprise rapide. Milton Friedman, qui fut Nobel d'économie, appelait cela la théorie du pincement de la corde de guitare. Lorsqu'on pince la corde, puis qu'on la relâche, elle reprend sa position, et plus l'on pince vers le bas, plus vite elle remonte.

Or, ce n'est pas ce qu'on a pu observer dans beaucoup de pays avancés depuis la Grande Récession. Ils ont connu au contraire une reprise décevante par sa faiblesse et sa lenteur. C'est comme si à force de pincer la corde trop fort, on l'avait cassée.

Pourquoi la reprise est-elle si poussive? D'aucuns pensent qu'après des crises financières, la reprise est généralement lente, car les séquelles de la crise — assainissement des bilans, faible expansion du crédit et problèmes persistants dans le secteur du logement — plombent l'activité (voir par exemple,

Claessens, Kose et Terrones, 2012). Au vu de l'expérience, ce raisonnement se tient.

Cependant, la reprise actuelle diffère par au moins un aspect important des précédentes, qu'elles aient fait suite ou non à une crise financière. Elle est semée d'épisodes de grande incertitude. Cela pourrait contribuer à expliquer l'anémie de la reprise : l'incertitude macroéconomique et politique pèserait sur l'activité économique. La situation budgétaire et réglementaire inquiète les entreprises aux États-Unis et en Europe, et cette crainte de l'inconnu est probablement un des facteurs qui les a poussées à différer investissements et embauches. Cela est bien illustré par une récente enquête aux États-Unis de la *National Association for Business Economics* selon laquelle la «vaste majorité» des 236 économistes interrogés «estiment que l'incertitude quant à l'évolution de la politique budgétaire freine la reprise économique».

En quoi l'incertitude pèse-t-elle sur l'activité économique? C'est la question à laquelle nous cherchons à répondre en analysant

Mesure de l'incertitude

L'incertitude est difficile à mesurer, car c'est une variable qui n'est pas observable, mais doit être déduite d'autres variables. Dans le jargon des statisticiens, l'incertitude est une variable latente.

Il est cependant possible de la jauger indirectement de différentes façons à partir d'indicateurs portant sur divers aspects de l'incertitude à laquelle l'économie est exposée. Certains portent sur l'incertitude macroéconomique, dont la volatilité des rendements boursiers, la dispersion des prévisions du chômage et la prévalence d'expressions telles qu'«incertitude économique» dans les médias. D'autres mesurent, au niveau microéconomique, les variations de production sectorielle, des ventes des entreprises et des rendements boursiers et la dispersion des prévisions des dirigeants des entreprises manufacturières (Bloom, 2009; Baker, Bloom et Davis, 2012).

Comme c'est surtout l'incertitude économique qui nous intéresse, nous nous concentrons sur quatre indices décrivant la variabilité des rendements boursiers et de la politique économique. Le premier est l'écart-type mensuel des rendements

boursiers journaliers dans chacun des 21 pays avancés de notre échantillon, qui mesure l'incertitude liée aux bénéfices des entreprises et donne une bonne approximation de l'incertitude globale (graphique 1). Le deuxième est l'indice de variabilité de la Bourse des options de Chicago (VXO), qui mesure la variabilité implicite des cours des actions calculés à partir d'options du S&P 100. Le troisième, qui a trait à l'incertitude liée à la politique économique aux États-Unis et dans la zone euro, et une moyenne pondérée de trois indicateurs : la fréquence à laquelle des expressions telles que «politique économique» et «incertitude» apparaissent ensemble dans les médias; le nombre de dispositions fiscales qui doivent expirer au cours des prochaines années et la dispersion des prévisions des dépenses publiques et de l'inflation (graphique 2). Le quatrième, qui représente l'incertitude au niveau mondial, mesure l'évolution collective du premier indice à l'aide des données se rapportant aux six pays avancés présentant les séries les plus longues (graphique 1).

les caractéristiques de l'incertitude et son incidence sur la croissance.

Un phénomène omniprésent

L'incertitude économique correspond à un climat dans lequel on ne sait rien ou presque rien de l'état futur de l'économie. Elle a de nombreuses causes : inflexion de la politique économique et financière, avis divergents sur les perspectives de croissance, fluctuations de la productivité, guerres, attentats terroristes ou encore catastrophes naturelles. Il est difficile de quantifier l'incertitude, mais des travaux récents ont permis de mettre au point des indicateurs à l'aide de méthodes diverses (voir l'encadré).

Quel que soit l'indicateur utilisé, il est clair que l'incertitude s'est récemment intensifiée (graphique 1). L'incertitude au sujet de la politique économique aux États-Unis et dans la zone euro est montée en flèche après la récession de 2008 et est restée obstinément élevée depuis lors (graphique 2). Aux États-Unis, elle était récemment causée surtout par le bras de fer politique au sujet du budget, des impôts et des dépenses publiques et par les problématiques d'ordre structurel, telles que la santé publique, la réglementation et les prestations sociales — y compris le régime de retraite garanti par l'État (*Social Security*) et la couverture médicale des personnes âgées (*Medicare*). Curieusement, la politique monétaire n'est semble-t-il pour pas grand-chose dans la récente montée de l'incertitude, sans doute parce que l'inflation et les taux d'intérêt sont bas et stationnaires.

Au niveau national, l'incertitude macroéconomique varie à rebours de la conjoncture. En période d'expansion, elle est en moyenne bien plus faible qu'en phase de récession, quel que soit l'indicateur retenu (graphique 3). De même, l'incertitude microéconomique concernant certaines branches d'activité ou entreprises, que l'on mesure aux fluctuations de la productivité des établissements aux États-Unis, varie à contre-courant du

cycle conjoncturel et a atteint son plus haut niveau depuis 1970 lors de la Grande Récession (Bloom *et al.*, 2012).

Incertitude et activité économique

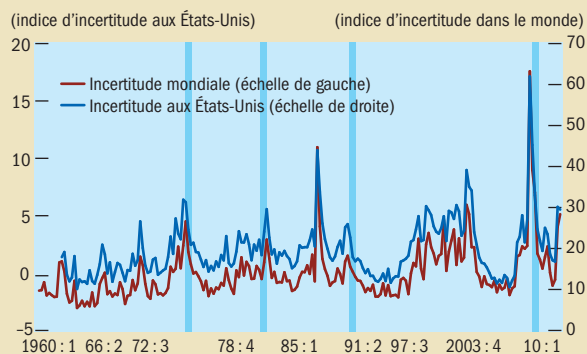
Il est cependant difficile d'établir une relation de causalité entre l'incertitude et le cycle économique. Est-ce l'incertitude qui provoque les récessions ou l'inverse? Cette question est ardue, mais la théorie économique met en lumière des circuits par lesquels l'incertitude peut peser négativement sur l'activité.

Du côté de la demande, par exemple, face à une forte incertitude, les entreprises réduisent leurs investissements et reportent des projets pendant qu'elles rassemblent de nouvelles informations, car il est souvent coûteux d'inverser une

Graphique 1

Une incertitude grandissante

L'incertitude s'accroît durant les récessions et l'effet a été particulièrement marqué durant la Grande Récession.

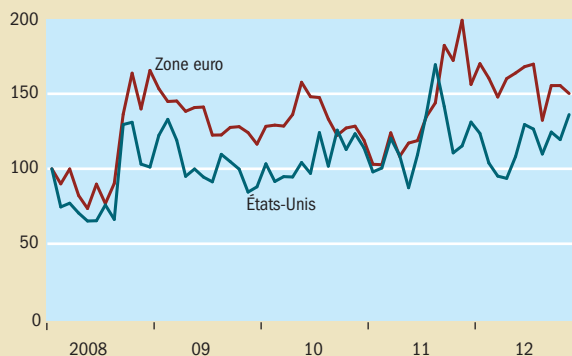


Graphique 2

Obstination élevée

L'incertitude liée à l'action des pouvoirs publics aux États-Unis et dans la zone euro reste élevée depuis 2008.

(indice d'incertitude politique, janvier 2008 = 100)



Sources : Baker, Bloom et Davis (2012); www.policyuncertainty.com.

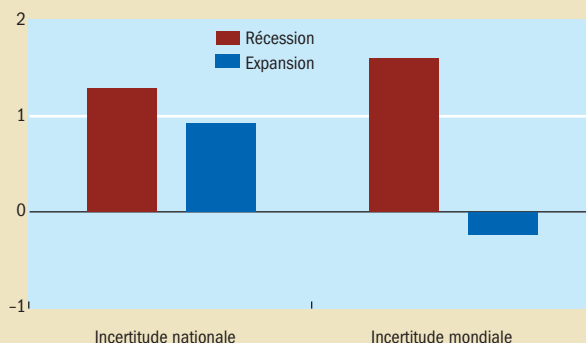
Note : L'indice évalue l'incertitude macroéconomique et mesure la volatilité du marché boursier, le nombre de fois que les expressions «politique économique» et «incertitude» apparaissent dans les médias, le nombre de mesures fiscales arrivant à expiration dans les années à venir, et la dispersion des prévisions des dépenses futures de l'État et de l'inflation.

Graphique 3

Variation cyclique

Durant les récessions, l'incertitude est beaucoup plus élevée que durant les phases d'expansion, qu'il s'agisse des perspectives d'un pays particulier ou de celles de l'économie mondiale.

(indice d'incertitude)



Source : Kose et Terrones (2012).

Note : L'incertitude nationale est l'écart mensuel des rendements boursiers journaliers dans chacun des pays avancés. L'incertitude mondiale est le facteur commun de l'incertitude nationale de six pays (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni). Les données couvrent la période 1960-2011.

décision d'investissement (Bernanke, 1983; Dixit et Pindyck, 1994). Même réaction de la part des ménages : ils réduisent leur consommation de biens durables en attendant des jours meilleurs. Côté offre, les plans d'embauche des entreprises subissent l'impact négatif de l'incertitude, car les réajustements d'effectifs coûtent cher.

Les problèmes des marchés financiers comme ceux dont nous avons été témoins en 2007 peuvent amplifier l'incidence négative de l'incertitude sur la croissance. Par exemple, l'incer-

d'un écart-type, de l'incertitude induit un ralentissement de la croissance de la production de 0,4 à 1,25 point, selon l'indicateur d'incertitude retenu (Kose et Terrones, 2012).

L'incertitude liée à l'action des pouvoirs publics a aussi une incidence négative sur la croissance; or, elle a atteint un niveau sans précédent depuis la Grande Récession. Sa nette augmentation entre 2006 et 2011 a sans doute freiné la croissance des pays avancés (Bloom, 2009; Baker et Bloom, 2011; Bloom *et al.*, 2012; Hirata *et al.*, à paraître). Les données



Quel que soit l'indicateur utilisé, il est clair que l'incertitude s'est récemment intensifiée.

titude fait baisser le rendement attendu des projets financés par l'emprunt et rend plus difficile l'évaluation des garanties. Du coup, les créanciers augmentent leurs taux débiteurs et limitent leurs prêts, si bien que les entreprises ont plus de mal à emprunter. Le recul des emprunts cause une contraction des investissements, surtout chez les entreprises en manque de crédit, et ralentit la croissance de la productivité, car les dépenses de recherche-développement diminuent. Ces facteurs peuvent entraîner une réduction sensible de la croissance de la production.

Les études empiriques montrent que l'incertitude nuit à la croissance économique. Il y a une corrélation négative entre le taux de croissance de la production et l'incertitude macroéconomique. De plus, une hausse relativement faible,

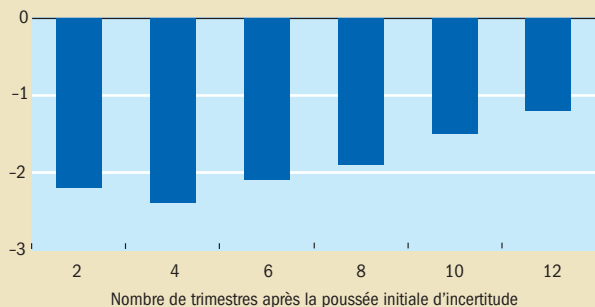
empiriques indiquent qu'une telle montée de l'incertitude politique induit un déclin très persistant et marqué de la production (graphique 4).

Le degré d'incertitude économique semble aussi être lié à la gravité de la récession et à la vigueur de la reprise. En particulier, les récessions accompagnées d'une forte incertitude sont souvent plus profondes que les autres (graphique 5). De même, les reprises qui coïncident avec des périodes de forte incertitude sont souvent plus faibles que les autres. Le degré d'incertitude exceptionnellement élevé qu'a connu l'économie mondiale depuis la dernière crise financière et les épisodes de graves récessions et de reprises molles qui sont allés de pair expliquent pour une large part ce constat. En outre, le redressement en cours dans les pays avancés a coïncidé avec

Graphique 4

Effet baissier

Une incertitude grandissante quant à l'action des pouvoirs publics va de pair avec une baisse de la production sensible et persistante. (baisse du PIB, pourcentage)



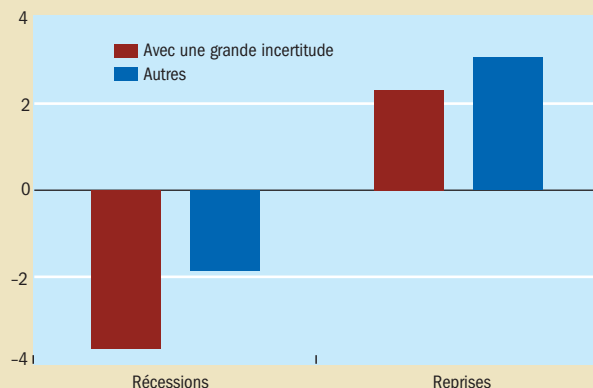
Sources : Baker, Bloom et Davis (2012); www.policyuncertainty.com.

Note : Le PIB diminué de 2,2 % au deuxième trimestre suite à une aggravation de l'incertitude au premier trimestre, de 2,4 % au quatrième trimestre et ainsi de suite. On émet l'hypothèse que l'augmentation de l'incertitude est égale à la variation de 2006 (l'année qui a précédé la crise financière mondiale) à 2011. Ces résultats reposent sur un modèle économétrique dit d'autorégression vectorielle (VAR). Le modèle VAR utilise des données trimestrielles de 1985 à 2011 et comprend les variables suivantes : indice d'incertitude, PIB, indice S&P 500, le taux des fonds fédéraux, l'emploi, l'investissement et la consommation.

Graphique 5

L'incertitude joue

Les récessions qui s'accompagnent d'une grande incertitude sont souvent plus profondes et les reprises plus lentes. (amplitude des récessions et des reprises, pourcentage)



Source : Kose et Terrones (2012).

Note : L'amplitude d'une récession est le pourcentage de baisse de la production entre les niveaux maximums et minimums. L'amplitude d'une reprise est la variation de la production sur un an par rapport au plus bas de la récession.

une croissance cumulative plus faible de la consommation et de l'investissement et avec une contraction marquée et persistante des investissements structurels, car le degré d'incertitude est resté élevé (Kose, Loungani et Terrones, 2012).

Les gouvernants peuvent aider

Historiquement, une forte incertitude va de pair avec une période de croissance ralentie. La hausse récente de l'incertitude accroît la probabilité d'une nouvelle récession mondiale. Les gouvernements peuvent difficilement surmonter l'incertitude intrinsèque du cycle économique. Cependant, l'incertitude liée aux politiques économiques est exceptionnellement élevée et semble être une cause majeure de l'incertitude macroéconomique. En prenant des mesures énergiques sans tarder, les dirigeants politiques sur les deux rives de l'Atlantique peuvent faire baisser l'incertitude que suscite leur action. Cela pourrait relancer la croissance économique dans la zone euro et affermir la reprise aux États-Unis. ■

Nicholas Bloom est professeur d'économie à Stanford University. M. Ayhan Kose et Marco E. Terrones sont assistants du Directeur du Département des études du FMI.

Bibliographie :

Baker, Scott, and Nicholas Bloom, 2011, "Does Uncertainty Reduce Growth? Using Disasters as a Natural Experiment," *Stanford University Working Paper* (Palo Alto, California).

Baker, Scott, Nicholas Bloom, and Steven J. Davis, 2012, "Measuring Economic Policy Uncertainty," *Stanford University Working Paper* (Palo Alto, California).

Bernanke, Ben, 1983, "Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical

Investment," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 1, p. 85–106.

Bloom, Nicholas, 2009, "The Impact of Uncertainty Shocks," *Econometrica*, Vol. 77, No. 3, p. 623–85.

Bloom, Nicholas, Max Floetotto, Nir Jaimovich, Itay Saporta-Eksten, and Stephen Terry, 2012, "Really Uncertain Business Cycles," *NBER Working Paper 18245* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Claessens, Stijn, M. Ayhan Kose, and Marco E. Terrones, 2011, "Financial Cycles: What? How? When?" in *NBER International Seminar on Macroeconomics 2010*, ed. by Richard Clarida and Francesco Giavazzi, p. 303–43 (Chicago: University of Chicago Press).
 —, 2012, "How Do Business and Financial Cycles Interact?" *Journal of International Economics*, Vol. 87, No. 1, p. 178–90.

Dixit, Avinash K., and Robert S. Pindyck, 1994, *Investment under Uncertainty* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Hirata, Hideaki, M. Ayhan Kose, Christopher Otrok, and Marco E. Terrones, à paraître, "Global House Price Fluctuations: Synchronization and Determinants," in *NBER International Seminar on Macroeconomics 2012*, ed. by Francesco Giavazzi and Kenneth West (Chicago: University of Chicago Press).

Kose, M. Ayhan et Marco E. Terrones, 2012, «Comment l'incertitude influe-t-elle sur les résultats économiques?» Encadré 1.3 des *Perspectives de l'économie mondiale*, p. 53–57 (Washington : Fonds monétaire international, octobre).

Kose, M. Ayhan, Prakash Loungani et Marco E. Terrones, 2012, «La reprise mondiale : où en sommes-nous?» Encadré 1.2 des *Perspectives de l'économie mondiale*, p. 41–45 (Washington : Fonds monétaire international, avril).

—, à paraître, "Global Recessions and Global Recoveries," *IMF Working Paper* (Washington: International Monetary Fund).

Economic Policy Survey, 2012, *National Association for Business Economics* (September).

Diplômes et développement

De nouvelles données semblent indiquer que plus le niveau d'instruction des fonctionnaires est élevé, meilleurs sont les résultats économiques d'un pays

Rabah Arezki et Marc Quintyn

L'ÉDUCATION est généralement considérée comme un vecteur essentiel de croissance économique, qu'elle favorise en théorie de trois façons principales, d'après les économistes. Elle augmente la productivité de la main-d'œuvre et, partant, le niveau de production. Elle permet l'innovation technologique, ce qui favorise la croissance économique grâce à l'amélioration des intrants, des processus et des produits. Enfin, elle facilite la transmission du savoir ainsi que l'adoption de nouvelles technologies, ce qui renforce également la croissance.

Le postulat peut sembler évident, mais les études empiriques sur la relation entre éducation et développement sont loin d'être concluantes, peut-être parce que l'on mesure mal l'éducation. Les travaux sur le lien empirique entre le niveau d'études et la performance économique reposent généralement sur le nombre moyen d'années de scolarité de l'ensemble de la population (encadré 1). On a reproché à cette démarche de se limiter au nombre d'années de scolarité et de ne pas tenir compte de la qualité même de l'instruction dispensée. Si l'on examine l'apprentissage (mesuré par les aptitudes cognitives), la corrélation entre éducation et croissance économique est nettement plus étroite (Hanushek et Woessmann, 2008).

Presque partout, l'État joue un rôle majeur dans les décisions qui influent sur la croissance économique. Son aptitude à gou-

verner intelligemment et honnêtement — sa capacité, comme disent les économistes — est cruciale pour le développement. Toutefois, l'analyse du niveau d'instruction général — quantitatif ou qualitatif — n'est sans doute pas utile pour évaluer le facteur éducatif dans le rôle de l'État au regard du développement économique. Le niveau d'instruction des fonctionnaires peut différer de

Encadré 1

Mesurer l'éducation

La plupart des études sur l'éducation et le développement économique se centrent sur le degré d'instruction général d'un pays. Ainsi, Barro et Lee (2010) mesurent le niveau d'instruction de la population adulte dans 146 pays à intervalles de cinq ans, de 1950 à 2010, par sexe et groupe d'âge. Ils constatent de manière générale des différences importantes entre les pays et comptent, notamment, 11 années de scolarité en moyenne dans les pays riches, contre 7 dans les pays pauvres.

D'autres études ne sont pas aussi concluantes quant à l'existence d'un lien. C'est pourquoi les chercheurs tentent de mieux mesurer l'éducation et sa contribution à la gouvernance et au développement, par exemple en évaluant les aptitudes cognitives.





celui de l'ensemble de la population. Des chercheurs se sont déjà intéressés au leadership et ont démontré que le degré d'instruction aux plus hauts niveaux de l'administration est important pour la croissance économique (Jones et Olken, 2005; Besley, Montalvo et Reynal-Querol, 2011). Mais si les hauts fonctionnaires donnent le ton et fixent les orientations du gouvernement, ce ne sont pas eux qui s'occupent de la gestion courante.

Plus bas dans la hiérarchie, nous nous sommes concentrés sur la qualité de la formation des fonctionnaires, qui influent au quotidien sur la conception et la mise en œuvre des politiques, et nous avons constaté un lien entre niveau d'instruction et capacité à gouverner, avec à la clé de meilleures décisions et, partant, de meilleurs résultats sur le plan du développement. Nous avons pu mesurer le niveau d'instruction en constituant une base de données spécifique à partir des curriculum vitae (cv) de plus de 100.000 cadres candidats à une formation en économie au FMI au cours des trois dernières décennies (encadré 2).

En analysant les différences de qualité dans la formation des fonctionnaires de divers pays, nous devrions mieux comprendre les raisons des différences de trajectoire dans le développement économique. Nous examinons aussi pourquoi certains pays ont une fonction publique de meilleure qualité et avançons que l'adoption d'une rémunération au mérite dans les administrations publiques peut aider à attirer des personnes formées.

Une fonction publique instruite

Les plus de 100.000 candidats à une formation du FMI étaient des cadres intermédiaires de banques centrales et de ministères de l'économie et des finances. À partir de leur cv, nous avons pu examiner le lien entre la qualité de l'éducation et les différentes dimensions des capacités de l'État : prestation de services publics, investissement dans des biens publics et mobilisation des impôts. Nous disposons de données sur le niveau d'instruction de la population en général, mais non sur celui des administrations publiques. En fait, nous en savons si peu sur leurs caractéristiques qu'il est difficile de connaître précisément le nombre de fonctionnaires dans tous les pays, et encore moins son

évolution dans le temps. Notre base de données vise à combler cette lacune en constituant un ensemble inédit de données sur le niveau d'instruction dans les administrations publiques, certes limité à la sphère économique et financière.

Les données sont exhaustives en ceci qu'elles couvrent un large éventail de groupes d'âge et d'années d'ancienneté, ainsi que les deux sexes. Cependant, il est difficile de déterminer la représentativité des employés des banques centrales et des ministères de l'économie et des finances par rapport à l'administration publique en général. Néanmoins, nous pensons apporter une contribution importante en éclairant un domaine où il n'existe guère de documentation systématique. Nous avons ainsi découvert que le niveau d'instruction dans les administrations publiques est partout très différent de celui de la population en général. Ainsi, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, ce dernier est faible en moyenne, tandis qu'une forte proportion de fonctionnaires y est titulaire de diplômes universitaires.

Nous avons élaboré un indice du niveau d'instruction ajusté en fonction de la qualité en calculant une moyenne pondérée des années d'études des fonctionnaires. Nous avons utilisé

Encadré 2

Base de données : cv des candidats

Les données utilisées ont été établies à partir des cv de 131.877 fonctionnaires de 178 pays candidats à une formation du FMI entre 1981 et 2011. Le système de suivi des participants et des candidats de l'Institut du FMI pour le développement des capacités, où sont archivés les cv, comprend le pays de résidence, l'organisme, l'âge, le sexe, le poste et des détails sur la formation (tels que diplôme, nom de l'établissement et études à l'étranger). Les activités de renforcement des capacités du FMI couvrent tous les aspects de la politique macroéconomique et des statistiques nationales, et des cours plus spécialisés, par exemple en finances. Ces cours sont offerts dans les régions ou au siège du FMI à Washington. Les candidatures peuvent être présentées par les pays ou par les candidats eux-mêmes.

Encadré 3

Qualité de l'enseignement supérieur

Universitas, réseau mondial d'universités, classe les pays en fonction des résultats généraux de leurs établissements, y compris des publications de leurs professeurs et de la valeur marchande des diplômes de l'enseignement supérieur (d'après le taux de chômage des diplômés). Les États-Unis occupent le premier rang de ce classement général de 48 pays, suivis du Royaume-Uni et du Canada, l'Indonésie se classant 48^e. Les pays ne figurant pas dans ce classement se voient arbitrairement attribuer une note du quart de celle de l'Indonésie. En dehors des pays avancés, l'Asie de l'Est et l'Europe centrale et orientale ont la plus grande part de fonctionnaires ayant étudié dans un des 48 premiers pays. De manière plus générale, une grande part des fonctionnaires des pays en développement ont étudié à l'étranger.

comme facteurs de pondération les classements académiques d'Universitas, réseau mondial d'universités (encadré 3). Les États-Unis occupent le premier rang de ce classement général de 48 pays, suivis du Royaume-Uni et du Canada, l'Indonésie fermant la marche. Si l'on regarde où les fonctionnaires ont obtenu leurs diplômes, on s'aperçoit qu'en dehors des économies avancées, l'Asie de l'Est et l'Europe centrale et orientale ont la plus grande part de fonctionnaires qui ont étudié dans un des 48 premiers pays classés. Nous avons constaté, en utilisant notre indice, que la fonction publique est de meilleure qualité dans les pays à croissance économique plus élevée (graphique 1). Cette corrélation positive demeure lorsque nous faisons la part du PIB initial par habitant pour tenir compte du fait qu'il est plus facile aux pays d'enregistrer une plus forte croissance lorsqu'ils rattrapent un retard.

Éducation et efficacité de l'État

Il est essentiel au développement économique que l'État soit efficace. Après tout, les perspectives de développement sont

Dans les administrations publiques où le niveau d'instruction est plus élevé, il y a moins de corruption. Le graphique 2 montre la corrélation croisée entre notre mesure du niveau d'instruction et un indicateur de corruption fondé sur les données de l'*International Country Risk Guide* (2012). Un niveau d'instruction plus élevé dans les administrations continue d'être associé à moins de corruption. Cette constatation donne à penser qu'une main-d'œuvre plus instruite dans l'administration publique peut finir par favoriser le développement en aidant à limiter le détournement de fonds publics et à protéger les entreprises privées de prédateurs.

De plus, nous avons constaté que lorsque les fonctionnaires sont mieux formés, les pays sont en mesure de percevoir plus d'impôts. La mobilisation des recettes est un des plus grands défis des économies en développement et l'augmentation des recettes fiscales doit être considérée comme un signe de renforcement des capacités de l'État (Besley et Persson, 2009). La corrélation entre notre mesure du niveau d'instruction et les recettes fiscales en pourcentage du PIB est positive et importante pour

Des fonctionnaires mieux formés aident à améliorer la qualité du secteur financier national.

minces dans les pays qui ne parviennent pas à limiter la corruption, à faire appliquer les lois et à créer un climat propice au développement du secteur privé. Les données révèlent une corrélation positive entre le niveau d'instruction des fonctionnaires, ajusté en fonction de la qualité, et différentes dimensions de l'efficacité de l'État. Quand les fonctionnaires sont mieux formés, il y a moins de corruption, une meilleure perception des impôts, une meilleure gestion des finances publiques et une plus grande promotion des marchés.

de nombreux pays, ce qui porte à croire que des fonctionnaires mieux formés sont plus à même de bien administrer les impôts, de veiller au civisme fiscal et de comprendre et promouvoir le développement du secteur privé.

La capacité de l'État à promouvoir le développement, la réglementation et la supervision des marchés privés — par exemple, le marché financier intérieur — est une autre dimension de son efficacité. Nous avons constaté une relation positive et significative sur le plan statistique et économique entre notre mesure de l'éducation et un indice composite tenant compte des normes du secteur financier national, y compris de la réglementation, de la supervision et de la concurrence (Ostry, Prati et Spilimbergo, 2009). Des fonctionnaires mieux formés aident, par conséquent, à améliorer la qualité du secteur financier national et donc à renforcer le développement du secteur privé et la croissance économique.

Éducation et institutions

Il est essentiel de savoir si le niveau d'instruction des fonctionnaires est générateur de bonne gouvernance ou si l'éducation résulte elle-même d'institutions solides, comme une justice indépendante qui favorise l'équilibre des pouvoirs. Si ce sont les institutions qui encouragent l'instruction, les pouvoirs publics devraient alors chercher à renforcer certaines institutions pour faire en sorte que les brillants diplômés rejoignent la fonction publique et que le système éducatif national développe les aptitudes cognitives.

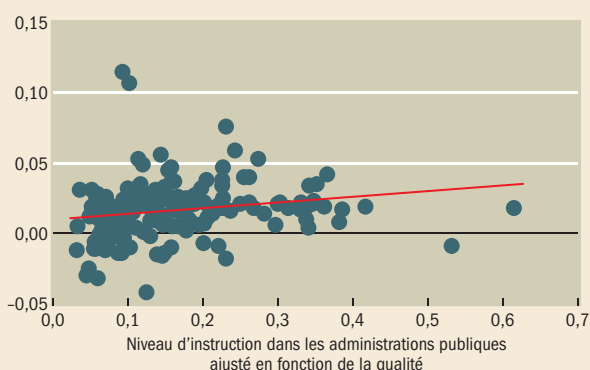
Des études récentes soulignent le rôle des institutions dans le comportement de l'économie. Ainsi, Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) démontrent que, dans bien des pays, il existe un lien de causalité entre la qualité des dispositifs institutionnels, comme ceux destinés à limiter le risque d'expropriation des

Graphique 1

Éducation et croissance

La formation des agents de la fonction publique va de pair avec la croissance.

(croissance du PIB par habitant, 1970-2009, en pourcentage)



Sources : Arezki et al. (2013); Heston et al. (2009).

Note : Les notations d'éducation ajustée en fonction de la qualité, d'après le classement d'Universitas, vont de zéro, quand tous les fonctionnaires ont seulement un diplôme d'études secondaires, à 1, quand tous ont un doctorat d'une université américaine.

investisseurs, et le revenu par habitant. Arezki et Dupuy (2013) ajoutent à cela un modèle théorique qui montre un lien entre des fonctionnaires mieux formés et un bien-être accru pour l'ensemble de la société. Il ressort de ces conclusions que les décisions des fonctionnaires performants améliorent la qualité des biens publics, ce qui conduit à la croissance économique.

Le modèle produit deux prédictions théoriques importantes que corroborent les données :

- Toutes choses égales par ailleurs, plus d'employés soucieux de l'intérêt public travaillent dans le secteur public que dans le secteur privé quand les institutions sont solides. En effet, avec des institutions plus solides, les fonctionnaires corrompus ont moins de biens publics à voler et donc ne restent pas. Des employés instruits font généralement preuve de civisme et sont, de fait, plus aptes à défendre l'intérêt public en raison de leurs compétences supérieures, mais aussi parce qu'ils savent quand il vaut mieux ne pas se mêler des affaires du secteur privé. Cette prédiction est conforme au lien entre baisse de la corruption et augmentation du degré d'études que décrit le graphique 2. Lorsqu'il y a plus d'employés instruits et talentueux dans le secteur public, il y a plus de biens publics et la croissance économique augmente.

Une rémunération qui récompense les fonctionnaires soucieux de l'intérêt public sert la société toute entière, surtout si les institutions sont faibles. Elle attire aussi dans le secteur public plus de personnes animées d'un sens civique, ce qui a pour effet d'améliorer l'acheminement des biens publics et la croissance économique. Cela rejoint certains de nos résultats empiriques, à savoir qu'avec une rémunération au mérite, les administrateurs publics sont plus instruits.

- Du point de vue de la politique générale, il ressort de nos conclusions qu'il est possible d'améliorer l'efficacité de l'État, par exemple en renforçant le système judiciaire. Une justice efficace et équitable dissuadera fort probablement les fonctionnaires

d'essayer de manipuler les règlements pour s'enrichir aux frais de l'État et les personnes enclines à la corruption d'entrer dans la fonction publique.

Passer à une rémunération au mérite peut aussi aider à attirer des personnes instruites. Jusqu'ici, le débat de fond sur les rémunérations s'est centré sur celle des cadres supérieurs du privé. Tous les pays, et en particulier ceux en développement, devraient surtout chercher à attirer dans leur administration publique des gens formés, afin de renforcer la fourniture de biens publics et de doper le développement économique. Singapour, par exemple, a adopté la rémunération au mérite, ce qui a permis au secteur public d'attirer et de garder un personnel de qualité et a certainement contribué à la plus grande efficacité de l'État et, en dernière analyse, aux bons résultats économiques du pays. ■

Rabah Arezki est économiste principal au Département des études du FMI et Marc Quintyn est chef de division à l'Institut du FMI pour le développement des capacités.

Cet article repose sur le document de travail du FMI 12/231, rédigé par les auteurs et intitulé «Education Attainment in Public Administration around the World: Evidence from a New Dataset».

Bibliographie :

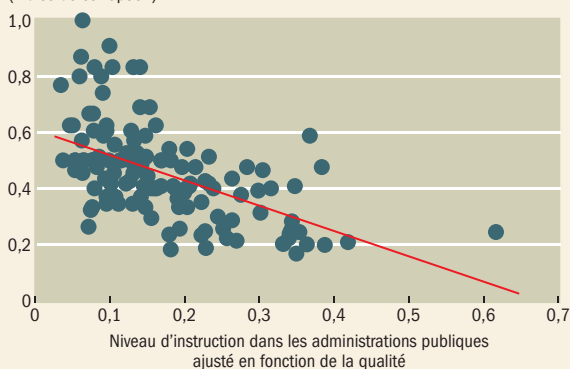
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, p. 1369-1401.
- Arezki, Rabah, and Arnaud Dupuy, 2013, "Public Spirit, Selection, and Weberian Bureaucracies" (non publié).
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee, 2010, "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010," NBER Working Paper 15902 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Besley, Timothy, and Torsten Persson, 2009, "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics," *American Economic Review*, Vol. 99, No. 4, p. 1218-44.
- Besley, Timothy, Jose G. Montalvo, and Marta Reynal-Querol, 2011, "Do Educated Leaders Matter?" *The Economic Journal*, Vol. 121, No. 554, p. F205-07.
- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann, 2008, "The Role of Cognitive Skills in Economic Development," *Journal of Economic Literature*, Vol. 46, No. 3, p. 607-68.
- Heston, Alan, Robert Summers, and Bettina Aten, 2009, *Penn World Table Version 6.3*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania (Philadelphia, August).
- International Country Risk Guide, 2012, *Political Risk Services* (East Syracuse, New York).
- Jones, Benjamin, and Benjamin Olken, 2005, "Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 3, p. 835-64.
- Ostry, Jonathan D., Alessandro Prati, and Antonio Spilimbergo, 2009, *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries*, IMF Occasional Paper 268 (Washington: International Monetary Fund).

Graphique 2

Enrayer la corruption

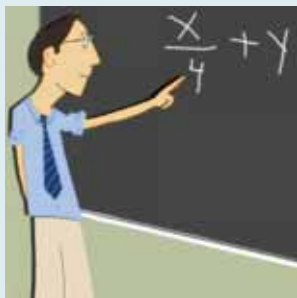
Il y a moins de corruption dans les administrations publiques où le niveau d'instruction est plus élevé.

(indice de corruption)



Sources : Arezki et al. (2013); *International Country Risk Guide* (2012).

Note : Les notations d'éducation ajustée en fonction de la qualité, d'après le classement d'Universitas, vont de zéro, quand tous les fonctionnaires ont seulement un diplôme d'études secondaires, à 1, quand tous ont un doctorat d'une université américaine. L'indice de corruption, d'après le calcul de l'*International Country Risk Guide*, va de 1 pour le pays le plus corrompu à 0,17 pour le moins corrompu.



Qu'entend-on par politiques structurelles?

Les politiques monétaire et budgétaire servent à réguler les fluctuations économiques à court terme, mais les problèmes sont souvent plus profonds

Khaled Abdel-Kader

L'ÉCONOMIE peut se dérégler pour diverses raisons. Les responsables économiques peuvent, quant à eux, y remédier de plusieurs façons, selon la nature des problèmes.

Lorsque, par exemple, les prix grimpent trop vite et que les consommateurs et les entreprises dépensent à un rythme supérieur à la capacité de production de biens et services du pays — autrement dit, lorsque la demande globale augmente trop rapidement —, les gouvernants peuvent entreprendre de freiner la demande. De même, en période de ralentissement économique, lorsque les entreprises et les consommateurs ne dépensent plus — d'où une contraction de la demande globale — le gouvernement peut essayer de les encourager à sortir leur portefeuille ou engager des dépenses publiques pour compenser le repli des dépenses privées. C'est ce qu'il est convenu d'appeler les politiques de *gestion de la demande* ou de *stabilisation*.

Il arrive que les problèmes économiques soient plus profonds et durables qu'un excédent ou déficit de la demande, en général parce que la politique gouvernementale ou les pratiques des opérateurs privés nuisent à la production efficace et harmonieuse de biens et services — autrement dit, à l'offre. Pour y remédier, il faut transformer le tissu économique, ce qui requiert des *réformes structurelles*.

Les politiques de stabilisation sont importantes à *court terme*, car il est plus facile de modifier temporairement les diverses composantes de la demande globale que de rendre les ressources du pays plus productives. Le gouvernement peut utiliser à cet effet la fiscalité ou les dépenses publiques (voir «Qu'est-ce que la politique budgétaire?» *F&D*, juin 2009) ou jouer sur les taux d'intérêt et la masse monétaire (voir «Qu'est-ce que la politique monétaire?» *F&D*, septembre 2009). Lorsque des réformes structurelles de plus longue haleine sont nécessaires pour redresser l'offre globale, les pouvoirs publics doivent s'attaquer à des problèmes particuliers qui peuvent être intimement liés à la *structure* même de l'économie, par exemple le mode de fixation des prix, la gestion des finances publiques, les entreprises publiques, la réglementation du secteur financier, le fonctionnement et la réglementation du marché du travail, la protection sociale ou bien encore les institutions.

À la suite des récentes crises de la finance et des dettes souveraines, les appels se sont multipliés en faveur de réformes structu-

relles énergiques dans plusieurs pays de la zone euro, tandis que le ralentissement de la croissance de nombre de pays développés et en développement a rendu nécessaires des réformes budgétaires, financières, institutionnelles et réglementaires pour rehausser la productivité et dynamiser la croissance et l'emploi. Les politiques structurelles non seulement favorisent la croissance économique, mais elles préparent aussi le terrain aux mesures de stabilisation.

Agir sur le long terme

Les politiques structurelles peuvent viser divers pans de l'économie :

Contrôle des prix : sur les marchés libres, les prix traduisent les coûts de production sous-jacents. Cependant, dans divers pays, les autorités fixent les prix de certains biens et services — électricité, gaz ou communications par exemple — à un niveau inférieur aux coûts de production, surtout lorsqu'ils sont produits par des entreprises publiques. Ces prix réglementés causent des pertes que l'État doit compenser, ce qui peut grever le budget et entraîner des problèmes de stabilisation. En outre, la consommation de biens et services est plus forte que si leurs prix correspondaient à leurs coûts de production. Le contrôle des prix conduit à une mauvaise affectation des ressources de la société. Si on le supprimait, les prix monteraient et couvriraient les coûts, ce qui serait bon pour la concurrence et l'efficacité.

Gestion des finances publiques : même si, en période de récession, l'État doit parfois dépenser plus qu'il n'enregistre — ou, en période de boom économique, percevoir plus d'impôts que nécessaire pour ralentir les dépenses —, sur le long terme, les dépenses et les rentrées fiscales doivent s'équilibrer. Or, il peut être difficile, à cause de la complexité de la réglementation ou de l'inefficacité de l'administration fiscale, de percevoir suffisamment de recettes publiques, ce qui cause souvent de gros déficits budgétaires et l'accumulation de dettes, aux effets déstabilisants. Du coup, l'État peut avoir du mal à financer les dépenses nécessaires au développement dans la santé, l'éducation et les infrastructures. Les réformes fiscales peuvent promouvoir le civisme fiscal et accroître les recettes en supprimant les exonérations, en exigeant des versements anticipés ou en simplifiant le barème des impôts. Une meilleure administration fiscale peut aussi accroître les recettes. Par exemple, des percepteurs mieux formés et mieux rémunérés peuvent réduire la corruption, et dans ces conditions, il est plus aisé de conserver du

personnel compétent. Avec des finances publiques mieux gérées, les fonds publics sont employés de façon plus productive.

Entreprises publiques : dans nombre de pays, les entreprises publiques représentent une part considérable de l'économie. Certaines fonctionnent efficacement et dans l'intérêt des consommateurs. Mais, souvent, elles n'ont guère ou pas de concurrents et elles produisent des biens et services de piètre qualité. Celles qui sont en concurrence avec des entreprises privées produisent souvent à perte en raison d'interférences politiques ou de coûts de fonctionnement élevés (par exemple du fait d'effectifs en sur-nombre), et l'État doit compenser les pertes. Des problèmes de stabilisation peuvent surgir si ces entreprises publiques doivent s'adresser à des banques commerciales pour couvrir leurs pertes. Leurs emprunts sont généralement garantis par l'État, ce qui grève le budget de passifs conditionnels, puisque c'est l'État qui devra les rembourser en cas de défaut. Les pays ayant de grosses entreprises publiques peuvent les céder à des particuliers ou à des entreprises privées. Ils peuvent aussi en conserver le contrôle, mais fermer celles qui sont inefficaces ou produisent à perte, remanier les équipes de direction ou adapter les effectifs aux besoins — avec un accompagnement social approprié des travailleurs licenciés.

Secteur financier : le secteur financier a pour fonction de prêter l'argent des épargnants aux emprunteurs. Son bon fonctionnement garantit que cet argent est employé de la façon la plus productive, dans l'intérêt de la croissance et du développement économiques. En revanche, les systèmes financiers sous-développés ou mal réglementés de certains pays en développement peuvent freiner la croissance économique et compliquer la mise en œuvre des mesures de stabilisation. À titre d'exemple, la politique monétaire des banques centrales consiste souvent à acheter et vendre sur le marché libre des titres d'État vendus au public. Mais s'il n'existe pas de marché secondaire des titres publics, ou s'il est peu développé, l'efficacité de la politique monétaire peut en souffrir et la banque centrale peut recourir à des outils inefficaces (ou injustes), tels que le rationnement du crédit ou le contrôle des taux d'intérêt. Si les banques sont mal réglementées, elles tendront à adopter des comportements à risque qui entraînent des crises bancaires, par exemple une panique des déposants qui s'empresse de retirer leurs avoirs ou une faillite, qui résulte en général de mauvaises pratiques de crédit. Mais même les banques solides peuvent sombrer si elles sont prises dans une ruée générale qui siphonne les liquidités dont elles ont besoin pour rémunérer les déposants. Les crises bancaires peuvent interrompre l'approvisionnement des emprunteurs, décourager l'épargne et gonfler les déficits publics si l'État se porte garant des dépôts ou recapitalise les banques. Il est possible de remédier au sous-développement du système financier en créant des marchés secondaires, en développant les places boursières ou en privatisant les banques publiques. Pour atténuer l'effet des crises, les autorités doivent affermir le système financier à l'aide d'un dispositif efficace de réglementation et de supervision.

Protection sociale : l'État s'efforce le plus souvent de garantir un niveau de vie minimum aux pauvres et aux autres groupes défavorisés. Mais, dans beaucoup de pays en développement, il existe des systèmes coûteux — de subventionnement des produits pétroliers et alimentaires par exemple — et mal ciblés, qui profitent plus aux riches qu'aux démunis. Dans les pays développés, il y a des régimes de retraite par répartition qui ont d'énormes engagements

non capitalisés, car il y a plus de départs en retraite que d'entrées dans la population active. De plus, les prestations généreuses aux sans-emploi sont souvent une des causes du chômage élevé, car les employeurs, qui ont à verser les primes d'assurance-chômage, rechignent à embaucher. Les gouvernements peuvent réformer la protection sociale afin de cibler les plus défavorisés et de réduire considérablement les coûts. Pour venir en aide aux démunis, les autorités peuvent délivrer aux ménages à faible revenu des coupons alimentaires pour les denrées de première nécessité ou distribuer de la nourriture dans les zones pauvres. Elles peuvent aussi remplacer les subventions des produits alimentaires et pétroliers par des transferts monétaires. Il est possible de réformer les régimes de retraite de façon à aligner les prestations sur les recettes prévisionnelles en relevant l'âge de la retraite ou en instituant des régimes financés par capitalisation.

Marché du travail : le chômage sévit dans de nombreux pays pour diverses raisons et il augmente en général lorsque l'économie va mal. Mais sa cause est parfois plus profonde que les effets du cycle conjoncturel. Par exemple, les cotisations sociales excessives ou le niveau relativement élevé du salaire minimum peuvent enfler le coût d'embauche à tel point que la demande de main-d'œuvre se contracte et le chômage augmente. La demande peut aussi baisser si les travailleurs n'ont pas les compétences requises par manque de formation ou d'instruction. La réforme de l'éducation et l'amélioration de la formation sur le tas peuvent aider à redynamiser la demande de main-d'œuvre.

Institutions publiques : le fonctionnement des institutions publiques peut avoir une incidence considérable sur le climat économique. Une faible rémunération des fonctionnaires, de l'administration fiscale, par exemple, peut encourager la corruption. De même, l'inefficacité du système juridique et le manque de tribunaux et de magistrats compliquent le règlement des différends pour les entreprises, ce qui accroît le coût des activités commerciales et dissuade les investisseurs, surtout les investisseurs directs étrangers — au détriment de la croissance économique. Il est possible d'améliorer la gouvernance et les institutions en simplifiant la réglementation commerciale et les procédures d'agrément, en améliorant le système juridique national, en rationalisant l'administration fiscale et en rehaussant les salaires des employés de l'État chargés de services cruciaux, tout en limitant l'emploi dans la fonction publique en fonction des besoins du service.

Des réformes à mener de pair

Pour accroître le potentiel de croissance de l'économie, il faut miser sur la complémentarité des mesures de stabilisation et des politiques structurelles. La stabilisation pose les bases de la croissance économique en faisant baisser l'inflation, en lissant la consommation et l'investissement, et en réduisant les déficits publics. Les politiques structurelles ne peuvent réussir qu'une fois corrigés ces déséquilibres macroéconomiques. De même, les politiques structurelles renforcent l'efficacité de nombre de mesures de stabilisation : la promotion de la concurrence (politique structurelle) peut par exemple favoriser la baisse des prix et donc faire diminuer l'inflation (but de la stabilisation). ■

Khaled Abdel-kader est économiste au Département des relations extérieures du FMI.

**La nouvelle
compétitivité
du Mexique
l'aide à
regagner une
part du marché
américain cédé
à la Chine**

Le retour

Employé dans une usine d'équipements médicaux à Monterrey, Mexique.

Herman Kamil et Jeremy Zook

LE MARCHÉ américain est depuis longtemps essentiel pour le Mexique, non seulement pour son secteur manufacturier, mais pour la santé de toute son économie. Quand le Mexique a signé l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) il y a près de vingt ans, l'accès au marché de son grand voisin a été une aubaine pour son industrie, dont la part dans le PIB a augmenté de près de 4 points durant les cinq années qui ont suivi. Parallèlement, la part du Mexique dans les importations de produits manufacturés aux États-Unis a augmenté, passant d'un peu plus de 7 % en 1994 à près de 13 % en 2001.

Le sort du Mexique a cependant changé radicalement quand la Chine a rejoint l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. Cette adhésion a fait tomber beaucoup d'obstacles aux exportations chinoises. Les faibles coûts de l'industrie chinoise et

ses vastes capacités de production ont donné lieu à une concurrence acharnée qui a considérablement réduit la part du Mexique sur le marché américain, malgré les préférences commerciales de l'ALENA. Entre 2001 et 2005, les exportations manufacturières chinoises aux États-Unis ont augmenté à un taux annuel moyen de 24 %, tandis que la croissance des exportations mexicaines ralentissait nettement, passant en moyenne d'environ 20 % par an à 3 % pendant cette période. En conséquence, la part de la Chine dans les importations manufacturières des États-Unis avait presque doublé en 2005, rognant les gains précédents du Mexique (graphique 1).

Si la Chine a pu évincer les exportations mexicaines, c'est parce que le Mexique a perdu son avantage dans plusieurs secteurs manufacturiers sur lesquels il était spécialisé — habillement, équipements de bureau, mobilier et matériel photographique et optique. À la

recherche d'une main-d'œuvre moins coûteuse, beaucoup d'entreprises, y compris les fameuses maquiladoras (qui assemblent des pièces généralement importées pour en faire des produits finis exportés aux États-Unis), se sont délocalisées en Chine.

Toutefois, presque aussi vite que le Mexique était tombé, il s'est redressé et a commencé à regagner du terrain. Pendant les sept dernières années, ses exportations manufacturières ont augmenté, passant d'environ 11 % du marché des États-Unis à un niveau record de 14,4 %. Il a commencé par dépasser des concurrents comme le Japon et le Canada, et depuis quelques années, il a pris des parts de marché à la Chine. Entre 2005 et 2010, le Mexique et la Chine ont tous deux accru leur part de marché aux États-Unis. Depuis 2010, cependant, les gains du Mexique coïncident avec une baisse de la part de la Chine.

Le retour du Mexique

Le rebond est venu principalement des exportations d'équipements d'électronique, de télécommunication et de transport. Depuis 2005, la part du Mexique dans les importations américaines de produits de transport et de télécommunication a augmenté régulièrement pour passer à 18 %, représentant 76 % des exportations manufacturières totales du Mexique au premier semestre 2012. Toutefois, à partir de 2009, la plupart des secteurs manufacturiers — 20 sur les 26 catégories d'importations manufacturières — ont enregistré des gains, représentant ensemble 80 % des exportations totales du Mexique. Seule une poignée de secteurs ont perdu une part de marché, notamment les équipements électriques (qui pourtant restent une activité importante avec 14 % des exportations) et l'habillement.

C'est le secteur de l'automobile qui a le plus contribué à l'augmentation de la part de marché totale; il explique la moitié de la progression entre 2005 et 2012. La part du Mexique dans les importations américaines d'automobiles, de pièces détachées et d'accessoires (à l'exclusion des véhicules utilitaires) aux États-Unis s'est accrue de presque 9 points de pourcentage pendant cette période, surtout depuis 2009. Le Mexique représente le cinquième

des importations totales d'automobiles et de pièces détachées aux États-Unis, et est leur deuxième fournisseur étranger de produits liés à l'automobile, juste derrière le Canada. Le secteur de l'automobile représente le quart des exportations manufacturières mexicaines vers les États-Unis. La forte augmentation de la capacité de production et des exportations s'est appuyée sur un flux continu d'investissements directs étrangers, provenant principalement des États-Unis, mais récemment aussi du Japon et de l'Allemagne.

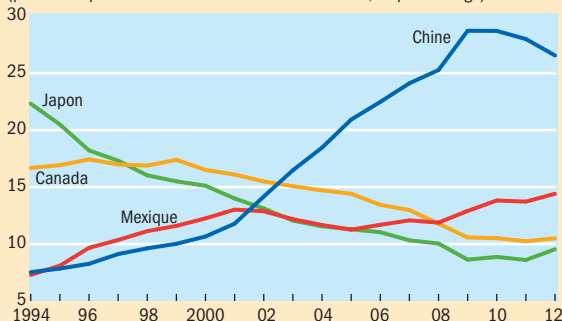
Le graphique 2 montre l'évolution de la part du Mexique dans les importations des États-Unis comparée à celle de la Chine dans chacun des 26 secteurs manufacturiers pour les périodes 2005–07 et 2010–12. Nous avons exclu 2008 et 2009, car la crise économique mondiale a faussé les échanges commerciaux. Dans chaque plage, le quadrant supérieur gauche (bulles rouges) représente les secteurs dans lesquels la part de la Chine a augmenté et celle du Mexique baissé. Le quadrant inférieur droit (bulles vertes) désigne les secteurs éventuels où la part du Mexique a augmenté et celle de la Chine diminuée. Les deux autres quadrants montrent les secteurs où les parts des deux pays ont simultanément augmenté ou baissé.

Graphique 1

Évolution des importations

La part du Mexique dans les importations américaines de produits manufacturés a fléchi quand la Chine a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce, mais a remonté récemment tandis que celle de la Chine commençait à diminuer.

(part des importations manufacturières des États-Unis, en pourcentage)

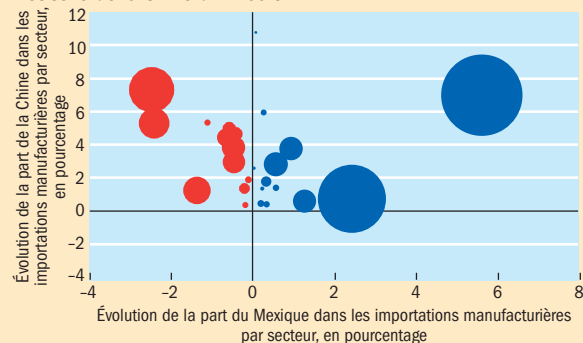


Sources : U.S. International Trade Commission; base de données Comtrade des Nations Unies.

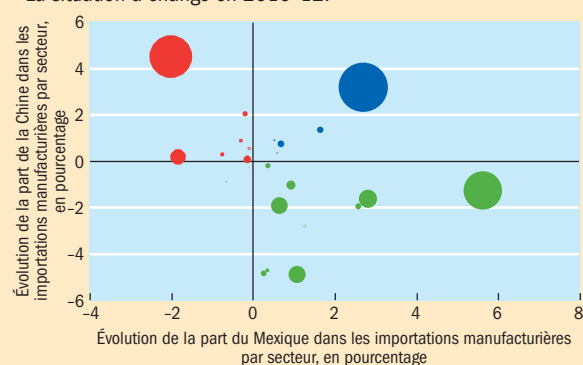
Graphique 2

Reviements

En 2005–07, il n'y avait aucun secteur dans lequel la part du Mexique dans les importations américaines augmentait et celle de la Chine diminuait.



La situation a changé en 2010–12.



Source : Estimations des services du FMI sur la base des données de la U.S. International Trade Commission pour les 26 catégories de produits manufacturés.

Note : Le quadrant supérieur gauche (bulles rouges) représente les secteurs dans lesquels la part de la Chine a augmenté et celle du Mexique baissée. Le quadrant inférieur droit (bulles vertes) désigne les secteurs éventuels où la part du Mexique a augmenté et celle de la Chine diminuée. Le quadrant supérieur droit (bulles bleues) représente les secteurs où les parts des deux pays ont simultanément augmenté et le quadrant inférieur gauche ceux où elles ont baissé toutes les deux. Le centre des bulles est le point d'intersection des chiffres du Mexique et de la Chine, et la taille de la bulle est proportionnelle à la contribution du secteur à l'évolution de la part de marché pendant la période.

taille des bulles est proportionnelle à la contribution de chaque secteur à l'évolution de la part de marché dans la période. En 2005–07 (plage supérieure), il n'y avait aucun secteur dans lequel la part du Mexique augmentait et celle de la Chine diminuait. En fait, le Mexique perdait des parts dans plusieurs secteurs où la Chine en gagnait. En revanche, en 2010–12 (plage inférieure) la part du Mexique a augmenté tandis que celle de la Chine diminuait dans plusieurs activités. En outre, le nombre et l'importance relative des secteurs dans lesquels la part de la Chine augmentait au dépend de celle du Mexique ont diminué pendant la période récente.

Nous avons calculé dans quelle mesure l'augmentation de la part du Mexique peut être liée à la diminution de celle de la Chine, en faisant la part de l'évolution des autres concurrents (selon une méthodologie élaborée par Jorge Chami Batista, 2008). En 2010–12, 40 % des gains du Mexique dans les secteurs où sa part de marché a augmenté peuvent être attribués à une perte de la Chine, qui pourrait en partie s'expliquer par son passage à l'exportation d'une autre catégorie de produits. Les principaux gains du Mexique sur la Chine concernaient un large éventail de biens, notamment l'équipement électrique et les matériaux de construction. En revanche, pour 2005–07, la moitié de l'augmentation de la part du Mexique s'explique par des baisses de celles du Canada et du Japon et non de celle de la Chine.

Compétitivité accrue du Mexique

Le retour du Mexique sur le marché des États-Unis tient à la fois à l'amélioration de sa compétitivité et à certains changements qui rendent les exportations chinoises relativement plus coûteuses. On citera notamment la réduction de l'écart des coûts de main-d'œuvre entre le Mexique et la Chine, l'accroissement des gains de productivité au Mexique et la hausse du coût du transport maritime. La protection des droits de propriété par le Mexique et son engagement envers le libre-échange incitent également les entreprises à s'y installer.

Les salaires dans le secteur manufacturier chinois ont augmenté d'un taux annuel moyen de 14 % en renminbi et de près

de 20 % en dollars entre 2003 et 2011 (hausse qui s'explique à la fois par la croissance du salaire nominal et par l'appréciation de la monnaie chinoise). En revanche, les salaires moyens dans le secteur manufacturier mexicain sont restés pratiquement constants en dollars, du fait d'une croissance salariale modérée et d'une dépréciation du peso. En 2003, les salaires moyens en dollars au Mexique étaient six fois supérieurs à ceux de la Chine; en 2011, ils n'étaient supérieurs que de 40 % (graphique 3). Cette évolution a diminué l'avantage concurrentiel qu'avait la Chine au début des années 2000 comme fournisseur à faible coût de produits manufacturés aux États-Unis. (Par manque de données fiables sur les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier chinois, nous n'avons pas pu prendre en compte l'évolution de la productivité dans l'industrie ni sa contribution à l'évolution des salaires.)

Nous constatons aussi qu'en 2010–12, le Mexique a pris une part de marché à la Chine dans les secteurs où la main-d'œuvre joue un plus grand rôle que le capital, comme la fabrication de mobilier et d'appareillages de plomberie, de chauffage et d'éclairage. Cela paraît concorder avec l'idée que les gains récents du Mexique en parts de marché par rapport à la Chine étaient dus en partie à l'amélioration de ses coûts relatifs de main-d'œuvre. En revanche, pendant la période 2005–07, on ne constate pas de relation systématique entre l'évolution de la part de marché relative et l'importance relative de la main-d'œuvre dans le processus de production.

De plus, la forte augmentation de la productivité soutenue par les importants investissements dans le secteur manufacturier mexicain a contribué à abaisser le coût unitaire de main-d'œuvre et à accroître la compétitivité (graphique 4).

Avantage géographique

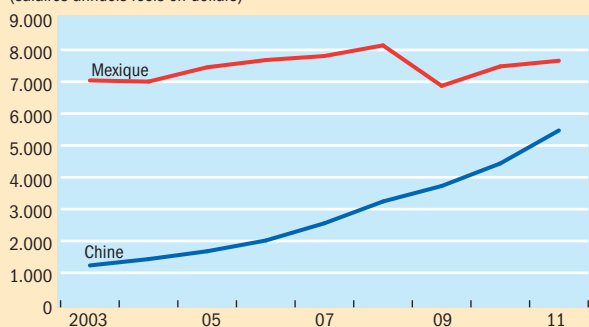
Le Mexique a aussi bénéficié énormément de sa proximité avec les États-Unis. Le prix du pétrole est passé de 25 dollars le baril au début des années 2000 à plus de 100 dollars en février 2013, ce qui a beaucoup accru le coût du transport maritime. Sa proximité

Graphique 3

Rapprochement

Une fois corrigés des effets de l'inflation et des taux de change, les salaires annuels réels en dollars au Mexique étaient six fois supérieurs aux salaires chinois en 2003, mais seulement supérieurs de 40 % en 2011.

(salaires annuels réels en dollars)



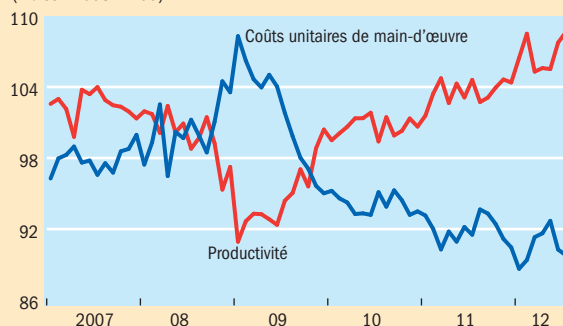
Sources : Barclays; base de données CEIC China.

Graphique 4

Des entreprises efficaces

La production par ouvrier (la productivité) augmente et les coûts unitaires de main-d'œuvre diminuent dans le secteur manufacturier mexicain.

(indice : 2008 = 100)



Source : INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía du Mexique).

a donc donné au Mexique un avantage par rapport à la Chine, particulièrement pour les produits «mode» à délai de livraison critique et les articles lourds et volumineux.

Ainsi le Mexique est devenu en 2009 le premier exportateur mondial de téléviseurs à écran plat, dépassant la Corée du Sud et la Chine. Selon le *Global Trade Atlas* (Global Trade Information Services), il est aussi le premier fabricant de réfrigérateurs à deux portes. La proximité, comme facteur de mise rapide sur le marché, a également pris de l'importance, car les entreprises américaines achètent de plus en plus leurs intrants (comme les pièces détachées) au lieu de les fabriquer, et ont adopté, pour abaisser le coût du stockage, la production «à flux tendus» qui nécessite des dates de livraison précises. Cela est plus facile pour les fournisseurs mexicains.

Selon le *U.S. Manufacturing-Outsourcing Cost Index* de 2011 (AlixPartners, 2011), les produits mexicains étaient les moins coûteux au débarquement (dans un port de Californie) pour les importateurs américains en 2010, par rapport à ceux des principaux pays sous-traitants à faible coût (graphique 5). En même temps, les producteurs américains ont commencé à opter pour la délocalisation de proximité pour leurs intrants, c'est-à-dire qu'ils les achètent auprès de fournisseurs proches, d'où l'avantage du Mexique comme pôle manufacturier voisin. Des sociétés d'autres pays se sont aussi retirées de Chine et ont relocalisé leur production au Mexique.

Le ferme engagement du Mexique envers la protection des technologies à droits exclusifs a aussi contribué à attirer des investissements directs étrangers, gages d'efficience. Le pays a une bonne réputation pour la protection des droits internationaux de propriété intellectuelle, des brevets et des marques déposées et est signataire de plusieurs traités internationaux, y compris le Traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur le droit d'auteur. Cela lui a permis de réduire les risques de piraterie, de contrefaçon et autres atteintes au droit à la propriété intellectuelle, ce qui est essentiel dans les secteurs à haute technologie et dans ceux dont les techniques ont des applications

militaires. En janvier 2012, le Mexique a signé l'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations non conventionnelles et de biens et technologies à double usage, qui a ouvert de nouvelles possibilités aux entreprises des États-Unis et d'Europe pour investir dans les secteurs de haute technologie au Mexique, y compris dans les semi-conducteurs, les logiciels, l'aérospatiale, les lasers, les capteurs et les produits chimiques.

L'industrie mexicaine a aussi bénéficié de l'ouverture de l'économie. Le réseau d'accords commerciaux du Mexique est l'un des plus étendus du monde. Il a conclu des accords de libre échange ou de traitement préférentiel avec 44 pays et s'est fermement engagé à éviter d'employer les restrictions au commerce et à garantir un accès illimité aux marchés et aux intrants intermédiaires aux entreprises qui fonctionnent au Mexique. En outre, il a signé des accords internationaux de normes et de qualité qui facilitent la participation des entreprises industrielles locales aux chaînes mondiales d'offre, surtout dans les secteurs de l'automobile et de l'aérospatiale.

Plusieurs des facteurs qui ont contribué à l'augmentation de la compétitivité du Mexique et à sa reconquête du marché américain seront très probablement durables, ou structurels comme disent les économistes. On citera l'avantage géographique, la diminution des coûts unitaires de main-d'œuvre grâce à l'amélioration de la productivité et l'augmentation du taux d'activité, et l'ouverture au commerce qui semble appuyer le renforcement de la compétitivité du Mexique sur le marché des États-Unis depuis quelques années. Pourtant la Chine devrait rester un géant industriel bon marché pour beaucoup de produits importés par les États-Unis en raison du degré de développement de ses capacités et du coût considérable qu'implique le déplacement de la production (AlixPartners, 2011). Pour cette raison, des efforts de réforme structurelle au Mexique pour accroître encore la productivité et l'investissement permettraient de maintenir le dynamisme des exportations industrielles et de relever la croissance potentielle du PIB. Il conviendrait par exemple de prendre des mesures pour augmenter la concurrence et la flexibilité du marché du travail, améliorer l'éducation et renforcer l'État de droit.

L'industrie mexicaine a été durement frappée par la montée en puissance de la Chine sur la scène mondiale au début de la dernière décennie, mais aujourd'hui, comme l'avantage de coût de la Chine s'est en partie réduit, le secteur manufacturier du Mexique est l'un des mieux placés pour bénéficier du nouveau paysage mondial. ■

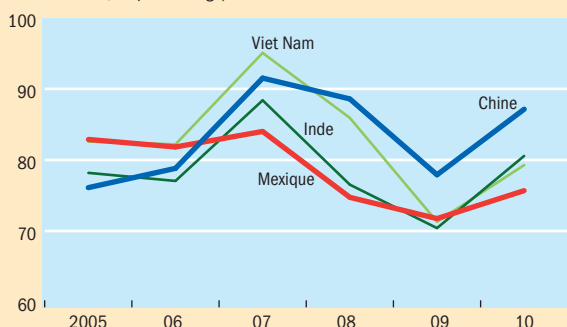
Herman Kamil est économiste principal et Jeremy Zook assistant de recherche au Département Hémisphère occidental du FMI.

Graphique 5

Le moins cher

Le coût des importations mexicaines pour les consommateurs américains est le plus faible de tous les grands pays de sous-traitance à faible coût.

(coût au débarquement aux États-Unis par rapport au coût total de production aux États-Unis, en pourcentage)



Source : AlixPartners (2011).

Cet article s'inspire du chapitre 2 du document de la série «Selected Issues» de 2012 pour le Mexique.

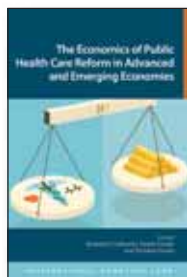
Bibliographie :

AlixPartners, 2011, U.S. Manufacturing-Outsourcing Cost Index. www.alixpartners.com/en/WhatWeThink/Manufacturing/2011USManufacturingOutsourcingIndex.aspx

Chami Batista, Jorge, 2008, "Competition between Brazil and other Exporting Countries in the U.S. Import Market: A New Extension of Constant-Market-Shares Analysis," *Applied Economics*, Vol. 40, No. 19, p. 2477-87.

Global Trade Information Services, Global Trade Atlas. www.gtis.com

Élargissez vos horizons économiques



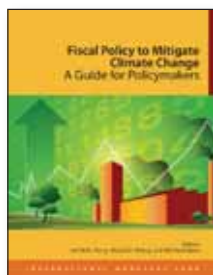
The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies

Sous la direction de Benedict Clements, David Coady et Sanjeev Gupta

La réforme de la santé est appelée à soulever des problèmes de politique budgétaire dans les pays avancés et

émergents durant les années à venir. Ce livre offre un nouvel éclairage de cette problématique et dessine certaines ripostes, en s'appuyant sur l'analyse de divers pays et des études de cas.

45 \$. Anglais. © 2012. xxiv + 384 pages. Broché
ISBN 978-1-61635-244-8. N° de stock SCHPEA



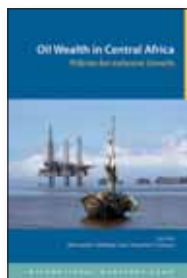
Fiscal Policy to Mitigate Climate Change: A Guide for Policymakers

Ian W.H. Parry, Ruud A. de Mooij et Michael Keen

Cet ouvrage propose des principes pratiques pour la conception d'une politique budgétaire visant à réduire les effets de serre. Les

différents chapitres, rédigés par des experts de premier plan, présentent les arguments en faveur de la politique budgétaire, par opposition à d'autres démarches; expliquent comment cette politique peut être mise en œuvre; signalent les instruments budgétaires les plus prometteurs et ébauchent les enseignements à tirer de l'expérience acquise.

28 \$. Anglais. © 2012. xx + 198 pages. Broché
ISBN 978-1-61635-393-3. N° de stock DFPMEA



Oil Wealth in Central Africa: Policies for Inclusive Growth

Sous la direction de Bernardin Akitoby et Sharmini Coorey (à paraître prochainement en français)

En dépit de ses vastes richesses pétrolières, l'Afrique centrale se débat encore pour promouvoir une croissance solidaire. S'appuyant sur de nouveaux travaux, ce livre explique les

défis macroéconomiques que doit relever la région, examine la gestion de la richesse pétrolière et ses répercussions pour la réduction de la pauvreté et présente quatre études de cas représentatives des enseignements qui ont été tirés.

25 \$. Anglais. © 2012. 240 pages. Broché
ISBN 978-1-61635-376-6. N° de stock OWCAEA



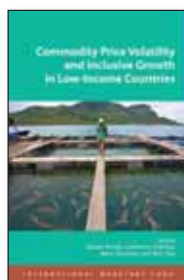
The Challenge of Public Pension Reforms in Advanced and Emerging Market Economies

Benedict J. Clements *et al.*

La réforme des retraites est à l'ordre du jour dans beaucoup de pays avancés et émergents. Ce livre vise à aider les pays membres du FMI

dans les efforts qu'ils déploient pour relever les défis liés à la réforme des retraites, en examinant différentes structures et en analysant les perspectives des dépenses publiques liées aux retraites durant les décennies à venir.

33 \$. Anglais. © 2012. xii + 72 pages. Broché
ISBN 978-1-61635-413-8. N° de stock S275EA



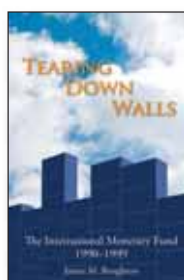
Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries

Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn et Min Zhu

Ce livre présente les défis liés à la volatilité des prix des matières premières pour les pays à faible revenu et examine certaines des ripostes

macroéconomiques envisageables pour parer aux chocs des cours des produits de base. Il se penche également sur les politiques propres à promouvoir une croissance solidaire et à combattre les inégalités dans les pays exportateurs, notamment ceux riches en ressources naturelles.

35 \$. Anglais. © 2012. xxiv + 384 pages. Broché
ISBN 978-1-61635-379-7. N° de stock CPVIEA



Tearing Down Walls: The International Monetary Fund 1990-1999

James M. Boughton

Ce volume — le cinquième d'une série sur l'histoire du FMI — offre une rétrospective des années 90, décennie tumultueuse durant laquelle le FMI a dû relever de redoutables défis

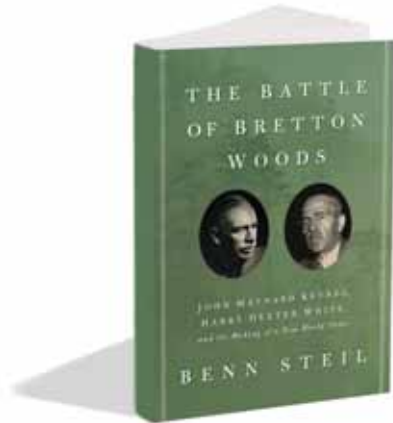
et jouer de nouveaux rôles. Les réussites et les revers de l'institution offrent de précieux enseignements face à un avenir incertain.

90 \$. Anglais. © 2012. 992 pages. Relié
ISBN 978-1-61635-084-0. N° de stock TDWIEA

www.imfbookstore.org/fdm

F O N D S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L

Une histoire revue et corrigée



Benn Steil

The Battle of Bretton Woods

John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order

Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2013, 472 pages, 29,95 \$ (tollé).

La conférence historique de 1944 à Bretton Woods a fait du nom de ce lieu de villégiature du New Hampshire un synonyme de coopération monétaire internationale. Mais les principaux auteurs des accords éponymes, qui donnèrent naissance au FMI et à la BIRD, eux-mêmes n'y voyaient pas une réussite.

Le chef de la délégation britannique, John Maynard Keynes, était consterné par le fait que ces accords n'avaient pas réussi à instaurer un FMI qui aurait pu jouer ce rôle de «super banque centrale» qu'il avait envisagé. Durant ses premières décennies le FMI joua en fait un rôle plus modeste, comme le concevait Harry Dexter White, responsable du Trésor américain. En 1970, Edward Bernstein, porte-parole de cette institution à Bretton Woods, avouait : «le système monétaire international n'a pas fonctionné comme il aurait dû».

L'histoire de Bretton Woods devrait tenir compte de ce scepticisme quant au système et à ses effets, mais Benn Steil, Senior Fellow et Directeur de l'économie internationale du Council on Foreign Relations, propose une interprétation plus extrême. Il s'étend sur le rôle de White, qui non seule-

ment aurait eu des tractations avec les soviétiques sur la politique américaine d'après-guerre, mais qui aurait aussi, selon Steil, agi pour leur compte afin de faire entrer les États-Unis dans la Deuxième Guerre mondiale. Il le décrit comme l'architecte d'un système de Bretton Woods voué à une «apocalypse économique».

Les archives de l'ère soviétique comptent assez de preuves fiables démontrant que White a transmis clandestinement des informations au renseignement soviétique, encore qu'il soit impossible d'en connaître la quantité ou de savoir si elles ont vraiment servi. Même les historiens les plus bienveillants à son égard reconnaissent qu'il s'adonnait à l'espionnage; Steil enfonce un peu plus le clou en soutenant que White, toujours pour le compte des Soviétiques, a été en novembre 1941 le principal auteur de notes diplomatiques qui présentaient des conditions tellement inacceptables pour les Japonais, que ces derniers abandonneraient les négociations et attaqueraient Pearl Harbor, faisant ainsi entrer les États-Unis dans la guerre.

Affirmation peu crédible à plusieurs titres. Ni White, ni le Trésor, n'étaient au cœur des négociations avec le Japon. À l'époque de ces notes supposées cruciales, la flotte japonaise avait déjà pris la mer pour Pearl Harbour. L'histoire de 2002 sur laquelle Steil fonde son analyse repose sur des documents rejetés comme faux par les historiens John Earl Haynes et Harvey Klehr.

L'espionnage de White n'est pas le seul domaine où Steil tient des propos à partir de preuves insuffisantes. Traitant de la politique monétaire, Steil vante les mérites de l'étalon-or d'avant 1914 et ses mécanismes d'autorégulation des taux d'intérêt et des flux internationaux d'or. Une telle description est certes conforme aux modèles économiques régissant le fonctionnement théorique d'un étalon-or, mais elle ne correspond pas à ce que les travaux historiques nous disent de son fonctionnement réel.

Même sous le régime de l'étalon-or, la monnaie-papier était le prin-

cipal signe monétaire. Les instituts d'émission n'adaptaient pas la masse monétaire aux flux commerciaux de manière mécanique, selon des règles fixes. Au contraire, les autorités monétaires fixaient les taux d'intérêt — et donc la masse monétaire — à un niveau qui selon elles dégagerait un bénéfice, permettant aux gouvernements d'emprunter facilement, et leur laissant aussi assez d'or pour assurer de manière crédible la conversion des signes monétaires selon les besoins.

Autrement dit, l'étalon-or, tout comme le système de Bretton Woods, dépendait de l'appréciation des gouvernements. Steil écrit comme si en passant de l'étalon-or à Bretton Woods, puis aux changes flottants de l'ère moderne, le monde était passé des règles fiables et automatiques, à une ère de décisions discrétionnaires, sujette aux ingérences politiques. La réalité est que tout système monétaire est soumis aux influences politiques, la différence tenant plus au contexte politique qu'aux institutions ou aux systèmes eux-mêmes. Bretton Woods et le système moderne de changes flottants obéissent simplement à des phénomènes plus démocratiques que ne le faisaient les institutions de l'ère de l'étalon-or.

Si, au lieu d'affirmer que le système de Bretton Woods courait à l'apocalypse économique, Steil avait simplement dit que, tel qu'il était appliqué, le système ne pouvait pas continuer indéfiniment, il n'aurait pas eu tort et le livre aurait été plus intéressant. D'après le système originel, les États-Unis — par le Plan Marshall et par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord — devaient mettre des dollars à la disposition du monde entier et maintenir la convertibilité nominale de 35 dollars l'once d'or, ce qu'ils ne pouvaient pas faire éternellement. Mais ce résultat inévitable, loin de marquer l'échec du système, était plutôt un signe de sa réussite. Après tout, il visait non seulement la convertibilité, mais aussi la reconstruction et le développement. Une fois le monde reconstruit et plus riche, le centralisme du dollar n'était

plus nécessaire. Ce qui jusque-là avait été un système centré sur le billet vert est devenu un système multilatéral. Avec la création des droits de tirage spéciaux — véritables avoirs de réserve — le FMI a commencé à ressembler à la «super banque centrale» chère à Keynes. Quand bien même le système de Bretton Woods disparaissait en 1971, son objectif de gestion monétaire internationale dans l'intérêt d'une prospérité partagée a survécu, certes plus souvent en théorie qu'en pratique.

L'historien de l'économie Michael Bordo a mené une étude comparative des systèmes monétaires et conclu que le système de Bretton Woods avait été plus performant que les autres, y compris que celui de l'étalon-or. Les pays ont en effet connu, sous Bretton Woods, une inflation faible et stable, et une forte croissance. Il note que les changes flottants ont aussi plutôt bien réussi, laissant même plus de latitude que Bretton Woods en matière de politique intérieure. Bretton Woods

ne fut pas un système parfait, mais un cadre de concertation internationale et de coordination ponctuelle. Ce qui devrait être le point de départ d'une réflexion sur l'avenir des monnaies mondiales et du FMI post-Bretton Woods.

Eric Rauchway

Professeur d'histoire,

Université de Californie, Davis

Auteur de The Money Makers:

The Invention of Prosperity from

Bullion to Bretton Woods (à paraître)

Les banques mises à nu



Anat Admati et Martin Hellwig

The Bankers' New Clothes

What's Wrong with Banking and What to Do about It

Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2013, 392 pages, 29,95 \$ (toilé).

La régulation financière est au goût du jour depuis la crise récente; les propositions complexes ont fusé et un étourdissant ensemble de nouveaux sigles et organismes ont vu le jour. Mais, dans leur nouvel ouvrage, Admati et Hellwig développent un solide plaidoyer en faveur d'une solution classique et simple au crédit excessif et déréglé : le relèvement des ratios de fonds propres des banques.

Ils recommandent qu'ils soient fixés entre 20 % et 30 %, soit plus du double — selon la méthode de calcul retenue — de ce que propose le récent accord de Bâle III. Leur argumentaire constitue une importante contribution au débat sur la régulation financière, à une restriction près, dont je m'expliquerai.

La thèse de base est que le relèvement du ratio de fonds propres — le

rapport entre le capital d'une banque et les risques auxquels elle est exposée — est contraignant : si les faillites bancaires ont des retombées sur le reste de la société, il faut que nous cherchions à les rendre moins probables et moins coûteuses. La hausse des ratios — décrite parfois comme une «réduction de l'effet de levier» — est un moyen logique de rendre les banques plus sûres. On peut comparer cela aux limites de vitesse, qui se justifient par les risques graves de blessure que peut faire courir aux piétons et aux autres conducteurs une erreur de conduite à grande vitesse.

Les auteurs poussent le raisonnement plus loin, arguant de façon persuasive que les gouvernements ont par leurs actions aggravé le problème des risques excessifs des banques de plusieurs manières. Primo, en avantageant fiscalement l'endettement par rapport au capital, ils ont encouragé les banques à se surendetter. Secundo, en renflouant les créanciers des banques en faillite, ils ont abaissé le coût *ex ante* de la dette pour les banques — par rapport au marché libre — et, enfin, en réduisant le coût *ex post* des faillites pour les gérants et les détenteurs d'obligations, ils encouragent la prise de risques.

Tout cela suggère que le relèvement des ratios de fonds propres serait bénéfique, car les banques mieux capitalisées risqueraient moins de faire faillite, et il y aurait moins de retombées sur le reste de la société. Mais quid des coûts? Dans notre analogie routière, on pourrait sans doute réduire les

effets secondaires de la mauvaise conduite en abaissant la limite de vitesse à quelques km/h. Mais ce qu'il en coûterait, c'est qu'il serait impossible d'arriver où que ce soit en un temps raisonnable. Les critiques de la profession à l'encontre des coefficients de fonds propres vont dans le même sens : il faut choisir entre sécurité et croissance. Ce livre a pour principal mérite de démolir de façon convaincante ces arguties courantes.

Un des arguments contre l'augmentation des fonds propres est que cela diminue le montant de capital en surplus pouvant financer les investissements, et ralentit donc la croissance. Les auteurs ont parfaitement raison de dire que ce raisonnement — que l'on entend souvent dans la bouche de gens qui connaissent pourtant bien le métier — repose sur une confusion entre fonds propres et réserves. Pour les banques, les fonds propres sont simplement la composante capital qui se trouve du côté droit du bilan et ne devrait en principe avoir absolument rien à voir avec l'utilisation qui est faite des actifs, dans la partie gauche du bilan. Les réserves, par contre, représentent des encaisses que l'on ne peut pas faire travailler. Les fonds propres et les réserves sont deux choses différentes et ne devraient pas être amalgamées dans ce débat.

Il est une deuxième objection selon laquelle le marché exige que les fonds propres aient un rendement plus élevé que la dette, or si les banques sont forcées de détenir davantage de fonds

propres, cela augmentera leur coût global, et ce coût se répercutera sur l'ensemble de l'économie. Ce raisonnement est manifestement contraire au théorème de Modigliani–Miller qui postule que, toutes choses égales par ailleurs, la valeur d'une entreprise n'a pas de rapport avec la façon dont elle est financée. Les auteurs expliquent avec une clarté louable les idées qui sous-tendent ce théorème à leurs lecteurs (profanes), ce qui est bien plus difficile qu'il n'y paraît. J'y ai échoué à maintes reprises et je compte me servir de leur explication la prochaine fois.

Ma seule critique à l'égard de cet ouvrage est qu'il est trop étroitement centré sur la banque «traditionnelle», secteur où notre appareil réglementaire est bien développé. Les régulateurs peuvent déjà faire imposer (ou du

moins essayer d'imposer) des normes de fonds propres aux banques. Mais la récente crise a débuté et s'est emballée dans le secteur bancaire dit «parallèle», dans l'univers bien moins policé de la titrisation, des accords de pension et sur les autres marchés monétaires à court terme. En fait, si on relevait les ratios de fonds propres des banques traditionnelles sans toucher au secteur bancaire parallèle, cela pourrait aisément rendre l'ensemble du système financier moins stable, car une plus grande partie du système deviendrait parallèle. Même les rares exceptions au théorème de Modigliani–Miller — il y en a certainement en pratique — peuvent induire un arbitrage réglementaire significatif au détriment des banques traditionnelles. (C'est précisément cet arbitrage réglementaire à la

marge que l'on accuse souvent d'avoir encouragé la croissance du système bancaire parallèle avant la crise.)

Les auteurs mentionnent bien ce problème vers la fin de leur ouvrage, mais en minimisent trop l'ampleur. Si nous vivions dans un monde où la totalité de l'épargne devait forcément être placée auprès des banques, nous pourrions nous préoccuper exclusivement de la bonne santé de ces banques. Mais dans un monde où il y a un grand nombre d'autoroutes parallèles, si la vitesse n'était limitée que sur une seule, les autres seraient plus encombrées en cas d'accident.

Andrew Metrick,

titulaire de la chaire Michael H. Jordan de finances et de gestion, Yale School of Management

Le changement au bout de la ligne



Robin Jeffrey et Assa Doron

The Great Indian Phone Book

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2013, 336 pages, 29,95 \$ (toilé).

La Société financière internationale, du Groupe de la Banque mondiale, a déclaré le réseau de téléphonie mobile la «plus grande machine de tous les temps». Un historien et un anthropologue illustrent dans ce livre l'impact gigantesque des télécommunications dans la plus grande démocratie du monde.

Voilà un ouvrage important à recommander aux étudiants, aux praticiens des sciences sociales et aux dirigeants d'entreprise. En fait, à qui-conque s'intéresse au changement et à

ses conséquences dans des sociétés en développement complexes.

Jeffrey et Doron démontrent l'inanité des tentatives administratives ou politiques visant à s'opposer au changement qu'apporte la déferlante des télécommunications, voire à le neutraliser ou à le maîtriser.

Ils l'illustrent par les tentatives d'adjudication, en Inde, aux États-Unis ou en Europe, du spectre des fréquences 3G pour des sommes colossales, une erreur qui pourrait empêcher ou ralentir l'adoption de la 4G et du LTE et les investissements dans cette nouvelle génération de télécommunications mobiles. D'aucuns avancent que l'État se doit de tirer le meilleur parti de ces types de services. Mais si en tentant d'accroître ses recettes à court terme il réduit la capacité des opérateurs à investir dès à présent dans de nouvelles technologies, à terme c'est la société dans son ensemble qui en pâtira. Les capitaux sont limités, or en tirant des sommes mirobolantes des opérateurs, au final ce sont les consommateurs qui en souffrent, car les technologies ne sont pas mises en valeur, ou ne le sont que très tard, et les services sont coûteux. On ne peut pas résister à une idée dont l'heure est arrivée.

Les auteurs ont décidé de se concentrer sur l'Inde, où l'expansion de la téléphonie mobile est la plus spectaculaire, car sa diversité et sa complexité donnent tout son sens à leur étude. D'ailleurs les enseignements vont bien au-delà de ce vaste sous-continent. Certains des problèmes et des enjeux des opérateurs sur les différents marchés régionaux indiens sont aussi ceux que rencontre ma propre société, Digicel, sur les marchés aussi différents que ceux des Caraïbes ou du Pacifique Sud — dans des pays comme Haïti ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée présente un vaste marché d'une incroyable diversité. Plus de 800 dialectes y sont parlés; parfois les habitants de villages très proches n'arrivent pas à se comprendre. Le relief est particulièrement accidenté et les routes sont en mauvais état, voire inexistantes, ce qui rend particulièrement difficile la construction d'antennes. Comme Bharti Airtel en Inde, dont le livre donne d'ailleurs une description, nous avons aussi dû adapter notre communication marketing, mettre au point des formules prépayées et adopter des modèles appropriés de distribution des téléphones et des puces.

Comme les autres opérateurs qui ont réussi en Inde, là où nous intervenons nous ne nous limitons pas aux couches les plus aisées ni aux régions les plus prospères. Travaillant de concert avec les gouvernements, nous avons rapidement pénétré les régions les plus difficiles d'accès, qu'il s'agisse des montagnes bleues de Jamaïque, des hauts plateaux de Papouasie-Nouvelle-Guinée ou des régions les plus reculées et déshéritées en Haïti.

Comme le soulignent les auteurs, le mobile bon marché a apporté aux populations démunies un plus pour leur qualité de vie et multiplié leurs débouchés. Mais rien n'aurait été aussi rapide, aussi spectaculaire, aussi efficace sans le dynamisme des opérateurs indiens. Leur marketing et leurs capacités techniques ont atteint une population dont les capacités latentes avaient jusque-là été privées de débouchés.

Les opérateurs ont vu dans les télécommunications une technologie au service des masses. En 2007, la téléphonie mobile indienne employait 2,5 millions de personnes dans la pres-

tation de services, nombre qui ne comprend pas les agents les plus créatifs et innovants : tous ceux qui sont chargés de la réparation et de la vente du matériel d'occasion.

Les entreprises de publicité et de marketing ont prospéré, au même titre que les éditeurs de logiciels. Tout un nouveau monde s'est ouvert à une population qui n'avait jamais songé à travailler dans l'élaboration de plans de transmission ou la construction d'antennes.

La dernière partie du livre, qui traite de la consommation des services de télécommunications, confirme nos propres expériences. Nous avons découvert que les pêcheurs de Samoa, comme ceux du Kerala, en Inde, réagissaient de la même manière, en partageant avec leurs confrères en mer des informations sur les meilleurs ports où vendre leur poisson, les bons sites de pêche ou les conditions climatiques, ou en répondant à leurs appels de détresse. Les petits producteurs en Inde, en Jamaïque ou en Haïti ont multiplié leurs possibilités grâce au

téléphone portable, qui leur permet d'être à l'écoute des marchés et de suivre les prix.

Le chapitre sur l'impact de l'accès des femmes aux services mobiles ouvre des perspectives optimistes dans un pays où le changement, pour des raisons culturelles, a été lent. Les auteurs décrivent le pouvoir insoupçonné d'un simple téléphone portable mis à la disposition des populations pauvres. Comme ils le signalent, les tendances sont imprévisibles, mais nous gagnerons à les suivre et à les examiner.

Jeffrey et Doron concluent que chacun de leurs huit chapitres pourrait à lui seul faire l'objet d'un livre. Et ils ont raison. Le but qu'ils s'étaient donné, de produire un ouvrage «rigoureux dans sa démarche, d'une lecture passionnante et dénué de jargon» est parfaitement atteint.

Denis O'Brien

*Président, Groupe Digicel,
et Président et cofondateur de Frontline,
the International Foundation for the
Protection of Human Rights Defenders*



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014–2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu



L'Afrique se financiarise

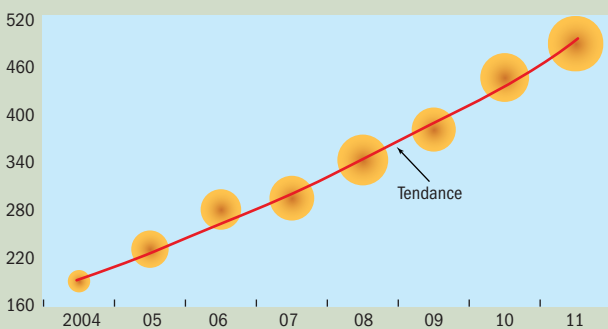
De plus en plus d'Africains ont accès à des services bancaires et financiers

AU COURS des dix dernières années, l'Afrique a été l'une des régions du monde où la croissance a été la plus rapide, grâce à la hausse prolongée des prix des produits de base, à une évolution démographique favorable, à de bonnes politiques économiques et à une meilleure stabilité politique. Parallèlement, de plus en plus d'Africains ont accès à des services financiers. Bien qu'il subsiste des problèmes majeurs, la relation entre la croissance du PIB par habitant et l'accès aux services de dépôt des banques commerciales est remarquable.

Certes, le niveau de départ était bas, et la situation varie largement d'un pays à l'autre. Mais, parmi toutes les régions du monde, c'est l'Afrique qui a observé entre 2004 et 2011 la plus forte progression de l'accès à des services de dépôt (mesuré par le nombre de comptes de dépôt pour 1.000 adultes). L'Afrique a rattrapé le Moyen-Orient et l'Asie centrale dans ce domaine, et l'écart entre l'Afrique et le reste du monde se rétrécit lentement.

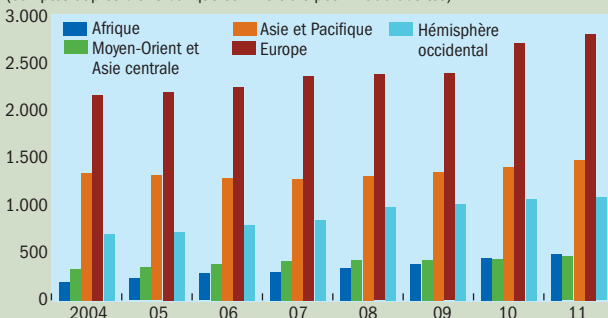
Entre 2004 et 2011, les dépôts bancaires par habitant ont progressé parallèlement au PIB africain.

(dépôts auprès de banques commerciales pour 1.000 adultes)



L'écart entre l'Afrique et le reste du monde se rétrécit pour ce qui est du nombre d'adultes ayant un compte auprès d'une banque commerciale.

(comptes auprès d'une banque commerciale pour 1.000 adultes)

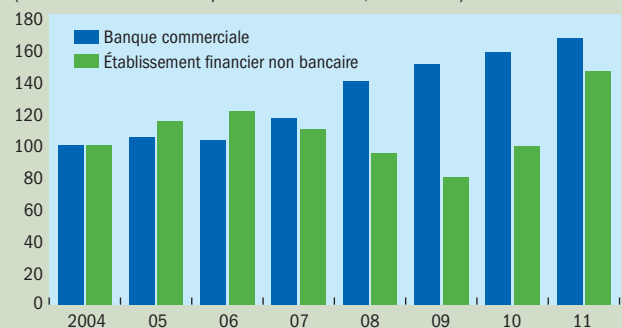


Le nombre de succursales d'autres types d'intermédiaires financiers (qui collectent les fonds des épargnants et les prêtent à des emprunteurs) a augmenté aussi dans la région entre 2004 et 2011. Parmi ces intermédiaires figurent les coopératives de crédit, les coopératives financières, les établissements de micro-finance, les banques rurales, les banques d'épargne, les fonds communs de placement monétaire, les sociétés d'investissement, les sociétés de financement et les sociétés de crédit-bail.

Globalement, bien qu'il y ait des différences non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi au sein d'un même pays entre les zones urbaines et rurales, le nombre de succursales de banques commerciales et d'établissements non bancaires a progressé entre 2004 et 2011, respectivement de 70 % et de près de 50 %. Le nombre de succursales non bancaires a diminué pendant la crise financière mondiale de 2007-09, mais est remonté en 2010.

Le nombre de succursales d'établissements bancaires et non bancaires augmente vivement en Afrique.

(croissance des succursales pour 100.000 adultes; 2004 = 100)



Note : Les pays de l'échantillon représentent environ 80 % du PIB africain.

Base de données

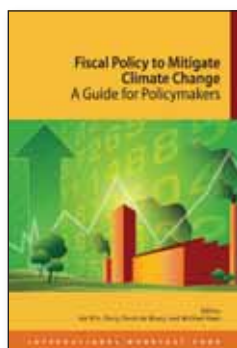
La base de données de l'enquête du FMI sur l'accès aux services financiers (fas.imf.org) contient des données annuelles et des métadonnées pour 187 pays entre 2004 et 2011. Elle est disponible gratuitement à l'adresse www.elibrary.imf.org. L'enquête de 2012 a été menée en collaboration avec la Société financière internationale et le Groupe consultatif d'aide aux pauvres. Elle contient plus de 40.000 séries chronologiques qui incluent des indicateurs de l'accès aux services financiers pour les coopératives de crédit, les coopératives financières et les établissements de microfinance. Elle distingue les petites et moyennes entreprises, les ménages, ainsi que les compagnies d'assurance-vie et non-vie. Le ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas et l'Agence australienne pour le développement international ont fourni une aide financière.

Préparé par Luca Errico, Goran Amidzic et Alexander Massara du Département des statistiques du FMI.

Pour élargir votre connaissance du monde, rendez-vous à la librairie du FMI.

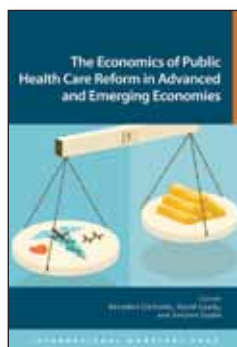
The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies

La réforme des retraites est à l'ordre du jour dans beaucoup de pays avancés et émergents. Dans les premiers, il s'agit généralement de maîtriser l'augmentation future des dépenses publiques du fait du vieillissement de la population. Dans les seconds, la problématique est souvent différente. Ce livre examine les perspectives des dépenses publiques liées aux retraites durant les décennies à venir.



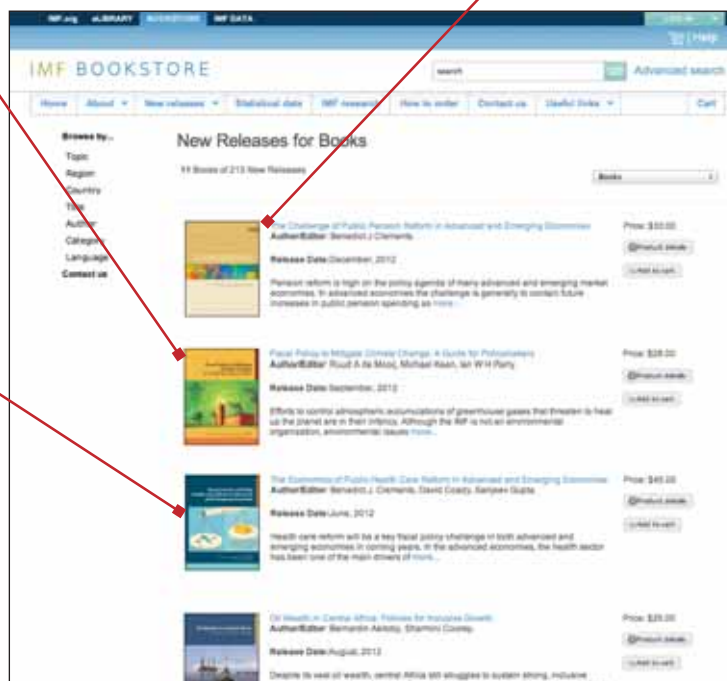
Fiscal Policy to Mitigate Climate Change: A Guide for Policymakers

Les efforts déployés pour combattre l'accumulation de gaz à effet de serre qui menacent de réchauffer la planète ne font que commencer. Bien que le FMI n'ait pas une vocation environnementale, il s'intéresse à ces questions lorsqu'elles ont une profonde incidence sur les résultats macroéconomiques et la politique budgétaire. Cet ouvrage propose des principes pratiques pour la conception d'une politique budgétaire visant à réduire les effets de serre.



The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies

Ce livre offre un nouvel éclairage de la problématique budgétaire à laquelle vont devoir faire face les pays avancés et émergents, et dessine certaines ripostes. Dans les pays avancés, le secteur de la santé est l'un des principaux destinataires des dépenses publiques. Dans les pays émergents, le défi consistera à étendre la couverture des services sans menacer la viabilité des finances publiques.



Pour commander : www.imfbookstore.org/fdm

F O N D S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L

Finances & Développement, Mars 2013 8 \$



MFIFA2013001